

**Ферару Г.С.,
Растворцев А.Ф.,
Благадырёва А.М.**

МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ И РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Аннотация

В статье представлены основные методические рекомендации и подходы, которые можно использовать в процессе формирования и реализации региональной экологической политики, программы по обеспечению экологической безопасности, а также схему механизма обеспечения экологической безопасности, направления государственной поддержки процессов экологизации социально-экономического развития, эколого-экономические показатели оценки экологической безопасности на региональном уровне и индикаторы оценки эффектов от реализации экологической программы.

Ключевые слова: региональная экологическая политика, экологическая программа, обеспечение экологической безопасности.

По оценке специалистов из Йельского и Колумбийского университетов, Россия занимает 3-е место в мире по вредным выбросам (после США и Китая) и 74-е место – по экологической чистоте. При составлении рейтинга стран по экологии ученые оценивали состояние окружающей среды, степень подверженности жителей страны экологической угрозе, способность правительства страны противостоять экологическим катастрофам и т.д. На первом месте стоит Финляндия, затем Норвегия, Швеция, Канада, Швейцария, Уругвай и т.д. [1].

Экологическая напряженность практически во всех регионах России вызвана рядом причин, среди которых следует выделить: радиационное и химическое загрязнение некоторых территорий, в том числе негативные последствия гонки вооружений (нерешенные проблемы утилизации оружейного плутония, радиоактивных отходов из отслуживших свой срок подводных ло-

док, химического оружия и т.д.); неконтролируемый рост количества вредных промышленных и бытовых отходов; невосполнимые издержки в организации землепользования и лесного хозяйства; повседневный сброс в воздушное пространство и водный бассейн огромного количества вредных для здоровья людей веществ и пр.

Устойчивое развитие Российской Федерации, высокое качество жизни и здоровья ее населения, а также национальная безопасность могут быть обеспечены только при условии сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации в один из своих пунктов включает вопрос экологической безопасности, определяя его как гарантию стабильного развития общества и благоприятных условий жизни населения [2].

Стратегической целью государственной политики в области экологии являются сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны.

Российское законодательство имеет в своем массиве большое количество законов и административно-правовых актов, регулирующих отношения в области охраны окружающей среды, однако несовершенство механизмов их реализации ставит задачу создания устойчивой, работоспособной модели их функционирования на различных уровнях управления на основе комплексного использования механизмов централизованного планирования, стимулирующего регулирования и рыночного саморегулирования.

В рамках создания такой модели важное место, как действенный инструмент планирования, занимает процесс формирования и реализации экологической политики на всех уровнях управления. Однако при значимости и приоритетности федерального уровня необходимо сместить акценты в принятии и реализации управленческих решений с верхних уровней системы управления (федерального) на его низовые элементы – регионы. Это не значит, что федеральное правительство и его структуры таким образом снимут с себя ответственность за состояние и сохранение природной среды. Это означает только, что их роль в основном переориентируется на разработку и мониторинг различного рода законодательных, административных и исполнительных механизмов и регуляторов экологического управления, отвечающих общенациональным интересам и тем процессам, которые происходят в мире. В то же время практическая работа по реализации конкретных мероприятий в области обеспечения экологической безопасности с учетом специфики каждого территориального образования и сложившихся там региональных биогеоценозов должна перейти в ведение местных управленческих структур, которые, естественно, должны действовать в рамках различного рода национальных регуляторов, задающихся с верхнего уровня. Как следствие, проводя исследования в направлении установления взаимосвязей между социально-экономическим развитием и качеством окружающей природной среды, разрабатывать механизм оптимизации их взаимодействия возможно только на основе регулирования процессов территориального развития.

Региональная экологическая политика – это единая согласованная система мероприятий, направленная на обеспечение экологических нужд региона. Она является одним из неперемных условий сохранения безопасности, обеспечения социально-экономической и геополитической стабильности и реализации региональной модели устойчивого развития. В сфере обеспечения экологической безопасности в условиях развития рыночных отношений среди основных направлений региональной политики следует рассматривать:

- экологически обоснованное размещение производительных сил;
- экологически безопасное развитие промышленности, сельского хозяйства, энергетики, транспорта и коммунального хозяйства;
- рациональное использование природных ресурсов;
- предупреждение возникновения противоречий в экологически неблагоприятных регионах Российской Федерации между развитием производительных сил и сохранением экологического равновесия;
- предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций;
- обеспечение естественного развития экосистем, сохранение и восстановление уникальных природных комплексов при решении территориальных проблем;
- совершенствование управления в области охраны окружающей среды и природопользования.

