

ИННОВАЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ
В ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИИ:
ГОРОДСКОЙ ПРИРОДНЫЙ
(ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ) БЮДЖЕТ



Ярославль

Г.А. Фоменко, М.А. Фоменко, К.А. Лошадкин,
В.А. Мутюков, А.В. Михайлова

Инновационные механизмы в природопользовании: городской природный (экологический) бюджет

Доклад



НПП «Кадастр»
Ярославль 2002

УДК 502.3/34
ББК 20.18
И 66

Печатается по решению ученого совета
НПП «Кадастр» МПР РФ

- И 66 Инновационные механизмы в природопользовании: городской природный (экологический) бюджет: Доклад. / Г.А. Фоменко и др. — Ярославль: НПП "Кадастр", 2002. 76 с.
Innovational Mechanisms in Environmental Management: Town Nature (Ecological) Budget: Report / G. Fomenko and al., Yaroslavl, RIC «Cadaster» 2002, 76 p.

Научный редактор — кандидат географических наук Г.А. Фоменко

ISBN 5-901131-14-2

В настоящем докладе изложены результаты исследований и практических работ по формированию и включению в систему принятия управленческих решений в городах природного (экологического) бюджета как инновационного механизма территориального управления в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды.

На основании результатов рассмотрения различных аспектов устойчивого развития, включая особенности современного природо-ресурсного управления, в докладе сделан вывод о необходимости включения показателей устойчивого развития в городское управление на основе механизма природного (экологического) бюджета. Приведены описание бюджета, его структура, изложены методологические подходы к формированию бюджета и выбору показателей в его составе. Представлены результаты практических работ по определению показателей устойчивого развития г. Междуреченска Кемеровской области и включению их в систему городского управления.

Доклад предназначен для специалистов органов власти, природоохранного управления, широкого круга общественности, представителей бизнеса и всех заинтересованных лиц, а также студентов и аспирантов экономических, географических и экологических факультетов вузов.

Все права авторов защищены. Никакая часть настоящей книги не может быть воспроизведена или передана в какой бы то ни было форме и какими бы то ни было средствами, будь то электронные или механические, включая фотокопирование и запись на магнитный носитель, если на то нет письменного разрешения издателя. Copyright © 2002.

All rights reserved. No part of this book may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording or by any information storage retrieval system, without permission in writing from the Publisher. Copyright © 2002.

ISBN 5-901131-14-2

© — коллектив авторов, 2002
© — НПП «Кадастр», 2002

СОДЕРЖАНИЕ



1. Введение	v
1.1. Вводный обзор	vi
1.2. Международный опыт	vii
1.3. Актуальность в современных условиях России	xiii
1.4. Структура доклада	ix
2. Природный (экологический) бюджет как инновационный механизм городского управления	1
2.1. Устойчивое развитие городов	1
2.2. Современное состояние городского управления в области природопользования и охраны окружающей среды в России	3
2.3. Общее описание, структура и процедуры природного (экологического) бюджета города	6
2.4. Показатели устойчивого развития в составе природного (экологического) бюджета	12
3. Разработка и включение показателей устойчивого развития в городское управление на основе механизма природного (экологического) бюджета (на примере города Междуреченска)	16
3.1. Выявление приоритетных проблем в области природопользования и охраны окружающей среды	16
3.2. Определение показателей как индикаторов напряженности проблем в области природопользования и охраны окружающей среды	19
3.3. Разработка механизма включения показателей устойчивого развития в систему городского управления	21
4. Заключение	29
Литература	30
Приложения	34
Приложение 1. Хартия "Города Европы на пути к устойчивому развитию" (Ольборгская хартия)	35
Приложение 2. Лиссабонский план действий: от Хартии к действиям	42
Приложение 3. Ганноверский призыв бургомистров Европы в преддверии 21 века	46
Приложение 4. Результаты составления городского природного бюджета города Хайдельберга	52
Приложение 5. Паспорта показателей устойчивого развития города Междуреченска	54



