ОСОБЕННОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ В РОССИИ В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДА К РЫНКУ

К.г.н. Фоменко Георгий Анатольевич,
заместитель председателя комитета экологии
и природных ресурсов Ярославской области

В настоящее время в любом регионе Российской Федерации стабилизация эколого-социально-экономической обстановки и последующее устойчивое развитие территорий представляют важнейшую задачу.

Решение этой проблемы требует последовательной реорганизации региональных систем управления и в первую очередь в сфере охраны природы и природопользования. Без этого невозможно обеспечить развитие экономики в эколого-социальной системе координат, а значит, избежать развития Общества по антигуманному, античеловеческому, губительному для Природы и Общества пути.

Сложность реализации такого подхода заключается в том, что переход к концепции устойчивого развития в нашей стране придется проводить в тяжелых условиях становления рыночной экономики и децентрализации управления на огромных пространствах России при большом географическом разнообразии. Именно от правильного научно обоснованного решения проблем взаимодействия различных уровней управления при неизбежном переходе от отраслевого к территориальному системному управлению природопользованием зависит не только успех экономической и экологической реформ в Российской Федерации, но и стабильность общественно-политической обстановки.

Отсутствие современного отечественного опыта управления природопользованием в условиях рынка в значительной мере может быть компенсировано сравнительным анализом развития систем управления в странах с рыночной экономикой, добившихся хороших результатов в решении экологических проблем и близких нам по природно-географическим условиям. Ни одна из них, конечно, не может быть принята за страну – аналог Российской Федерации, поэтому крайне важно изучать опыт развития региональных систем управления природопользованием в различных странах: важно знать и с учетом наших особенностей использовать опыт решения экологических проблем в США и Канаде, Китае и Японии, государствах Европы.

Опыт Германии для нас особенно ценен тем, что эта страна представляет федеративное государство с эффективной демократической властью, осуществившее в послевоенный период восстановление разрушенной экономики и успешно решающее экологические и социальные проблемы своей страны в условиях рынка. Кроме того, Германия в настоящее время решает сложные, в том числе и экологические, проблемы воссоединения земель, и практика их решения представляет для нас исключительный интерес.

Понять направления и характер развития региональных систем управления природопользованием в Российской Федерации весьма трудно без знания того управления, которое реально сложилось к началу реформ.

В условиях планово-командной экономики способы рационализации природопользования рассматривались через призму улучшения планирования социалистического хозяйства в условиях единой государственной формы собственности. Природопользование осуществлялось и контролировалось, в том числе и в Ярославской области, группой природно-ресурсных государственных министерств и ведомств, ориентированных в своей основной задаче на добычу ресурсов с наименьшими для них затратами. Функции, относящиеся к региональному уровню управления, пытались решать непосредственно из Центра с помощью прямого перераспределения ресурсов и централизованного административного воздействия на регионы, жесткого регламентирования их деятельности.

В 70–80-е годы по мере ухудшения экологической ситуации происходило постоянное увеличение объема функций, которые возлагались на территориальные органы – местные Советы народных депутатов – и формируемые исполнительно-распорядительные и хозяйственные органы управления, что, однако, не сопровождалось серьезными организационно-структурными изменениями в региональных системах управления. Как следствие, в регионах формировались эклектичные, слабо учитывающие территориальные особенности, многофункциональные системы управления природопользованием, которые практически не являлись составной частью единых комплексных систем территориального управления. Так, в 1988 году в Ярославской области функции, связанные с управлением природопользованием, осуществляли 24 организации, в основном союзного и республиканского подчинения, в которых непосредственно вопросами управления природопользованием занимались более 350 человек. При этом многие функции дублировались.

В 80-х годах с целью улучшения координации управления на территориях в сфере природопользования в ряде регионов страны стали разрабатывать территориальные комплексные схемы охраны природы (ТерКСОПы). В Ярославской области они были разработаны для городов Ярославля и Переславля-Залесского, однако в тех условиях не были восприняты системой управления и не играли активной роли в принятии управленческих решений.

В условиях планово-командной экономики основными инструментами воздействия на деятельность природопользователей со стороны государственных органов управления на региональном уровне были: партийное воздействие, заслушивание в исполнительном комитете, декретирование руководителей, обращения в отраслевые министерства, весьма незначительные штрафы и иски. Приостановка деятельности

производств в условиях монополизированной экономики была практически невозможна.

Важно отметить, что в большинстве развитых стран с рыночной экономикой именно в 70–80-е голы начали постепенно реализовываться на практике идеи комплексного управления природопользованием на региональном уровне, началось широкое применение экономико-правовых инструментов рыночного регулирования, усиливалась роль экологической экспертизы, интенсивно разрабатывались системы экологического мониторинга, а контроль начал усложняться и все в большей мере стал выполнять функции обратной связи. Соответственно реорганизовывались и региональные системы охраны природы и природопользования. Также мировой опыт развития систем управления природопользованием в эти годы со всей очевидностью показал, что чрезмерная централизация управления природопользованием с акцентом на административно-контрольные методы снижает эффективность природопользования.