Сформированная региональная экологическая политика должна реализовываться в соответствии с программой по обеспечению экологической безопасности, цель которой – разработка и реализация мероприятий по стабилизации и улучшению состояния окружающей природной среды, рациональное использование и восстановление природных ресурсов путем использования научнообоснованных решений и ресурсосберегающих технологий, мобилизация материальных и финансовых ресурсов, координация действий органов власти и хозяйствующих субъектов.

С учетом вышеизложенного миссию региональной экологической политики можно определить следующим образом: *«Достижение высокого качества окружающей среды и создание безопасных условий жизни человека как основы развития региона в интересах общества в целом».*

К основным принципам Программы обеспечения экологической безопасности региона следует отнести:

- комплексный подход к обеспечению безопасности в экосфере как технологической безопасности окружающей среды и экобезопасности населения территории;
- создание системы безопасности в экосфере и организация ее информационно-функционального взаимодействия с иными системами безопасности;
- определение перечня и особенностей защищаемых объектов, постановка каждому субъекту обеспечения безопасности четко сформулированных задач, решение которых должно быть обеспечено финансовыми и материальными ресурсами;
- организационно-функциональное блочное построение системы на основе выделения ведомственных и объектовых подсистем обеспечения эко-

логической безопасности муниципальных образований и гибкое управление ее силами и средствами (система или ее элементы могут временно переподчиняться иным подсистемам либо, напротив, включать в свой состав организационно-функциональные элементы других подсистем);

- постоянное наращивание состава участников системы безопасности в экосфере;
- комплексное применение юридически закрепленных механизмов безопасности организационно-правового, эколого-экономического и иного характера;
- организация системы безопасности в экосфере с учетом социальных и эколого-экономических особенностей муниципальных образований;
- постоянное совершенствование нормативно-правовой базы и ее внедрение как элемента системы безопасности в экосфере.

В качестве основных целей программы можно выделить:

- 1) совершенствование правовой и методологической базы обеспечения экологической безопасности региона;
- 2) стабилизацию и улучшение экологической обстановки;
- 3) организацию деятельности по обеспечению экологической безопасности;
- 4) сохранение биологического разнообразия природных ресурсов;
- 5) улучшение качества жизни жителей региона и повышение уровня экологической безопасности населения;
- 6) снижение уровня антропогенного воздействия на экосистемы и повышение экологической безопасности хозяйственной деятельности.

С учетом сформированных целей программа должна охватывать приоритетные проблемы охраны окружающей среды: предотвращение комплексного загрязнения окружающей среды; обеспечение населения качественной питьевой водой; совершенствование системы обращения с отходами производства и потребления; развитие системы особо охраняемых природных территорий и сохранение биоразнообразия; экологическое образование и воспитание.

Как следствие, задачи программы могут определяться следующим образом:

- 1) Сокращение выбросов в атмосферу.
- 2) Совершенствование технологических процессов и модификация оборудования.
- 3) Снижение объема сброса загрязненных сточных вод.
- 4) Строительство и реконструкция канализационных очистных сооружений и сетей канализации в городах и районах области.
- 5) Совершенствование системы обращения с отходами производства и потребления, включая обеспечение их безопасного хранения, внедрение современных технологий по обезвреживанию и утилизации токсичных и опасных отходов.
- 6) Развитие и совершенствование сети особо охраняемых природных территорий.
- 7) Повышение культуры образования и воспитания населения области в вопросах охраны окружающей среды посредством использования различных инструментов: разработки регионального экологического сайта;

