

УДК 332.3

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ЦЕЛЯХ ОПТИМИЗАЦИИ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ АГРАРНО-ОРИЕНТИРОВАННОЙ ТЕРРИТОРИИ

Шарабарина С.Н.

Институт водных и экологических проблем СО РАН, Барнаул, e-mail: sharabarina@iwep.ru

В статье рассматривается применение методологии стратегического управления в целях оптимизации землепользования в предгорных районах Алтайского края при их активном туристско-рекреационном освоении. Показана поэтапная реализация алгоритма стратегического управления, адаптированного к задачам исследования, при этом особое внимание уделено выявлению экологических ограничений землепользования.

Ключевые слова: стратегическое управление, землепользование, трансформация, оптимизация

STRATEGIC MANAGEMENT FOR OPTIMIZATION OF LAND TENURE IN AGRICULTURAL AREAS

Sharabarina S.N.

Institute for Water and Environmental Problems SB RAS, Barnaul, e-mail: sharabarina@iwep.ru

In the paper, the methodology of strategic management for optimization of land tenure in the submountain regions of Altai Krai under their intensive tourist-recreational development is discussed. The step-by-step implementation of the strategic management algorithm (adapted to the objectives of the study) with particular attention paid to identifying the environmental constraints of land use is presented.

Keywords: strategic management, land tenure, transformation, optimization

Одним из стратегических направлений социально-экономического развития Алтайского края является туристско-рекреационное. В крае разработан крупномасштабный проект создания Алтайской курортно-рекреационной местности (АКРМ), который включал в себя создание особой экономической зоны туристско-рекреационного типа «Бирюзовая Катунь», игровой зоны «Сибирская монета», а также предусматривал развитие курорта федерального значения «Белокуриха» и другие проекты. АКРМ охватывает территорию Алтайского, Смоленского, Солонешенского, Чарышского районов и города-курорта Белокуриха. В настоящее время названные районы характеризуются преимущественно аграрной специализацией экономики с активно формирующимся туристско-рекреационным комплексом. Увеличивается спрос на земельные участки для целей рекреации, происходит перераспределение земель с изменением их целевого назначения, форм и условий хозяйствования, что требует новых подходов к управлению земельными ресурсами. Современным инструментом управления земельными ресурсами в условиях постоянных изменений внешней среды является методология стратегического управления.

Цель исследования: оптимизация системы землепользования в условиях создания зон особого туристско-рекреационного назначения на основе использования методологии стратегического управления региональным развитием.