Создание по решению союзного, а затем и республиканского правительства единой системы комитетов по охране природы в Российской Федерации в 1988 г. совпало по времени с «перестройкой» и положило начало формирование комплексных структур по управлению природопользованием в регионах.

В этом решении правительства впервые была подчеркнута необходимость перехода от административных к преимущественно экономическим методам управления природоохранной деятельностью. В то же время решение было половинчатым, т.к. предполагало меры по улучшению планово-отраслевой экономики, которая по своей сути не могла учитывать местные природные, этнические и другие особенности территорий. Этим объективно объясняются:

– недостаточное внимание к организации управления природопользованием на региональном уровне;

– отраслевой подход к решению экологических проблем;

– сохранение приоритетности централизованного планирования природоохранных мероприятий;

– использование в качестве одного из основных рычагов управления природопользованием «планового» вмешательства в составление планов предприятий и организаций и навязывание им тех или иных технических решений;

– недостаточное внимание к комплексному изучению территории как основы принятия решений в системе территориального управления природопользованием.

Таким образом, речь шла не о территориальном управлении природопользованием, а лишь о территориальном контроле и координации деятельности отраслевых министерств в сфере природопользования. Экологическая экспертиза и экономико-правовые методы управления рассматривались как вспомогательные.

Структура Ярославского областного комитета охраны природы 1990 года в основном соответствовала типовой по республике. Областной комитет, находящийся в двойном подчинении Госкомприроды РСФСР и Ярославского облисполкома, имел в каждом районе области небольшие (1-2 чел.) комитеты. В городах областного подчинения, Ярославле и Рыбинске, численность комитетов возрастала до 4-7 человек. Возглавлял областной комитет председатель, который имел двух заместителей; первого – Главного Государственного Инспектора по охране природы (ему подчинялась и вновь организованная экологическая экспертиза), а также заместителя по экономике природопользования. В областном комитете (общая численность 54 чел.) имелась своя специализированная аналитическая лаборатория.

Поворотным моментом в развитии региональных систем управления природопользованием стал экономический эксперимент по введению платежей за выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду. Этот эксперимент был проведен в 1990 г. в 36 регионах страны, в том числе и в Ярославской области.

Анализ уже первых результатов эксперимента показал:

– экономико-правовые методы регулирований деятельности природопользователей, несмотря на все сложности экономической ситуации, эффективны даже в начальной стадии переходного периода;

– нельзя сразу осуществить скачок от сложившейся системы централизованного планового управления природопользованием к децентрализованной территориальной системе, основанной на комплексном применении рыночных инструментов экополитики, в первую очередь экономико-правовых;

– резкий переход невозможен из-за отсутствия развитых рыночных отношений, высокого уровня монополизации экономики, разбалансированности товарно-денежных отношений, высокого уровня инфляции, отсутствия необходимой информационной базы, а также широкого распространения целевых установок и стереотипов мышления у руководителей, сформировавшихся в условиях планово-командной экономики. Кроме того, в условиях России неприемлемо догматичное копирование рыночных (возможно, передовых для других стран) приемов управления и создание соответствующих организационных структур регионального управления природопользованием без глубокого историко-географического анализа традиций природопользования в регионах России.

Управление деятельностью природопользователей должно осуществляться через комплексное, оптимальное для условий каждой отдельной территории применение различных инструментов экополитики (фискальных и нефискальных), ориентированных на защиту региональной системы регламентаций и ограничений режимов природопользования на каждой конкретной территории через определение и закрепление их статуса региональными, а в ряде случаев и федеральными органами власти. Именно

сейчас, когда начата массовая приватизация земли, важно выявить и придать правовой статус территориям, которые должны иметь особый режим охраны.

Для применения рыночных инструментов экополитики требуется качественно новый уровень информационного обеспечения, в создании которого ведущая роль принадлежит комплексным территориальным кадастрам природных ресурсов и оперативным мониторинговым системам контроля эмиссии.

Крайне важна комплексная оценка эффективности применения инструментов экополитики с точки зрения оценки эколого-социально-экономического состояния при переходе к устойчивому развитию каждой территории по типу обратной связи, что позволит вовремя вводить новые инструменты или корректировать применение уже используемых.