- просвещения и популяризации темы в СМИ; проведения конкурсов, аукционов, конференций и пр..
- 8) Развитие сети экологического туризма.
 - 9) Привлечение инвестиций и внебюджетного финансирования для обеспечения внедрения в организациях области передовых технологий.
 - 10) Разработка системы интеграции экологической информации в систему принятия решений администрации области.
 - 11) Внедрение в работу предприятий принципов экологического менеджмента.
 - 12) Развитие системы экологического страхования.
 - 13) Организация регулярного экологического аудита региона, как следствие, разработка регионального экологического паспорта.
 - 14) Разработка методологической базы оценки эффективности проведения экологического аудита территорий (региона и муниципалитетов); эффективной системы стимулирования, оценки экологического ущерба территорий.
 - 15) Внедрение системы стимулирования обеспечения экологической безопасности для муниципалитетов и отдельных хозяйствующих субъектов.
 - 16) Оценка эффективности обеспечения экологической безопасности муниципалитетов и отдельных хозяйствующих субъектов.
 - 17) Создание при главе администрации регионального Координационного совета по обеспечению экологической безопасности.
 - 18) Совершенствование законодательной базы и развитие системы подзаконных актов.
 - 19) Создание единой информационной системы – базы данных (реестра) – по обеспечению экологической безопасности.
 - 20) Создание условий для развития рынка экологических услуг.

Основные мероприятия программы целесообразно разделить на четыре блока: административно-правовой, экономический, технико-технологический и трансграничный (международный).

Каждый блок программы, содержащий в себе ряд мероприятий, можно разделить по группам инвестирования: не требующие значительных инвестиций; проекты со сроком окупаемости до года; проекты долгосрочных инвестиций. Разделение мероприятий программы по масштабам инвестиций, на наш взгляд, позволит подойти к решению вопроса обеспечения экологической безопасности более системно и даст гарантию своевременного исполнения ее пунктов.

Региональная экологическая программа может формироваться из отдельных целевых областных, межобластных, отраслевых, местных программ, комплексных социально-экономических программ развития территорий, которые разрабатываются и внедряются в соответствии с этапами общенациональной программы обеспечения экологической безопасности.

С учетом фактора времени программу целесообразно реализовывать в два этапа:

- I. Формирование методологической базы и разработка административно-правового и экономического механизмов реализации программы.
- II. Реализация программы.

Основными исполнителями программы могут выступать: Координационный совет, созданный при главе администрации области; департаменты городского хозяйства, образования, культуры, спорта и молодежной политики администрации области; управление здравоохранения; экологические инспекции области; отдельные организации и предприятия.

Источниками финансирования программы могут служить средства областного, местного, федерального бюджетов, а также внебюджетные поступления.

Механизм обеспечения экологической безопасности территории (далее – ЭБТ) будет представлять собой упорядоченную последовательность этапов научно-практических исследований, направленных на определение достоверных и обоснованных критериев экологической безопасности, а также выявление эффективных мер улучшения экологической обстановки подконтрольного района. Этапы обеспечения экологической безопасности можно представить в виде двух блоков: оценки (1–5) и управления (6–8) (рис. 1).