Материалы и методы исследования

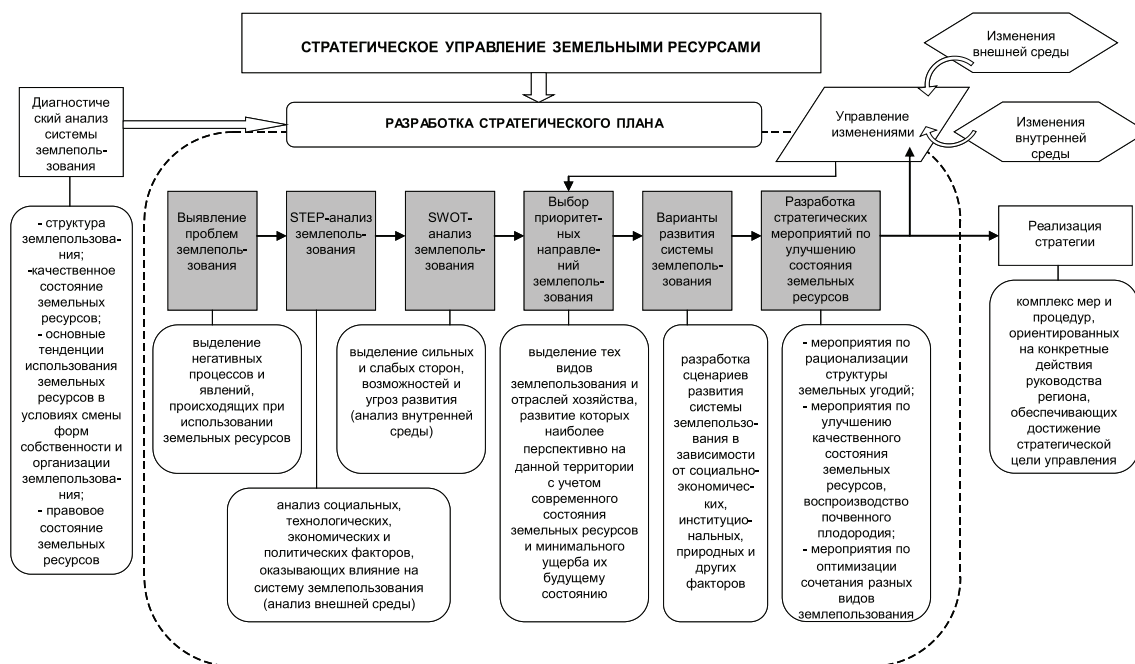
С позиций системного подхода были использованы методы: анализа и синтеза, сравнительный, статистический, историко-географический, картографический, геоинформационный. При выборе вида землепользования конкретной территории приемлемым представляется применение методов стратегического управления. Во-первых, стратегическое управление всегда направлено на улучшение деятельности организации, хозяйствующей системы (в нашем случае – системы землепользования), на эффективный результат. Во-вторых, оно нацелено на будущее качественное состояние системы в длительной перспективе. Этим стратегическое управление отличается от других видов управления, решающих тактические (краткосрочные) задачи. В-третьих, его сущность заключается в разработке плана действий, способствующего достижению стратегической цели с учетом имеющегося природно-ресурсного потенциала и изменений внешней среды. Алгоритм стратегического управления, адаптированный к задачам исследования, представлен на схеме (рисунок). Согласно классической схеме, он предполагает проведение следующих основных этапов: диагностический анализ системы землепользования, разработка стратегического плана, мероприятий по реализации стратегии и управление изменениями. Следует отметить, что последние два этапа в большей степени относятся к сфере деятельности органов государственной власти, осуществляющих управление в регионе.

Результаты исследования и их обсуждение

Проведенный диагностический анализ системы землепользования АКРМ (первый этап стратегического управления) показал, что в структуре земельного фонда значительную долю занимают сельскохозяй-

ственные угодья (53% территории). В постсоветский период наблюдалось сокращение площади пахотных угодий (на 19395 га или 8,4%) на фоне увеличения доли пастбищ

и залежных земель. Появились новые формы собственности на землю, но доминирующей остается государственная собственность (73% территории).



Алгоритм стратегического управления земельными ресурсами (составлено автором с использованием материалов [2, 6])

В процессе разработки стратегического плана (второй этап) были выявлены проблемы землепользования АКРМ, проведены STEP- и SWOT-анализы, предложены приоритетные направления, варианты развития системы землепользования и мероприятия по улучшению состояния земельных ресурсов. В настоящее время пространственно доминирует сельскохозяйственный вид землепользования, поэтому основные проблемы связаны с чрезмерной распаханностью, экологически неприемлемой структурой посевных площадей, ростом поголовья скота в личных подсобных хозяйствах населения, и, как следствие, высокой нагрузкой на естественные кормовые угодья вблизи населенных пунктов и т.п. [8].

Проведенные исследования послужили основой для разработки предложений по оптимизации системы землепользования АКРМ (на примере Смоленского района), то есть реализации последнего этапа стратегического планирования (см. рисунок).

Среди муниципальных образований АКРМ Смоленский район отличается наибольшая распаханность (на него приходится почти половина пахотных угодий АКРМ; сельскохозяйственные угодья составляют 70% его территории). Район репрезентативен с позиций возможных конфликтов

или совмещения интересов традиционного сельскохозяйственного и привнесенного рекреационного землепользования. Здесь, согласно документам территориального планирования, предполагается наибольшее увеличение земель рекреационного назначения. Большую роль играет и близость Белокурихи, входившей ранее в состав Смоленского района, а сегодня во многом определяющей его развитие.