CONTENTS

1. Introduction	v
1.1. Introductory Review	vi
1.2. International Experience	vii
1.3. Actuality in the Conditions of Modern Russia	xiii
1.4. Structure of the Report	ix
2. Nature (Ecological) Budget as a Mechanism of Town (City) Administration	1
2.1. Sustain Development of the Cities and Towns	1
2.2. Modern Status of the Town (Cities) Administration in Environmental Management and Preservation of the Environment in Russia	3
2.3. General Description, Structure and the Procedures of the Town (City) Nature (Ecological) Budget	6
2.4. Sustain Development Indices in Nature (Ecological) Budget	12
3. Elaboration and Inclusion of Sustain Development Indices into the Town Administration on Basis of Nature (Ecological) Budget (ad Exemplum of Mezhdurechensk)	16
3.1. Exposure of Foreground Problems in Environmental Management and Preservation of the Environment	16
3.2. Determination of Tension Indices in Problems of Environmental Management and Preservation of the Environment	19
3.3. Elaboration of Mechanisms for Inclusion of Sustain Development Indices into the System of Town (City) Administration	21
4. Conclusion	29
Bibliography	30
Appendices	34

ВВЕДЕНИЕ



В настоящем докладе изложены результаты исследований и практических работ по формированию и включению в систему принятия управленческих решений в городах природного (экологического) бюджета. Актуальность издания связана с необходимостью широкого распространения знаний о природном (экологическом) бюджете как современном инновационном механизме территориального управления в природо-ресурсном секторе, о методологии его применения в современных условиях России, об организационных и институциональных особенностях его внедрения в практику управления.

Исследования, результаты которых приведены в докладе, проводились при поддержке МПР России, а также региональных и местных органов власти. Наиболее полно, включая определение индикаторов устойчивого развития и внедрение их в практику управления, эти подходы реализованы в городе Междуреченске (Кемеровская область) (проект «Повышение эффективности городского природоохранного управления на основе разработки и внедрения показателей устойчивого развития») в рамках программы малых грантов, реализованной региональной общественной организацией «Информационное экологическое агентство» (ИнЭКА).

Доклад подготовлен специалистами Ярославского межрегионального государственного научно-производственного предприятия кадастров природных ресурсов (НПП «Кадастр») Министерства природных ресурсов Российской Федерации при участии специалистов Междуреченского комитета по охране окружающей среды и природопользованию и ООО «Центр экологических услуг».

Организационную и информационную поддержку проекту оказали администрация города Междуреченска, Междуреченский лесхоз, МП «Водоканал», Центр госсанэпиднадзора г. Междуреченска, Комитет по земельным ресурсам и землеустройству, Междуреченский отдел охотнадзора, МУП УБТС, заповедник Кузнецкий Алатау, неправительственные организации г. Междуреченска («АИСТ», «Инициатива», «Зеленые», СЮТУРИН, ДООиР), промышленные предприятия (ЗАО «Распадская», УК «Южный Кузбасс», АО «Междуречье»).

В выполнении работ активное участие принимали специалисты Междуреченского комитета по охране окружающей среды и природопользованию: Л.Л. Ходзицкая, Е.П. Кальчук, Л.В. Ерофеева, В.В. Бевзюк, Т.П. Паренкова, Н.В. Цыпкина, А.М. Хабибуллина; специалисты НПП «Кадастр» МПР России: Л.А. Князьков, Е.А. Арабова; специалисты мэрии г. Ярославля: В.И. Овчинников, Н.Ф. Кадельчук. Авторы особо благодарят за поддержку выполнен-

ных работ первого заместителя главы г. Междуреченска Н.З. Коровина, заместителя мэра г. Ярославля В.Н. Сидорова, начальника отдела управления инновационно-технологического развития в области природопользования и охраны окружающей среды МПР России А.А. Швеца. За ценные рекомендации, высказанные в ходе исследований и практических работ, авторы выражают благодарность д.э.н. С.Н. Бобылеву, д.г.н. Г.А. Приваловской, С.Н. Семенову, Т.В. Волковой, В.Н. Змаженко, Е.В. Перфильевой, Ф.О. Майеру.

1.1. Вводный обзор

Ориентация на принципы устойчивого развития в последние годы постепенно начинает играть все большую роль в организации управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Несбалансированный рост, когда наращивание производства сопровождается деградацией природных систем, снижением образовательного уровня населения, неэффективностью общественных институтов, уже в краткосрочной перспективе приводит к застою, повышает риски системных кризисов. Постепенно приходит осознание, что природный капитал (как совокупность природных ресурсов и экологической емкости территории) является, наряду с созданными человеком материальными ресурсами и благами, знаниями и профессиональными навыками людей, важнейшим фактором (и одновременно ограничителем) развития.