Рисунок 1

Механизм обеспечения экологической безопасности территории



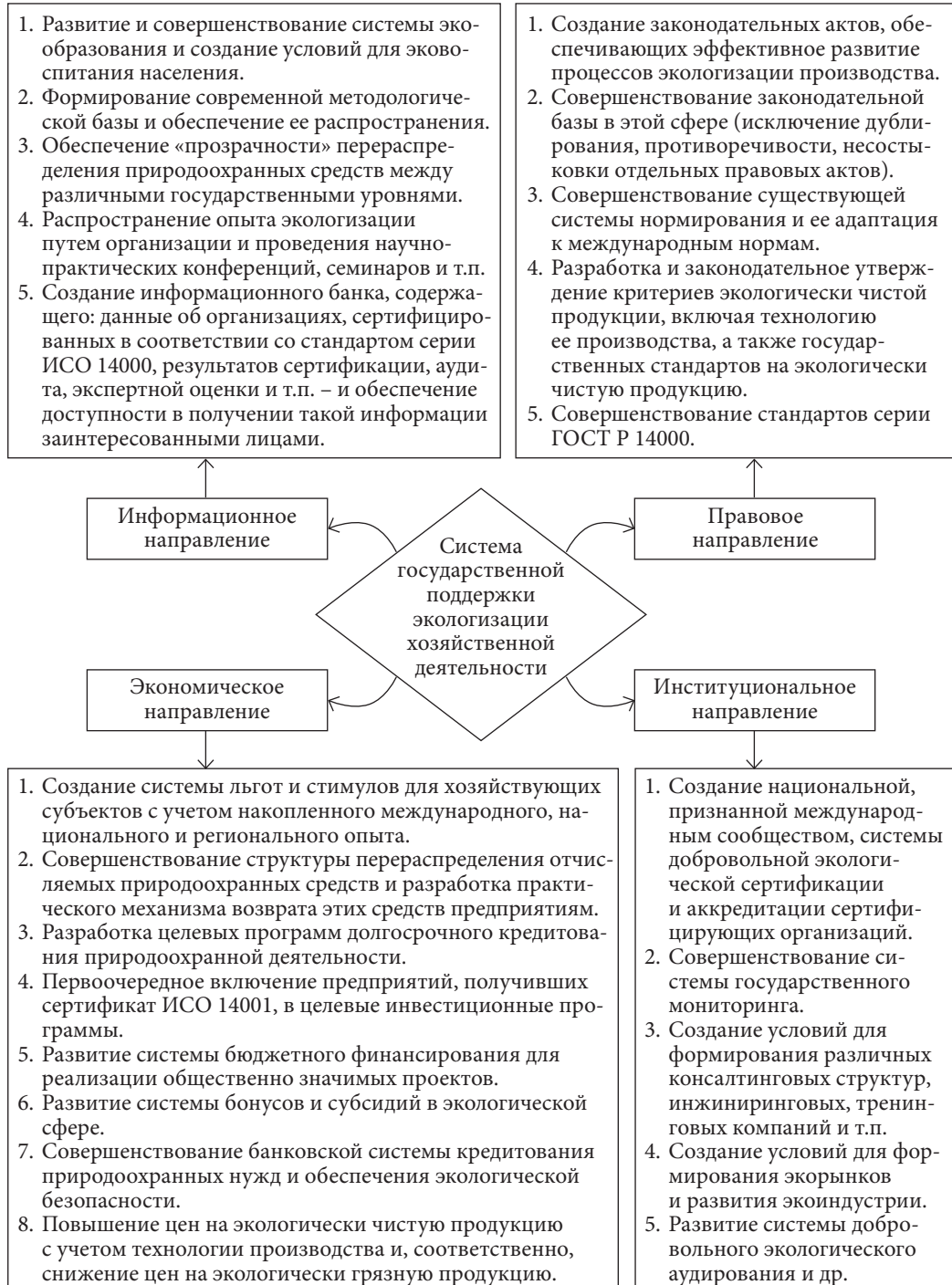
Первый блок состоит из определения количественных показателей и критериев экологической безопасности, оценки неблагоприятных событий, определения структуры, системы и количественной оценки ЭБТ. Второй блок предназначен для оценки методов и механизмов обеспечения ЭБТ, внедрения данной системы в практику управления экологической обстановкой заданного района и контроля за результатом внедрения всей системы [3].

Следует отметить, что реализация процессов экологизации социально-экономического развития региона невозможна без эффективной государственной поддержки, которую, на наш взгляд, следует формировать на

основе включения информационного, институционального, законодательного и экономического направлений, включающих ряд целевых мероприятий (рис. 2) [4].

Рисунок 2

Система государственной поддержки экологизации хозяйственной деятельности



В качестве эколого-экономических (стоимостных) показателей оценки экологической безопасности на региональном уровне, на наш взгляд, следует использовать ущербы от загрязнения окружающей среды, рассчитанные эмпирическим путем на базе удельных показателей, и суммарные экологические платежи промышленных предприятий региона, что в совокупности будет включать:

- 1) Суммарные по всем предприятиям годовые платежи за загрязнение окружающей природной среды в пределах лимита.
- 2) Суммарные по всем предприятиям годовые сверхлимитные экологические платежи (платежи за сверхлимитное загрязнение, аварийные и залповые выбросы, экологические штрафы).
- 3) Суммарные по региону годовые платежи за нормативное использование соответствующих ресурсов.
- 4) Суммарные по региону годовые платежи за сверхнормативное использование ресурсов.
- 5) Суммарный ущерб, нанесенный окружающей среде предприятиями региона (рассчитывается на основании удельных ущербов исходя из общего годового объема выбросов и сбросов вредных веществ, а также вывоза и захоронения отходов промышленным комплексом региона).