Начало активных экономических реформ в 1992 году вызвало острую необходимость реорганизации системы комитетов по охране природы, ибо стало ясно, что основные методы государственного воздействия, применяемые ранее в условиях планово-командной экономики для регулирования деятельность природопользователей, не действуют. К этому времени исчезли: партийное воздействие, заслушивание в исполнительных органах власти, депремирование, визирование внутренних планов предприятий и т.п. А ведь именно на применение этих инструментов были ориентированы структуры региональных комитетов по охране природы.

В настоящее время во многих регионах России и федеральных органах власти приходит осознание того, что в новых условиях в региональном природопользовании применение рыночных инструментов экополитики – фискальных и нефискальных – может быть эффективным только в единых системах территориального управления (когда территория рассматривается как единый живой организм – система, находящаяся внутри системы более высокого порядка).

При таком подходе контроль следует расширить до полнокровной функции обратной связи в соответствующих территориальных системах управления. Такой взгляд на региональные системы управления природопользованием, разумеется, не противоречит идее независимого федерального экологического надзора. Он должен обеспечить повсеместное выполнение федерального природоохранного законодательства и соответствующих нормативно-правовых актов, а также независимое наблюдение за состоянием окружающей природной среды. Без этого невозможно эффективное государственное управление в федеративном государстве с рыночной экономикой.

В настоящее время в регионах России, в т.ч. и в Ярославской области, главная проблема состоит в том, чтобы создать региональную нормативно-правовую базу в сфере природопользования и соответствующие организационные структуры управления, которые позволяли бы обеспечить повсеместное выполнение законов Российской Федерации в конкретных условиях регионов при изменении структуры собственности и с учетом всего

многообразия местных условий. В Ярославской области такая работа проводится согласно решению областного Совета народных депутатов «О неотложных мерах по экологизации социально-экономического развития области в 1992-1993 годах» и ряда других разработанных на его основе региональных нормативно-правовых документов.

В новых условиях структура комитета экологии и природных ресурсов Ярославской области (организован в 1992 году на базе Ярославского областного комитета по охране природы) выглядит следующим образом. В районах области, как и ранее, существуют комитаты (1-3 чел.). В городах Ярославле, Рыбинске и Переславле-Залесском увеличена численность сотрудников. В областном комитете усилены экологическая экспертиза (выделена в отдельный блок во главе с заместителем председатели комитета) и экономико-правовое направление деятельности (создан отдел экономики ресурсопользования и усилен отдел эколого-экономического нормирования). В районах области и городах областного подчинения, а также при областном комитете организованы экологические фонды, куда направляются для решения природоохранных задач средства, полученные в качестве платежей за загрязнение окружающей среды.

К сожалению, координирующая роль областного комитета экологии и природных ресурсов относительно организаций отраслевых природно-ресурсных ведомств, находящихся на территории области, в настоящее время крайне слаба. Особенно остро ощущается практическое отсутствие такой координации на локальном уровне. По сути неудачей закончилась попытка формирования в 1991 году (по постановлению администрации области) коллегии Ярославского областного комитета а составе руководителей природно-ресурсных организаций. Из этого следует, что для успешной территориальной координации в сфере природопользования необходима разработка новой правовой базы как на федеральном, так и региональном уровнях.

Общий анализ тенденций в развитии систем управления природопользованием в регионах России показывает, что их реорганизация идет повсеместно. Скорость этого процесса различна в разных областях, краях, республиках и зависит, главным образом, от:

– степени напряженности эколого-социально-экономической ситуации, сложившейся в том или ином регионе;

– характера природно-хозяйственных условий;

– типа природопользования;

– традиций природопользования, связанных с этническими особенностями населения;

– уровня знаний о территории.

Региональные системы управления природопользованием в настоящее время в России развиваются по трем сценариям.

Первый сценарий. Для него характерна последовательная реорганизация регионального комитета охраны природы и природных

ресурсов в орган двойного подчинения: Администрации (правительству) Субъекта Федерации и Минприроде России. При этом комитет должен все в большей мере выполнять функции комплексного управления природопользованием на территории и координировать деятельность природно-ресурсных ведомств.

К преимуществам такого направления в реорганизации комитета следует отнести:

– возможность применения рыночных инструментов экополитики (платежи за загрязнение окружающей среды, льготы в налогообложении, определение направлений целевого инвестирования природоохранных мероприятий, разработка механизмов развития регионального рынка экологических услуг и др.);

– возможность разработки региональных нормативно-правовых актов в области охраны окружающей природной среды при научно-методическом и правовом руководстве Минприроды России по вопросам, относящимся к полному ведению Субъекта Федерации, а также по вопросам совместного ведения Субъекта Федерации и Федерации;

– возможность обеспечения относительно устойчивого территориального управления природопользованием в условиях неопределенности, отношений собственности на природные ресурсы между федеральным уровнем управления и Субъектами Федерации.

К недостаткам относятся:

– относительная зависимость экологических контрольных служб от региональных органов управления;

– необходимость организации работы комитета в условиях объективных противоречий между требованиями Федерального министерства и Администрацией (правительством) Субъекта Федерации.