Деградация природного капитала препятствует социально-экономическому развитию и снижает инвестиционную привлекательность городов. Загрязнение водного и воздушного бассейнов, земель, вырубка зеленых насаждений, другие негативные экологические явления приводят к удорожанию коммунальных услуг, медицинского обслуживания, неуклонно повышают социальные выплаты и тем самым налагают дополнительные затраты на финансовый бюджет, бизнес и промышленность. Как следствие, возрастает себестоимость выпускаемой продукции; истощение природного капитала вызывает неизбежный рост цен на ресурсы нужного качества для производства товаров и услуг и увеличение эксплуатационных расходов; усиление экологических рисков усугубляет негативные тенденции. Все это снижает конкурентоспособность городов в привлечении инвестиций. Сложившаяся ситуация предъявляет новые требования к системе природно-ресурсного управления, диктует необходимость смещения акцентов в управленческой деятельности от контрольно-административных механизмов к инновационным, приоритетное значение среди которых имеет природный (экологический) бюджет.

Важно учитывать и происходящее в последнее время изменение взглядов на развитие территорий. Сегодня экономические показатели перестают быть единственными измерителями уровня благосостояния, а развитие уже не оценивается только как рост дохода на душу населения и начинает анализироваться с точки зрения повышения качества жизни, в том числе предоставления жителям благоприятной (экологически чистой) среды обитания. Все это требует соответствующих индикаторов, разработке которых уделяется много внимания на уровне мирового сообщества и в России. К настоящему времени в стране проведено большое количество исследований по методологии выбора показателей, практической их разработке для конкретных территорий (Индикаторы устойчивого развития России..., 2001). В то же время вопросы внедрения показателей в практику территориального управления (создание соответствующего институционального и организационного обеспечения) остаются слабо разработанными.

В этом плане трудно переоценить значение механизма природного (экологического) бюджета, который позволяет включить показатели устойчивого развития (прежде всего, по использованию природного капитала) в городс-

кое управление, институционализируя их в системе принятия управленческих решений. Для этого используется механизм бюджетного процесса в сфере финансов, благодаря чему природный (экологический) бюджет города дополняет финансовый бюджет в аспекте использования природного капитала и становится спутниковым к нему.

Именно природный бюджет как инновационный механизм управления природопользованием и охраной окружающей среды позволяет проводить мониторинговый сопряженный анализ запасов природного капитала и объемов его использования в течение бюджетного года (необходимых для социально-экономического развития), создает основу неистощительного природопользования на базе эффективной территориальной координации деятельности в природо-ресурсной сфере (взаимодействие органов исполнительной и законодательной власти). Запускается механизм выработки компромиссных решений по территориальному развитию, реализации местных инициатив и укрепления основ гражданского общества.

1.2. Международный опыт

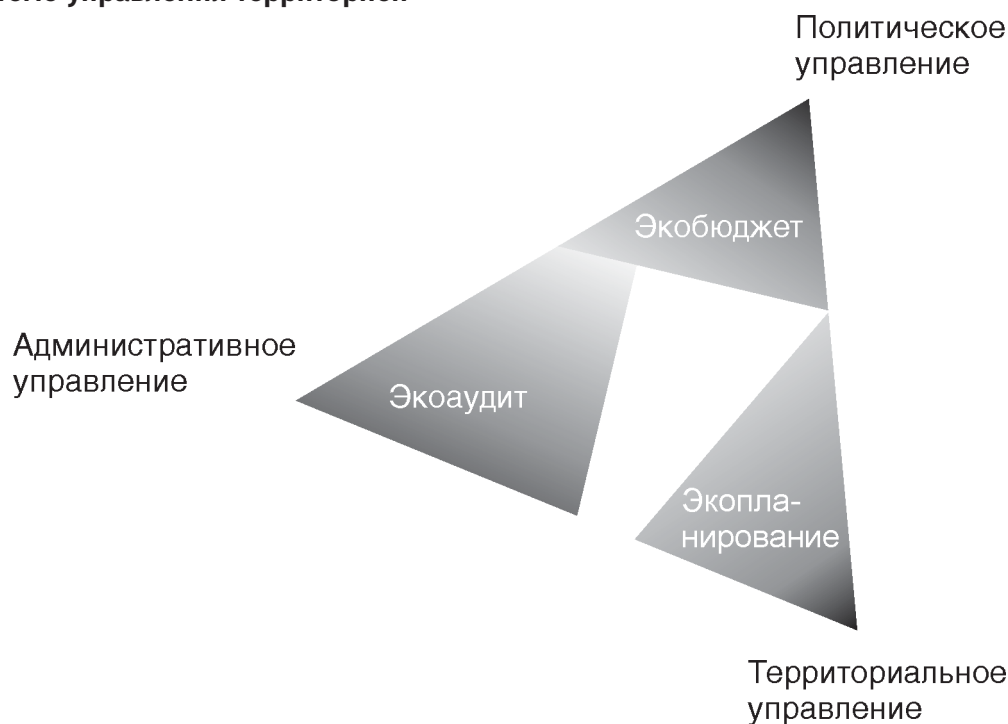
Использование природного (экологического) бюджета как инновационного механизма управления природопользованием и охраной окружающей среды осуществляется в соответствии с Повесткой дня на 21 век (1992), Ольборгской хартией (1994), Лиссабонским Планом действий (1996), решениями Фрайбургской (1994) и Ганноверской конференций (2000) (тексты Ольборгской хартии, Лиссабонского плана действий и материалы Ганноверской конференции приведены в приложениях 1, 2 и 3). В 90-х годах Международный Совет местных инициатив по окружающей среде (ICLEI) принял идею местного природного бюджета как политическую структуру для направления городского развития к целям устойчивого развития.

