

**М.А. Фоменко**  
**НПП "КАДАСТР"**

### **О разработке территориальных программ рационального природопользования и охраны природы на уровне местного самоуправления**

По данным Российского товарищества содействия возрождению и развитию малых городов и сел "Возрождение", более 45 миллионов граждан нашей страны живет на периферии, вдали от крупных центров. И именно от возрождения жизни малых городов, укрепления сельских районов решающим образом зависит устойчивое развитие всего государства.

В современных условиях проведения экономических реформ повсеместно усиливается роль органов местного самоуправления в решении эколого-социально-экономических проблем, в том числе природопользования и охраны природы. Поэтому сейчас как никогда раньше актуален вопрос разработки и реализации территориальных программ рационального природопользования и охраны природы на уровне местного самоуправления.

Наши исследования показывают, что сегодня на местах особенно остро нужны не столько работы по углублению знаний экологических, биологических и других проблем, существующих на территориях, а программы и планы конкретных действий местных органов власти. Эти документы должны содержать не исчерпывающий перечень того, что нужно сделать для решения ресурсосберегающих и природоохранных проблем, а именно то, что реально можно осуществить в сложных современных условиях на конкретной территории. Кроме того, эти планы должны базироваться на синтезе уже имеющейся в различных органах информации о социально-экономической и экологической ситуации конкретного административного района и только в особых случаях предусматривать постановку дополнительных дорогостоящих исследований территории.

Особенно важно подчеркнуть, что территориальные программы рационального природопользования и охраны природы на уровне местного самоуправления непременно должны разрабатываться людьми, которые живут на этой территории, поскольку именно они как никто другой знают свою землю. Кроме того, именно эти люди будут реализовывать программу. При этом особую важность приобретают вопросы координации их усилий и повышения квалификации.

В настоящее время резко снизились возможности государственных инвестиций в природоохранные мероприятия. Сейчас решение природоохранных проблем на местах зависит, главным образом, от тех скудных средств, которые местные органы управления имеют в своем распоряжении. В силу этого необходимо отказываться от привычного затратного подхода к разработке и реализации программ, шире применять рыночно - ориентированные инструменты государственного регулирования.

В этом докладе описаны используемые нами в практической работе новые подходы к разработке и реализации территориальных программ рационального природопользования и охраны природы на уровне местного самоуправления. Более подробно они изложены в методических рекомендациях, разработанных и изданных НПП "Кадастр". Эту методику мы опробовали в Большесельском районе Ярославской области и Варнавинском районе Нижегородской области.

Как известно, в последние десятилетия в административных районах России составлялись различные типы территориальных программ рационального природопользования и охраны природы. Наиболее широко известны природоохранные разделы в планах социального и экономического развития территорий и городов, планы охраны природы в виде перечня территориальных природоохранных мероприятий, территориальные комплексные схемы охраны природы (ТерКСОП). Им была присуща статичность, сложность внесения коррективов в соответствии с изменяющейся ситуацией. Кроме того, они недостаточно учитывали особенности организации управления на конкретной территории, практически игнорировали местные традиции природопользования. Набор средств для достижения поставленных целей был крайне ограничен и ориентирован на планово-командную экономику. Каковы же новые требования предъявляются к территориальной программе рационального природопользования и охраны природы на уровне местного самоуправления в современных условиях? Наш опыт работы показал следующее.

Прежде всего, программа должна быть ориентирована на обеспечение стабилизации и дальнейшее улучшение эколого-социально-экономической ситуации на конкретной территории.

Далее, нужно, чтобы она соответствовала ментальности местного населения и учитывала традиции природопользования. Следует использовать только такие методы управления, которые приемлемы и понятны для населения данной территории.

Также необходимо обязательное участие всех заинтересованных сторон на всех стадиях работы над программой, начиная от формулирования целей и кончая ее реализацией. При этом местные специалисты должны четко сознавать, что именно они будут принимать непосредственное участие в реализации принятых решений.