При оптимизации системы землепользования необходимо одновременно учитывать существующие законодательно утвержденные (в т.ч. градостроительные) ограничения развития территории, а также требующиеся ограничения экологического характера, соблюдение которых будет способствовать поддержанию экологического баланса территории. Поэтому в основу разработки мероприятий по оптимизации землепользования положены научно обоснованные нормы оптимального соотношения естественных (лесные земли, естественные кормовые угодья, земли рекреации и др.) и преобразованных хозяйственной деятельностью человека ландшафтов (пахотные земли, земли застройки, дороги и др.). Так, по Ю. Одуму [4], если площадь обрабатываемой и застроенной земли превышает 40%, то возможности природного жизне-

обеспечения оказываются не в состоянии удовлетворять потребности интенсивного городского и сельскохозяйственного развития. По Н.Ф. Реймерсу [5], такое соотношение должно быть: в степной зоне – 40% преобразованных и 60% естественных экосистем (от общей площади); в лесостепной – 35–40% естественных экосистем; в горной – 80%. Для условий Алтайского края разработаны регионально-адаптированные оптимальные показатели соотношения естественных и преобразованных природных систем [1], которые учитывались в нашей работе.

Смоленский район расположен на стыке природных зон: северная часть приурочена к лесостепной зональной области; центральная – это степная предгорная равнина; южная часть занята низкогорными ландшафтами Алтая. Согласно ландшафтной дифференциации [3], район расположен в пределах Верхне-Обской лесостепной (34% площади района), Предалтайской степной (47%) и Северо-Алтайской горной (19%) провинций, и эти соотношения должны быть учтены при определении конкретных мероприятий.

Среди утвержденных ограничений землепользования необходимо отметить режимы использования земель в соответствии с градостроительными нормами, обозначенными в Схеме территориального планирования Смоленского района [7].

Режим особо жесткой регламентации – запрет на виды использования, не связанные с функциональным назначением территории – действует для горно-санитарного округа курорта Белокуриха. На территории Смоленского района находятся вторая и третья зоны горно-санитарного округа, где запрещается размещение объектов и сооружений, не связанных непосредственно с созданием и развитием сферы курортного лечения и отдыха, а также проведение работ, загрязняющих окружающую природную среду и приводящих к истощению природных лечебных ресурсов.

Режим строгой регламентации видов использования территории (угрожающих сохранности и снижающих потенциал основного ресурса) действует для зон покоя (земли, занятые водно-болотными угодьями), водоохранных зон рек, существующих и перспективных рекреационных зон и местностей, благоприятных для развития курортно-лечебной деятельности (предгорная и горная территория).

Наиболее жесткие ограничения землепользования распространяются на предгорную и горную территорию района, где допускается в основном рекреационная

деятельность. Значительный рост рекреационного воздействия можно предполагать в связи с реализацией проекта «Белокуриха-2» – освоения Искровского месторождения радоновых вод. Для строительства комплекса планируется перевод земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в земли поселений.

В настоящее время структура землепользования в горной части района благоприятна для сохранения экологического равновесия *Северо-Алтайской провинции*, так как преобразованные природные комплексы занимают всего 2% ее площади. В отличие от горной, равнинные лесостепная и степная территории района интенсивно используются в хозяйственной деятельности. Градостроительные ограничения недостаточно учитывают существующие здесь проблемы землепользования, а потому требуют дополнения в виде экологических ограничений. Для этой цели была рассчитана структура земельных угодий в границах ландшафтных комплексов (на уровне местностей) с использованием сельскохозяйственной и ландшафтной карт района, программных средств ESRI Arc/View GIS v.3.2, Microsoft Excel, охарактеризовано их современное хозяйственное использование и предложены оптимальная структура землепользования и мероприятия по ее достижению для каждого ландшафтного комплекса.

Проведенная оценка показала, что для *Верхне-Обской лесостепной провинции* характерна значительная распаханность территории: от 33% в пойме Оби до 90% на высоких речных террасах. Предлагаемые мероприятия – сокращение площади пахотных угодий (на 14,6 тыс. га или 24% от общей площади провинции) путем их перевода в улучшенные сенокосы или пастбища (залужение) и вывода из оборота земель с низким качеством (эродированных и прочих).

Доля земель, занятых лесом, невысока и составляет от 2% на высоких речных террасах до 20% в пойме р. Обь. Рекомендуемое увеличение их площади (в первую очередь за счет защитных лесонасаждений) будет являться положительным моментом не только для экологической стабильности структуры земельных угодий, но и для улучшения качественного состояния почв (снижение проявления процессов водной и ветровой эрозии, повышение влагообеспеченности и др.).