К настоящему времени в мировой практике уже накоплен достаточно большой опыт разработки механизма природного (экологического) бюджета (соответствующие показатели и процедуры) и включения его в практику управления развитием территорий. Начиная с середины 80-х годов, природный (экологический) бюджет активно развивается в Германии. Концепция составления природного бюджета территории впервые была применена в сфере планирования землепользования, а затем как новое направление для немецкого Федерального закона о защите природы. В настоящее время в наиболее полном виде природный (экологический) бюджет разработан (включая политическое и техническое выполнение, демонстрацию результатов) в трех городах Германии — Дрездене, Хайдельберге, Бьелефельде — и в муниципальном округе Нортхаузен (Nordhausen). В ряде стран (например, Норвегии) природный (экологический) бюджет функционирует и на национальном уровне.

Изучение мирового опыта разработки и применения механизма природного (экологического) бюджета подтверждает его высокую значимость в системе территориального управления (рис. 1) прежде всего как инструмента политического управления, нацеленного на достижение согласия по целям и приоритетам экополитики в составе общей политики развития территории. Уже первые результаты практических работ в Германии выявили большие возможности природного бюджета по следующим направлениям, имеющим важное политическое значение:

- формулирование целей и приоритетов для улучшения качества окружающей среды;
- прогноз и управление потреблением природных ресурсов (приоритетная цель — неистощительное потребление ресурсов);
- учет потребления природных ресурсов (непосредственное потребление)

Рисунок 1
**Механизм природного (экологического) бюджета
 в системе управления территорией**



Источник: материалы Международного Совета местных инициатив по окружающей среде (ICLEI), 1998

территориальным сообществом и участие территории в глобальном потреблении ресурсов, что дает возможность сравнения и, следовательно, создания базы для оценки будущего потребления);

- повышение прозрачности процесса потребления природных ресурсов и состояния окружающей среды, изложение информации в унифицированной форме.

Система показателей в составе природного (экологического) бюджета, отражающая приоритетные цели экополитики, для каждого города индивидуальна. Так, в отличие от Хайдельберга (где принято более 17 показателей, охватывающих шесть проблемных сфер развития города: атмосферный воздух, климатические изменения, шум, отходы, вода и почва — см. приложение 4), система основных показателей Дрездена включает 14 показателей и характеризует пять важнейших секторов развития города: энергетика, использование земельных ресурсов, отходы, водное хозяйство и охрана вод. Дополнительно добавляются показатели «здоровья и качества жизни» для того, чтобы показать взаимодействие между воздействием на окружающую среду и угрозой здоровью.

1.3. Актуальность в современных условиях России

Результаты исследований и практических работ НПП «Кадастр» МПР России, в том числе и представленные в настоящем издании, подтверждают высокую актуальность природного (экологического) бюджета как инновационного механизма городского управления. Это объясняется следующим.

Во-первых, ресурсный характер экономики, большое количество «грязных» производств влечет угрозу локальной истощимости (количественной и

качественной) природных ресурсов и ухудшения состояния окружающей среды. Следовательно, проблемы своевременного выявления угрозы истощимости, контроля за потреблением природного капитала в городах крайне актуальны. Требуется и повышение общественно-политического внимания к этим вопросам. Именно механизм природного (экологического) бюджета позволяет оценивать характер различных видов природопользования, а также выявлять и конкретизировать направления повышения доходов от использования природных активов (капитала) города.