Кроме того, программа должна обладать возможностью оперативной корректировки в ходе реализации. Необходимы развитые каналы обратной связи.

Поставленные цели должны достигаться максимально эффективным сочетанием инструментов государственного регулирования. И, наконец, программа должна иметь простое и ясное изложение. Правильное формулирование целей - ключевой момент в работе над территориальной программой рационального природопользования и охраны природы на уровне местного самоуправления. Цели - это конкретные ориентиры. Они указывают ожидаемый результат деятельности, а не средства его достижения. Важно, чтобы цели экополитики были понятны широким кругам населения, общественно значимы, реально достижимы, не декларативны и легко проверяемы.

Основная сложность при формулировании целей состоит в определении ценности окружающей среды. Например, люди на конкретной территории должны решить, до какого уровня снижать выбросы и сбросы загрязняющих веществ? Оправдано ли дорогостоящее доведение их до минимально возможных величин, или же часть средств целесообразно направить на улучшение условий жизни людей, например, на улучшение питания, строительство санаториев и т.п. Или такой вопрос, как сохранение лесов на территории. Какие леса необходимо сохранить? И каких затрат это потребует?

Для решения таких вопросов, прежде всего, важна информация о территории. Необходим синтез самой различной информации, комплексные прогнозные проработки.

Совершенно очевидно, что каждая территория будет иметь свои приоритеты в сфере природопользования и охране природы. Например, они будут разные в Сергиево-Посадском районе Московской области с развитой инфраструктурой, высокой плотностью населения, и в отсталом сельскохозяйственном Большесельском районе Ярославской области. Естественно, и пути достижения поставленных целей, сочетание используемых инструментов государственного регулирования будут также отличаться.

Какими же принципами целесообразно руководствоваться в процессе работы над территориальной программой рационального природопользования и охраны природы на уровне местного самоуправления?

Опыт показывает, что нельзя ставить более 5-6 проблем сразу (параллельная разработка и реализация большего количества целевых программ организационно практически невыполнима). Например, в Большесельском районе в качестве приоритетных, на решение которых в ближайшие годы целесообразно направить усилия, были определены следующие проблемы: леса, поверхностных вод, питьевой воды, плодородия почв, отходов.

Далее, необходимо отказаться от привычной, но не эффективной методологии работы по принципу: "мы сидим и пишем", т.е. формально сводим в единый список наиболее острые проблемы окружающей среды.

Нужен анализ проблем. Коллегиальные решения должны приниматься на основе консенсуса.

Так, определение приоритетных проблем и составов рабочих групп по конкретным проблемам в Большесельском районе проводилось при широком участии работников местной администрации, всех организаций природно-ресурсного блока, находящихся на территории района, а также представителей общественности и местных средств массовой информации. Специалисты НПП "Кадастр" осуществляли научно-методическое обеспечение этой работы, организовывали обсуждения с помощью активных методов, а также специальным образом обрабатывали полученные материалы. Таким образом, уже на начальной стадии работы было организовано эффективное сотрудничество между всеми заинтересованными участниками решения проблем. Это сотрудничество очень важно организовать и поддерживать как при формулировании целевых приоритетов, так и в процессе разработки и реализации программы.

Также крайне важна оценка эффективности принимаемых решений для всей социально-экономической сферы. Нужно уделять особое внимание исследованиям поведения природопользователей и населения территории при реализации программы.

При работе над территориальной программой рационального природопользования и охраны природы на уровне местного самоуправления особенно важны процедурные вопросы. Не случайно в мировой практике в последние годы им отводится значительная роль. Хороший результат дает применение активных методов работы. Суть их состоит в обеспечении активной совместной скоординированной работы всех заинтересованных сторон во время всего цикла: начиная от формулирования целей до реализации.

