

Сообщение на  
Международном семинаре  
«Зеленый пояс Фенноскандии: состояние и перспективы развития»  
г.Петрозаводск, 9-11.06.2008г.

В.В.СОКОЛОВ  
к.э.н., доцент  
Генеральный директор  
Региональной некоммерческой организации  
«Фонд экологии человека»  
Лахденпохский район  
Республики Карелия

## СОЗДАНИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ПАРКА В ПРИЛАДОЖЬЕ И ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ

Прежде всего, уважаемые дамы и господа, позвольте мне приветствовать этот семинар и его участников и высказать глубокое удовлетворение тем, что парк «Ладожские шхеры» или «Приладожье» вновь вернулся в область проектируемых решений и конструкций – в среде административной, а сегодня и в научной.

Это, как мы с Вами знаем, происходит впервые по прошествии примерно 6 лет, т.е. с той самой поры, когда природный (или национальный) парк «Ладожские шхеры» окончательно был исключен различными организациями из числа планируемых ООПТ в Республике Карелия и в России.

Несмотря на то, что научные обоснования, необходимые для создания парка, были выполнены более чем 10 лет назад, они, на наш взгляд, вполне сохранили свою актуальность и обоснованность. Да, за прошедший с начала – с середины 90-х годов период времени значительнейшим образом изменилась, например, структура собственности на участки территории, и этот факт неизбежно скажется на конфигурации территории парка.

Но экологические аргументы, заявленные в пользу создания парка в годах девяностых, как и сами намерения его создать, отнюдь не устарели, а наоборот, повысили свою значимость.

Чем, на наш взгляд, это вызвано?

Во-первых, тем, что происходящие в сегодняшней России экономические перемены, активизация экономической активности, потребность капитала в его отраслевых и территориальных перетоках обусловили резкий рост заинтересованности бизнес-структур в интенсивном использовании природных ресурсов. Именно этот интерес обеспечил в последние 2-3 года эскалацию выдачи лицензий на пользование участками недр в Приладожье – в транспортном отношении относительно более доступной части Карелии, а также процессов заключения договоров аренды лесных участков в целях промышленной рубки леса.

Во-вторых, повышением внимания международной общественности (а под этим термином стоит понимать в том числе и по-новому структурированную общественность российскую) к проблемам сохранения природных объектов, к новым приоритетам социально-экономического развития, все более полным осознанием того, что повышение темпов роста экономики, валового, национального продукта отнюдь не всегда свидетельствует о качестве роста, обеспечивает реализацию принципов устойчивого развития.

В третьих, тем, что в настоящее время в Карелии идут процессы реформирования местного самоуправления, разработки планов перспективного развития территорий (Схем территориального развития Республики и отдельных территорий, Лесного плана Республики).

В этих изменяющихся условиях, во многом привносящих новационную составляющую и в практики хозяйствования, и в управление, выполненные в предыдущие годы исследования сегодня оказались необычайно своевременными.

Но востребованными ли более, чем в предыдущие годы?

Известно, что попытка создания особо охраняемой природной территории (ООПТ) – парка «Ладожские шхеры» - производится не впервые. Возвращение в прошедший, последний год к идее создания парка, создание комиссий и рабочих групп, попытки детализованного учета состояния территорий вызваны, прежде всего, повышенной активностью жителей, высказавших свой протест в связи с массивным

размещением карьеров и мест разработок лесных участков на карте Приладожья.

Лидирование в вопросах обоснования необходимости создания ООПТ в Приладожье на определенном этапе именно общественного мнения говорит о том, что уполномоченные органы управления, будучи подвергнутыми сугубо ситуативным факторам, оказались отнюдь не всегда способными произвести комплексную оценку принимаемых решений и доказать их необходимость.

В результате этого возникло отнюдь не организованное, но и не случайным образом сложившееся протестное движение. В ходе этого самоорганизованного движения идея создания парка была возрождена. По той самой простой причине, что появление особо охраняемой природной территории в Лахденпохском, Питкярантском районах и в районе города Сортавала, по мнению жителей, могло послужить гарантией от реализации одностороннего, иногда – монопродуктового сценария развития этих территорий, нерационального природопользования, резкого повышения антропогенных нагрузок на биосферу.

Отметим, что это движение «против» состоялось: правительством, прокуратурой Республики начата и ведется работа по корректировке числа выданных лицензий на недропользование, сокращены объемы лесопользования. Ситуация несомненно поменялась, и в значительной степени.