Соотнеся каждый из указанных выше показателей с общим количеством населения или с общей площадью региона, можно получить соответствующие стоимостные характеристики экологической нагрузки на основные реципиенты техногенного воздействия.

При этом система критериев оценки экологической безопасности промышленного производства должна быть ориентирована на оценку экологической опасности отдельных промышленных объектов, где комплекс характеристик и показателей экологической безопасности промышленного предприятия должен обеспечивать возможность:

- 1) оценки уровня безопасности предприятия в условиях нормальной эксплуатации (при этом должны быть охвачены все три основных аспекта – экологический, социальный и экономический);
- 2) прогноза уровня безопасности в случае модернизации предприятия или изменения его структуры;
- 3) оценки ресурсопотребления предприятия;
- 4) оценки вероятности аварий и опасности в аварийных условиях.

Следует отметить, что для того чтобы система критериев могла найти практическое применение, она должна основываться на существующей нормативно-правовой и информационной базе. В ином случае из-за недостатка или отсутствия исходной информации практические расчеты предложенных показателей будут чрезвычайно затруднены или невозможны.

В вопросе оценки эффектов от реализации экологической программы считаем целесообразным выделить следующие индикаторы: динамику заболеваемости горожан экологической этимологии; динамику показателей ожидаемой продолжительности жизни; индекс загрязнения атмосферы; индекс загрязнения поверхностных водоемов; динамику показателя удель-

ной водоемкости выпускаемой продукции; динамику показателя суточного водопотребления на одного жителя; площадь зеленых насаждений, приходящихся на одного жителя; количество загрязняющих веществ, выбрасываемых в атмосферу в расчете на одного жителя; объем финансовых средств, расходуемых в год на природоохранные цели в расчете на одного жителя; среднюю скорость движения на автомагистралях в час пик.

Вспомогательными индикаторами реализации программы могут являться: динамика демографических показателей; инвестиционная привлекательность региона с учетом экологических рисков; удовлетворенность жизнью; качество трудовых ресурсов; экономическая активность населения; показатели регионального социально-экономического потенциала.

Реализация разработанной программы, ориентированная на вышеуказанные индикаторы, позволит достичь ряд эффектов социального, экологического и экономического характера, обеспечивая в целом высокое качество окружающей среды.

Среди социальных эффектов можно отметить: снижение уровня заболеваемости населения; повышение уровня экологического просвещения и образования; повышение удовлетворенности жизнью населением и, как следствие, улучшение качества жизни.

К ожидаемым экологическим эффектам можно отнести: снижение выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух; снижение сбросов загрязняющих веществ в водные объекты; снижение объемов отходов, размещаемых на полигонах (свалках), и пр.

Экономическими эффектами будут являться: снижение инвестиционного риска региона и, как следствие, повышение его инвестиционной привлекательности; снижение штрафных платежей предприятиями и т.д.

Таким образом, современный период социально-экономического развития, характеризуемый декларацией приоритетов сохранения целостности эколого-природных комплексов в сочетании в ряде случаев с несовременными методами ведения хозяйства, неизбежно приводит к столкновению экономических и экологических интересов. С целью разрешения существующих противоречий требуются комплексный анализ и оценка рациональности хозяйственной деятельности и разработка механизма регулирования устойчивого развития, прежде всего на региональном уровне, путем формирования и реализации эффективной экологической политики.

ЛИТЕРАТУРА

1. Грешневиков А.Н. Проблемы экологической безопасности России / А.Н. Грешневиков, В.Ф. Протасов. – Право и безопасность. – М.: 2005. Режим доступа: http://dpr.ru/pravo/pravo_16_21.htm/.
2. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года / Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537.
3. Тихомиров Н.П. Методы анализа и управления эколого-экономическими рисками / Н.П. Тихомиров, И.М. Потравный, Т.М. Тихомирова. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – 350 с.
4. Ферару Г.С. Методология устойчивого развития предприятий лесопромышленного комплекса как эколого-экономических систем. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук. – Архангельск: Изд-во Поморского государственного университета им. М.В. Ломоносова, 2008. 53 с.