В 1993 году этот сценарий развития региональных систем управления природопользованием реализовывался в Ярославской, Ивановской, Костромской и ряде других областей.

Второй сценарий. Он предусматривает развитие региональной системы управления природопользованием по двухзвенной схеме. При этом сценарии функции экологических государственных контроля и экспертизы, независимых от региональной Администрации, осуществляются специально уполномоченным территориальным органом Минприроды России. На специально создаваемый департамент Администрации (правительства) Субъекта Федерации возлагаются следующие функции:

– определение основных направлений региональной экополитики и соответствующая координация деятельности природно-ресурсных ведомств в рамках единой системы управления Субъекта Федерации и территориальных, комплексных эколого-социально-экономических интересов;

– развитие региональной нормативно-правовой базы в сфере природопользования;

– ведение комплексных территориальных кадастров природных ресурсов;

– разработка и контроль реализации региональных экологических программ, в первую очередь с использованием экономико-правовых, рыночных инструментов.

К преимуществам этого подхода следует отнести:

– более полное соответствие федеративному устройству государства;

– усиление возможностей Администрации (правительства) Субъекта Федерации в проведении единой политики устойчивого развития территории с учетом экологического фактора.

К недостатки относятся:

– слабость законодательной, нормативно-правовой, информационной баз, обеспечивающих деятельность такой системы управления;

– неопределенность отношений собственности на природные ресурсы на различных уровнях управления;

– не разработанность механизмов федерального экологического контроля в новых условиях.

Реорганизация ранее существующих комитетов экологии и природных ресурсов по второму сценарию была проведена в 1993 году в Вологодской, Нижегородской, Владимирской, Екатеринбургской и ряде других областей.

Третий сценарий. Региональный комитет экологии и природных ресурсов развивается как федеральный орган с последовательным усилением экспертных и контрольных функций. Применение экономико-правовых методов управления природопользованием все в большей мере передается федеральным отраслевым ресурсным службам. Администрация (правительство) Субъекта Федерации считает несвоевременным следовать концепции устойчивого развития территории и относит в будущее решение комплексных вопросов использования природных ресурсов и охраны природы,

При таком технократическом подходе, когда затраты на экологию и благополучие человека считаются непроизводительными, территориальные органы управления будут терять возможность проведения единой комплексной региональной политики. Они не будут обладать реальной возможностью влиять на деятельность природопользователей посредством экономико-правовых методов и не смогут обеспечить комплексное использование природных ресурсов в интересах территории. Таким образом, как Субъект Федерации, так и органы местного самоуправления в значительной мере лишаются фундамента, на котором должна строиться организация территориального управления.

Представляется рациональным развитие систем управления природопользованием в регионах России по одному из первых двух сценариев. При этом первый сценарий может рассматриваться как

переходная форма в условиях становления правового федеративного государства и развития рыночных отношений.

Практика регионального управления природопользованием в зарубежных странах и современный отечественный опыт показывают, что в условиях перехода к рыночным отношениям невозможно обеспечить эффективное региональное управление природопользованием без государственной поддержки развития рынка экологических услуг и создания экологической инфраструктуры. Требуется поддержка со стороны государства экологическим общественным движениям и организациям, особенно в сложных условиях экономического кризиса. Это особенно важно в России, где недостаточны демократические традиции и велика опасность чиновничьего произвола в условиях монополизма на разрешительные и запретительные функции. Без контроля Общества самая передовая система государственного управления в монопольно-тепличных условиях может начать работать сама на себя, последовательно вырождаться и деградировать.

Последовательное создание комплексной, уравновешенной системы управления природопользованием в регионах России – сложный и длительный процесс. Важнейшую роль в его успешном развитии играет постоянная переподготовка кадров, овладение ими навыками работы в рыночных условиях, что связано с осознанием необратимости перемен и невозможностью жить привычными стереотипами. В связи с этим открытие приказом Миннауки РФ в Ярославле на базе Ярославского государственного педагогического университета и научно-производственного центра «Кадастр» Минприроды РФ спецфакультета по переподготовке специалистов с высшим образованием по специальности «Экология и повышение эффективности использования природных ресурсов» приобретает особое значение. Проводимый сегодня семинар по сути открывает новый, выполняемый на высоком профессиональном уровне этап в переподготовке специалистов в сфере природопользования для Ярославской области. И то, что в начале пути мы работаем вместе с немецкими специалистами и имеем возможность изучить «из первых рук» опыт практической работы в непривычных для нас рыночных условиях, крайне важно, ибо обычно самые крупные ошибки те, которые сделаны в начала реформ, при принятии основополагающих решений. Эти решения потом очень трудно изменять.