Но в ходе этих изменений произошло следующее. Стало очевидным, что продвижение идеи создания парка как некоей охранительной структуры в сознании общественности не уравнено с идеей создания парка как некоторого самоценного и необходимого образования – вне зависимости от того, например, будут размещены или же нет те же карьеры по добыче строительного камня вблизи берегов Ладоги.

Уместен в связи с этим вывод, что та часть населения, способная голосовать, например, против карьеров, не должна автоматически и в полном «объеме», числе представляться нам способной воспринять и голосовать безоговорочно за идею создания парка как такового.

Безусловно, выдача в 2006-2007 годах ничем не обоснованного количества лицензий на недропользование, изменение привычных ландшафтов территории в ходе лесопользования на берегах и даже

островах Ладоги было воспринято местными жителями не иначе как покушение на их среду обитания, традиционный уклад жизни и даже здоровье. К такому их мнению присоединились и жители города Санкт-Петербурга, Ленинградской области, обнаружившие в планах развития территорий карельского Приладожья интенсивную промышленную составляющую и потенциальную угрозу качеству водных ресурсов Ладоги, состоянию некоторых природных объектов, традиционно используемых для отдыха, спорта и туризма.

Но для понимания источников различия мнений следует, на наш взгляд, учитывать, что население Приладожья неоднородно, стратифицировано – по возрастным признакам, по признакам включенности в те или иные статусные группы, имеющие отличия по роду деятельности и достаточно отличающиеся экономические интересы, различные представления о способах реализации своих интересов.

При этом в наиболее представительной, а точнее – наиболее массовой своей части (если оперировать критериями чисто количественного свойства), население попросту лишено достоверной информации о том, какие изменения в собственной жизнедеятельности ему предстоит претерпеть в связи с созданием на территории парка – природного или национального.

Жители, оснащенные пониманием ситуации (а таковых значительно меньше), осознают, что в условиях, когда площади заповедных зон будущего парка проектировщиками определяются в доле, не превышающей 7-10 процентов от общей его территории, большой угрозы традиционным методам и способам их жизнедеятельности конструкция парка не представляет. Но при этом и у менее оснащенной пониманием происходящего части населения, и у более подготовленной возникают законные опасения по поводу судьбы объектов недвижимости (земельные участки, дома). Законные потому, что до сих пор в Приладожье не установлены существеннейшие элементы генеральных планов населенных пунктов – их границы, и, следовательно, в таких условиях любой принадлежащий им объект может оказаться на территории парка и быть обременен значительными ограничениями в хозяйственном (гражданском) обороте.

Ситуация еще более меняется, когда мы переходим к анализу настроений менее многочисленных, но более элитарных и более способных оказать влияние на мнение общественности групп населения –

состоящих из лиц, занятых в бизнесе и в структурах государственного (муниципального управления).

### О бизнес-группах.

В середине 90-х годов идея создания природного парка на территории, например, Лахденпохского района была необычайно популярной: повсеместно прошли общественные слушания, и жители – как и позднее, в году 2007-м, голосовали «за парк» практически единогласно. Обстоятельством, вызвавшим такое единство мнений среди населения, опять-таки была опасность – возникшая угроза строительства нефтеперевалочных сооружений на побережье Ладожского озера. Вместе с рядовыми гражданами, голосовавшими против устройства нефтеперевалок, голосовали и представители бизнес-структур.

Но вот выход на линию практической реализации решений по созданию парка для представителей местного бизнеса оказался сопровождаемым иным, осторожным мнением. Вектор настроений в бизнес-среде по вопросу создания парка достаточно быстро сменился на противоположный: по мнению представителей местного бизнеса создание парка влекло за собой появление нежелательных для бизнеса ограничений – по части доступа к тем же природным ресурсам (земельным и лесным участкам, к недрам, ресурсам водным). По этим причинам представители местного бизнеса – активно участвуя в протестных акциях населения – зачастую формировали свои, локальные цели и задачи, определяя их скорее в плоскости политической, в области доступа к административным ресурсам, нежели в сфере реальных трансформаций обустройства территории.