Наш опыт применения интерактивного метода в работе над территориальной программой рационального природопользования и охраны природы в Большесельском районе Ярославской области и Варнавинском районе Нижегородской показал достаточно высокую его эффективность в наших условиях. Он позволяет повысить активность обсуждения проблем и добиться положительных результатов с минимальными затратами времени и средств. С помощью этого метода были выявлены приоритетные проблемы в сфере природопользования и охраны природы в этих районах, определены составы рабочих групп по решению каждой из проблем, а также организована непосредственная работа этих групп.

Важнейший момент в работе над территориальной программой рационального природопользования и охраны природы на уровне местного самоуправления - определение путей достижения поставленных целей, и в первую очередь, выбор инструментов государственного регулирования, наиболее приемлемых для конкретной территории.

Известно около 40 различных инструментов экополитики (Wicke, 1991). Они делятся на фискальные, т.е. непосредственно связанные с финансами, и нефискальные. К нефискальным инструментам относят природоохранные обязательные условия, изменение правовых условий с учетом экологического фактора, территориально конкретное планирование окружающей среды и другие. Фискальные инструменты, в свою очередь бывают двух типов: связанные с государственными доходами (это лицензирование природопользования, налоги окружающей среды) и связанные с издержками государства (природоохранные целевые инвестиции, госбюджетное финансирование мероприятий, имеющих отношение к окружающей среде, государственная поддержка экологических направлений НИОКР, государственное финансирование учреждений окружающей среды). Классификация основных из них, наиболее важных для локального уровня управления природопользованием, представлена на рисунке 1.

Каждый инструмент имеет свои преимущества и недостатки, направление и радиус воздействия. Эффективность инструментов может изменяться в зависимости от конкретной ситуации. Все это важно учитывать при разработке и реализации территориальной программы рационального природопользования и охраны природы. Поэтому необходимо проработать несколько вариантов сочетаний различных групп инструментов и выбрать наиболее эффективный.

Сейчас в сложных экономических условиях нужно стараться применять такие инструменты, которые не требуют значительных финансовых затрат. Наш опыт показывает, что особенно необходимо шире использовать нефискальные инструменты экополитики. Наиболее важный из них - природоохранные обязательные регламентации и ограничения хозяйственной деятельности. Он закладывает основу для применения целого набора других инструментов, таких как лицензирование природопользования, налоги окружающей Среды.

## **Система инструментов политики окружающей среды (основные группы) (по Wicke L., 1991, s. 69, перевод и дополнения автора)**

### **Нефискальные инструменты:**

- Введение природоохранных обязательных условий
- Изменение правовых условий с учетом экологического фактора
- Кооперация деятельности на широкой основе
- Непринудительное побуждение природопользователей к природосовместимым действиям
- Обеспечение преимуществ природопользователям, использующим природосберегающие продукты и способы производства
- Территориально конкретное планирование окружающей среды

### **Политика окружающей среды, связанная с государственными доходами:**

- Лицензирование природопользования
- Налоги окружающей среды

### **Политика окружающей Среды, связанная с государственными издержками:**

- Природоохранные целевые инвестиции
- Государственное управление финансами
- Госбюджетное финансирование обычных мероприятий, имеющих отношение к окружающей среде
- Экологонаправленная государственная политика занятости населения
- Непосредственное стимулирование экологонаправленной частной хозяйственной инициативы
- Многоаспектная государственная поддержка экологических направлений НИОКР
- Государственное финансирование учреждений окружающей среды

При реализации программы следует постоянно анализировать действие как всего набора предусмотренных инструментов, так и каждого из них в отдельности, следить, достигаются ли цели, ради которых он применяется и при необходимости оперативно вносить коррективы.

Применение инструментов экополитики, составляющих основу программы рационального природопользования и охраны природы, может быть успешным только при достаточном информационно-правовом, нормативно-правовом и организационном обеспечении.