В структуре земельных угодий *Предалтайской степной провинции* также преобладает пашня (ее доля составляет от 58 до 87% общей площади ландшафтных комплексов). Для оптимизации сельскохозяй-

ственного землепользования на данной территории необходимо сокращение пахотных угодий (на 11,4 тыс. га или 12% общей площади провинции) путем перевода их в кормовые угодья (пастбища, сенокосы).

Выводы

Трансформация системы землепользования характеризуется изменением ее функциональной структуры и перестройкой основных компонентов: правового, экономического, территориального и экологического. В нашем случае происходит смена традиционного аграрного землепользования на аграрно-рекреационное.

Можно выделить следующие признаки трансформации системы землепользования АКРМ:

- при росте спроса на земельные участки для рекреационных целей наблюдается изменение целевого назначения земель, форм собственности (например, перевод земель сельхозназначения в земли рекреации в Алтайском, Смоленском районах, в земли промышленности, транспорта, связи – при строительстве инфраструктурных объектов);

- увеличивается площадь земель рекреационного назначения (в целом по АКРМ на 33795 га);

- растет стоимость земельных участков (например, при первом варианте размещения игорной зоны рядом с селом Солоновка Смоленского района цены на дома и земельные участки в селе выросли примерно в десять раз);

- меняется пространственная организация землепользования при формировании крупных рекреационных объектов (например, застраивается левобережье Катуня; при реализации проекта «Белокуриха-2» планируется освоение предгорной части Смоленского района);

- спектр экологических проблем землепользования расширяется за счет увеличения рекреационной нагрузки на природные комплексы.

Проведенный анализ показал, что в целом по району рекомендуется сократить долю пахотных земель с 48 до 36%, пастбищ – с 16 до 14%, увеличить площадь сенокосов в два раза, причем долю сельхозугодий в общей площади территории снизить с 70 до 62%. В результате соотношение преобразованных и естественных природных комплексов будет соответствовать экологическим нормативам, упоминаемым выше, и оптимально для поддержа-

ния экологического баланса территории. В основном изменения коснутся хозяйств, расположенных в северной части района. Предлагаемое сокращение пахотных земель не повлияет в большой степени на функционирование данных сельхозпредприятий, имеющих животноводческую специализацию, а кормовую базу обеспечит рекомендуемое увеличение площади улучшенных сенокосов.

Выявленные ограничения землепользования экологического характера для территории Смоленского района должны дополнять существующие градостроительные нормативы. Предлагаемый путь развития района (на основе стратегического управления земельными ресурсами и учета ландшафтной дифференциации) позволяет оптимизировать систему землепользования, трансформировав ее структуру таким образом, что станет возможным совместное эффективное развитие сельского хозяйства и рекреации без ущерба для экологического состояния территории.

Список литературы

1. Бурлакова Л.М. Концептуальные положения рационального использования земель // Экология и безопасность жизнедеятельности человека в условиях Сибири: Сборник научных трудов. – Барнаул: Изд-во Алт. гос. ун-та, 1997. – С. 34-38.

2. Бурлакова Л.М. Стратегическое управление земельными ресурсами в системе управления устойчивым развитием аграрного природопользования // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – 2007. – № 10 (36). – С. 5–9.

3. Винокуров Ю.И. Региональная ландшафтная структура Сибири: монография / Ю.И. Винокуров, Ю.М. Цимбалей; РАН. Сиб. отд-ние. ИВЭП, М-во образования и науки РФ, АлтГУ. – Барнаул: Изд-во Алт. гос. ун-та, 2006. – 96 с.

4. Одум Ю.П. Экология. – М., 1986. – Т. 2. – С. 221–225.

5. Реймерс Н.Ф. Природопользование: Словарь-справочник. – М.: Мысль, 1990. – 637 с.

6. Стратегическое управление: регион, город, предприятие / Д.С. Львов и др.; под ред. Д.С. Львова, А.Г. Гранберга, А.П. Егоршина; ООН РАН, НИМБ. – 2-е изд., доп. – М.: ЗАО Изд-во «Экономика», 2005. – 603 с.

7. Схема территориального планирования муниципального образования Смоленский район Алтайского края. – Т. 2. – Барнаул: ООО «Компания Зем-проект», 2008. – 262 с.

8. Шарабарина С.Н. Эволюция землепользования на территории Алтайской курортно-рекреационной местности // Проблемы региональной экологии. – 2008. – № 6. – С. 149–152.