### Управленческая элита.

Первое, что, на наш взгляд, должно быть учтено при описании настроений управленческой элиты – это один из выводов, который был сделан группой исследователей применительно в том числе и к приладожским территориям совсем недавно, в ходе выполнения под эгидой Карельского научного центра РАН работы под девизом HINTERLAND («Окраина») и связанной с оценкой потенциала и возможностей пространственного развития депрессивных регионов Республики Карелия (<http://www.krc.karelia.ru/section.php?plang=r&id=322>).

В материалах работы нашел свое отражение тот факт, что в среде представителей местных администраций проявляется непонимание

практического значения конечных результатов проекта (напомним: нацеленного на оценку возможностей развития территорий) и выгод для поселений.

Ситуация, что называется, совершенно характерная, и особенно для представителей администраций поселений сельских, более ограниченных в возможностях повышения уровня бюджетных доходов. Но, на наш взгляд, вполне объяснимая, поскольку бюджеты большинства муниципальных образований (сельских поселений) являются дефицитными почти наполовину. Ясно, что в таких условиях практически для любого администратора первыми по рангу будут являться задачи именно пополнения бюджета, то есть задачи текущие. Задачи перспективного развития в лучшем случае могут получить приоритет второй – но только тогда, если их реализация со всей определенностью обещает наполнение доходной части бюджета следующих, но ближайших периодов. Т.е. осязаемыми для администраторов могут являться планы только лишь краткосрочные либо – в крайнем случае – планы по достижению того же результата в среднесрочной перспективе.

По этим причинам руководители органов местного самоуправления, осторожно маневрируя в среде, формируемой «проэкологическими» настроениями жителей, все же держат «курс своего корабля» на принятие тех решений, которые обещают выгоды не отложенные – на согласие со строительством карьеров, место регистрации которых (как юридических лиц, в целях расширения налоговой базы и наполнения бюджета) будет совпадать с адресом центрального населенного пункта поселения, на распродажу земельных участков.

Трансформацию территорий, создание на них не приносящих очевидных выгод местным бюджетам организаций (ООПТ), но в то же время грозящих введением определенных ограничений на способы хозяйствования и распоряжения потенциальными объектами купли-продажи, местные управленцы воспринимают не иначе как ограничение своей ресурсной базы, и никоим образом – как некоторое приращение возможностей хозяйствования.

При этом слово «своей» достаточно часто можно понимать в обоих смыслах – и применительно к своим управленческим задачам и полномочиям, и к своим же интересам как физического лица.

Интересам администраторов зачастую отвечает принцип «Чем хуже, тем лучше». Прокуратурой Лахденпохского района в мае сего года были

произведены проверки правильности применения норм земельного законодательства при предоставлении/продаже земельных участков на территории района юридическим лицам и гражданам, в том числе и жителям Лахденпохского района.

Кроме нарушений самого законодательства, выявлен факт: в районе, в органах кадастрового учета не существует информации, достаточно полно и достоверно описывающей земельные участки – их местоположение и размер, титульных собственников. В связи с этим становится понятен факт невыполнения установленных соответствующим планом-графиком мероприятий Рабочей группой по подготовке документов национального парка, созданной при правительстве Карелии, по накоплению исходной (землеустроительной) документации, необходимой для создания парка и определения его границ.

Итак, после описания трудностей, установления противоречий в интересах различных групп населения, уместно задать вопрос: что необходимо было бы сделать в создавшихся условиях для того, чтобы и парк был создан, и территория получила дополнительные стимулы для развития?

Прежде всего – как исходное – отметим: проектируемый парк не должен восприниматься как «запретная зона», исключенная из хозяйственной жизни региона.

Парк как структура, как субъект в том числе и хозяйствования, помимо чисто природоохранных задач и возможностей имеет как минимум две особенности, необычайно, на наш взгляд, полезных для развития территории:

- во-первых, парк – помимо задач сохранения ландшафтов, необходимого биоразнообразия, защиты водных ресурсов – несомненно является структурой рекреационного хозяйствования, органично вводимой на пригодную для его существования территорию и инициирующую не только развитие сферы услуг в регионе, связанную с туризмом как отраслью, экологическим образованием, но и других отраслей. Здесь возможно и уместно говорить о задачах не только развития сельского хозяйства, но и о научной деятельности, развитием связанных с ней современных информационных технологий;

- во вторых, парк, объединяющий территории как минимум трех районов (я говорю «как минимум» по той причине, что в выступлениях официальных лиц уже звучали версии, не исключающие закрепление за парком территорий в том числе и Ленинградской области; те же представления о возможностях развития парка сообщает и сегодняшнее наименование парка – «Приладожье»), является носителем не только тех признаков и характеристик, которые позволяют совершенно обоснованно учитывать его в структуре такого образования, как «Зеленый пояс Фенноскандии». Нам представляется, что парк, охватывающий территорию нескольких районов, способен значительно, расширить возможности применения кластерного подхода к развитию территорий, стимулировать инвестиционную активность.