В создании информационно-правового обеспечения ведущая роль принадлежит комплексным территориальным кадастрам природных ресурсов (КТКПР). В соответствии с распоряжением правительства (58-РЗ от 1993 г.) в настоящее время во многих регионах России проводится федеральный эксперимент по их разработке. Уже на первом этапе эксперимента стало ясно, что две проблемы - ведение КТКПР и разработка территориальных программ рационального природопользования и охраны природы на уровне местного самоуправления - не просто взаимосвязаны, а составляют единый комплекс.

КТКПР представляют собой систему сбора, обработки, хранения, использования и обновления информации в виде нормативно - технических, методических и учетных документов, информационных и картографических материалов, которые имеют правовой статус. Именно такая кадастровая информация

может использоваться для применения инструментов экополитики. Важность этого, особенно при применении экономико-правовых методов управления, осознают все, кто имел дело с арбитражными исками.

Поэтапное введение в ходе реализации программы новых инструментов экополитики должно быть тесно увязано со сбором дополнительной информации о территории. Именно это в условиях нехватки средств определяет порог достаточности при изучении территории, дает состав и полноту кадастровой информации. В свою очередь, КТКПР, и особенно учетно-ресурсные ведомости, разрабатываемые в его составе, дают возможность оперативно выполнять укрупненный комплексный анализ реализации мероприятий программы, оценить эффективность применения инструментов экополитики и при необходимости вносить необходимые коррективы.

Работа над программой с самого начала должна идти в существующем правовом пространстве. Необходим постоянный анализ нормативно-правовой базы применения предусмотренных инструментов экополитики, а также постепенное ее преобразование в соответствии с потребностями постановки и реализации целей экополитики.

Организационное обеспечение, особенно налаживание территориальной координации деятельности всех заинтересованных сторон, в процессе разработки и реализации территориальных программ рационального природопользования и охраны природы на уровне местного самоуправления играет крайне важную роль. На это в последние годы в мировой практике обращается особое внимание.

На рис. 1 изображены основные этапы работы над программой, отличающиеся между собой направленностью организации работ.

Первый этап - признание проблем местной администрацией и населением. Здесь велика роль общественности, неправительственных экологических организаций, ученых, средств массовой информации. Очень важно придать конструктивную направленность этим движениям: не просто перечисление негативных сторон и явлений, а осознание необходимости постановки реально достижимых приоритетных целей экополитики.

Второй этап - формулирование целевых приоритетов для конкретной территории. Основной его результат заключается в правовом утверждении конкретизированных для данной территории реально достижимых приоритетных целей.

Третий этап - непосредственная разработка территориальной программы рационального природопользования и охраны природы на уровне местного самоуправления. Успех ее определяется активной ролью местной администрации и своевременным подключением к работе всех заинтересованных сторон. При этом организуются группа управления программой и рабочие группы по различным направлениям. На заключительной стадии должна быть создана группа реализации программы.

Так, в процессе совместной работы сотрудников НПП "Кадастр" и специалистов Большесельского района над программой рационального природопользования и охраны природы Большесельского района Ярославской области были:

- сформулированы и уточнены с привлечением экспертов приоритетные проблемы природопользования и охраны природы в Большесельском районе, на решение которых должны быть направлены усилия в ближайшие годы;
- определены составы рабочих групп по решению этих проблем и характер участия в их работе представителей различных заинтересованных сторон;
- назначены координаторы рабочих групп и координатор проекта.



Рис.1. Этапы работы над программой рационального природопользования и охраны природы

Все это было утверждено постановлением главы администрации района "О плане действий Администрации по рациональному использованию природных ресурсов и охране природы в Большесельском районе в 1995 -1998 годах". Этим же постановлением была сформирована группа управления. Также был утвержден состав экспертной группы для постоянного научно-методического сопровождения работ по плану действий, в которую вошли сотрудники НПП "Кадастр". В рамках рабочих групп проведен анализ каждой из проблем, выявлены действия по их решению, необходимые, а главное, реально выполнимые в сложных современных условиях. Таким образом, в результате многоэтапной последовательной работы сформулированы предложения в План действий районной администрации по решению проблем природопользования и охраны природы Большесельского района, который в настоящее время уже сформирован и идет подготовка к его реализации.