Парк пока не создан, но идея его создания уже находится в ситуации конкурентной борьбы, противостояния мнений.

Как можно было бы решить две задачи – содействовать созданию парка на относительно заселенной территории и одновременно содействовать развитию самой территории?

Нам представляется, что эти вопросы возможно было бы решить, например, с помощью создания и функционирования некоей некоммерческой организации, финансируемой в том числе и из федерального, республиканского бюджета, а также из других источников средств, предоставляемых иными заинтересованными организациями.

Условным названием такого образования могло было бы быть «Межтерриториальное агентство развития», а в перечне его задач – следующие:

- проведение разъяснительной работы среди населения по вопросам создания и функционирования создаваемой на территории районов ООПТ – национального парка «Приладожье»;

- оказание правовой помощи жителям населенных пунктов поселений в целях создания и сопровождения деятельности потребительских сельскохозяйственных кооперативов. Сегодня таковых на территории Карелии насчитывается около 40. Это неизмеримо мало; кроме того, требуется, на наш взгляд, дополнительная «настройка» функционирования сельской кооперации – с использованием тех принципов, которые были разработаны и описаны А.Чаяновым;

- организация и проведение обучающих семинаров, тренингов, иных мероприятий (в том числе с использованием зарубежного опыта) с целью адаптации руководителей и работников администраций муниципальных образований к деятельности в условиях, вызванных необходимостью развития территорий;

- содействие планированию и созданию объектов туристической инфраструктуры;

- оказание помощи предпринимателям в подготовке бизнес-планов; проработка вопросов организации доступного микрофинансирования для фермеров и субъектов малого предпринимательства (малые предприятия);

- разъяснительная работа с предприятиями всех уровней по вопросам внедрения комплексных систем управления качеством, имея прежде всего ввиду внедрение на предприятиях систем экологического менеджмента по стандартам группы ISO 14000.

Список возможных мероприятий этим перечнем не закрыт и может быть дополнен. Но подчеркнем, что главные причины, обуславливающие необходимость создания такой организации – это рассогласование интересов разных групп населения, осязаемое на территориях, и потребность «увязки» разного рода задач и решений, находящихся на стыках ведомственных проблем.

О самом парке.

Нам уже приходилось и говорить, и писать о том, что границы парка «Ладожские шхеры/Приладожье» в работе административных образований складываются по принципу, близком к остаточному. На конкретное местоположение этих границ так или иначе влияют не подвергнутые экологической экспертизе в полном объеме, но состоявшиеся решения по размещению предприятий, связанных с разработкой недр. Без точного описания границ не только национального парка, но и его охранной зоны, как мы считаем, не может быть считаться завершенной работа и по составлению Лесного плана Республики Карелия.

Для того, чтобы достичь понимания в том, где возможно прохождение границ парка, как минимум необходимо выделить (и выделить с учетом

главных тенденций, заявленных приоритетов страны) системообразующий элемент при конструировании парка.

Таковым, на наш взгляд, является Ладожское озеро – крупнейший в Европе естественный резервуар питьевой воды.

Как вы знаете, в соответствии с инициативой партии «Единая Россия» в настоящее время идет подготовка к созданию государственной целевой программы, задачей которой будет сбережение чистой воды России.

Уже дважды в Государственную Думу Российской Федерации - в 1996 и в 2007 годах – вносился проект федерального закона «О защите Ладожского озера».

Осенью прошедшего года мы уже предлагали подойти к формированию территории парка как к территории кластерной – т.е. имеющей разрозненные, пространственно отстоящие друг от друга участки площадей парка. При этом мы пытались аргументировать возможность создания парка именно кластерного типа введением расширенных охранных зон по берегам основных водопитающих Ладогу рек.

Этот подход к формированию территории будущего парка мы считаем вполне актуальным и обоснованным сохранить и сегодня – тогда, когда речь идет о создании парка национального.

---