Четвертый этап - реализация мероприятий программы. На этом этапе важен постоянный контроль за ходом реализации намеченных мероприятий. При необходимости должна осуществляться оперативная корректировка программы.

Схема отражает только основные действия в процессе работы над территориальной программой рационального природопользования и охраны природы на уровне местного самоуправления. На практике содержание и длительность каждого из этапов будут определяться эколого-социально-экономическими условиями конкретной территории, наличием и уровнем подготовки кадров.

\* \*

В заключении хотелось бы подчеркнуть, что в основу используемого нами метода работы над территориальной программой рационального природопользования и охраны природы на уровне местного самоуправления положен подход, ориентированный на вовлечение в процесс управления природопользованием и охраной природы конкретных людей, живущих на своей земле, на стимулирование их совместной скоординированной работы над проблемами развития Мест, где они живут и будут жить; на поиск и применение решений, возможных на уровне местного самоуправления в сложных условиях сегодняшнего дня.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Возрождение и развитие малых городов России. Основные положения Федеральной программы и экономических методов ее практической реализации // Разработана под руководством и при непосредственном участии Министерства экономики Российской Федерации, Министерства строительства Российской Федерации, Российского товарищества содействия возрождению и развитию малых городов и сел "Возрождение", МГУ им. Ломоносова, Российского научно-производственного союза "Роскоммунмашстрой". – М., 1994. - С.238.
2. Временные методические рекомендации по формированию комплексных территориальных кадастров природных ресурсов: в 2-х частях / Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ. - Ярославль: НПП "Кадастр", 1994. - 203 с.
3. Географические основы рационального природопользования. - М.: Наука, 1987. - 161 с.
4. Методические рекомендации по созданию территориальных экологических программ с использованием КТКПР на локальном уровне: Отчет по заданию Минприроды России/ Отв. исполнитель Фоменко М.А. - Ярославль: НПП "Кадастр", 1994. – 40 с.
5. Окружающая среда для Европы. Программа действий по защите окружающей среды для Центральной и Восточной Европы / Документ, представленный конференции на уровне министров в Люцерне, Швейцария, 28-30 апреля 1993 года, 186 с.
6. Проект KWS 2000, методология и практика. - Гаага: проектное бюро Голландского проекта KWS 2000, 1990, 19с.
7. Фоменко Г.А. Регионализация систем управления природопользованием в условиях перехода к рынку. – Ярославль, 1993. - 182 с.
8. Хайек Ф.А. Дорога к рабству // Вопросы философии. - 1990. - № 10-12.
9. Hicking A. Decision Spaces: a scenario about deigning approp Tackling Strategic Problems. Sage Publikations, London, 1990.
10. Immler H. Vom Wert der Natur. Zur Okologische Reform von Wirtschaft und Gesellschaft Natur in der okonomischen Theorie Teil 3. 2. Aufgabe. Westdeutscher Versg, 1990. 348 s.



11. National Environmental Policy Plan (NEPP). To choose or to Lose. Ministry of Housing, Physical Planning and Environment Department for information and International Relations. The Hague, the Netherlands, 1990. 258 s.

12. National Environmental Policy Plan Plus. Ministry of Housing, Physical Planning and Environment Department for information and International Relations. The Hague, the Netherlands, 1990. 107 s.

13. Siebert H., Vogt W. Analyse der Instrumente der Umweltpolitik, Goettingen 1976.

14. Wicke L. Umweltoekonomie und Umweltpolitik / Redaktionelle Verantwortung: Verlag C.H. Beck, Muenchen, 1991. 277 s.