Во-вторых, механизм экологического бюджета позволяет существенно повысить эффективность деятельности законодательной власти города в сфере природопользования и охраны окружающей среды, вовлечь депутатов в непосредственное принятие решений по использованию природного капитала города. Процедура природного (экологического) бюджета, предусматривающая вынесение показателей использования природного капитала (активов) города на обсуждение законодательного органа, а также утверждение этих показателей в виде нормативных документов создает условия для комплексного рассмотрения и решения проблем в области рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, для активизации разработки и внедрения в управление экономических механизмов решения природо-ресурсных проблем.

В-третьих, экологический бюджет является механизмом формирования гражданского общества, слабость которого в России составляет одну из основных проблем современного системного кризиса развития. Решение этой проблемы особенно актуально в настоящее время, когда в условиях значительного неравенства различные социальные группы имеют разный доступ к ресурсам развития (включая природные активы): экологические ущербы в наибольшей степени испытывают малоимущие, социально не защищенные слои населения. В этом направлении механизм природного (экологического) бюджета предоставляет каждому жителю возможность участвовать в принятии решений по использованию природного капитала территории через демократически избранные органы законодательной власти.

В-четвертых, природный (экологический) бюджет является механизмом непосредственной институционализации показателей устойчивого развития территории, применение которого позволяет повысить социальную и экологическую регулирующие функции бюджетного процесса, создает условия для привлечения инвестиций и повышает устойчивость развития города.

1.4. Структура доклада

Настоящий доклад имеет следующую структуру.

Раздел 1 является вводным и содержит общий обзор, содержащий описание международного опыта разработки природного бюджета и обосновывающий необходимость введения этого механизма в городское управление в современных условиях России.

В **разделе 2** приведено подробное описание природного (экологического) бюджета как инновационного механизма городского управления. На основании результатов рассмотрения различных аспектов устойчивого развития городов и анализа современного городского управления в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды в России сделан вывод о необходимости включения показателей устойчивого развития в городское управление на основе механизма природного (экологического) бюджета. Приведено описание бюджета, его структура; изложены методологические подходы к формированию бюджета и выбору показателей в его составе.

Раздел 3 содержит результаты практических работ по определению показателей устойчивого развития города Междуреченска (Кемеровская область) и включению их в систему городского управления. Описаны конкретные мероприятия по организационному и институциональному обеспечению функционирования природного (экологического) бюджета города Междуреченска (включая проекты нормативно-правовых документов).

В приложениях изложены иллюстрирующие и обосновывающие материалы: тексты Ольборгской хартии, Лиссабонского плана действий (от хартии к действиям), Ганноверского призыва бургомистров Европы в преддверии 21 века, результаты составления городского природного бюджета города Хайдельберга (Германия), паспорта индикаторов устойчивого развития города Междуреченска.

2. ПРИРОДНЫЙ (ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ) БЮДЖЕТ КАК ИННОВАЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ



В настоящем разделе представлено описание природного (экологического) бюджета как инновационного механизма городского управления. По результатам изучения различных аспектов устойчивого развития городов и институционального анализа современного городского управления в России обоснована необходимость включения показателей устойчивого развития в городское управление на основе механизма природного (экологического) бюджета. Также приведено описание бюджета, его структура; изложены методологические подходы к формированию бюджета и выбору показателей в его составе.

2.1. Устойчивое развитие городов

Человек имеет право на здоровую и продуктивную жизнь в гармонии с природой. Доступ к безопасному и здоровому жилью и основным услугам имеет важное значение для физического, психологического, социального и экономического благополучия, и именно поэтому важно, чтобы его обеспечение стало основополагающей частью стратегии развития. Устойчивое развитие городов и поселений должно сочетать в себе экономическое развитие, социальный и культурный прогресс и охрану окружающей среды при полном уважении всех прав человека и основных свобод, включая право на развитие на основе этических и духовных ценностей.

В настоящее время существует большое количество определений устойчивого развития (вставка 1). Между тем, корни этого понятия уходят в середину 80-х годов, когда в Докладе комиссии по окружающей среде и развитию («Комиссия Брунтланд») была подчеркнута необходимость перехода к устойчивому (самодостаточному, целенаправленному) развитию (Наше общее будущее..., 1989), определяемому как «...развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности». Подход, декларированный «Комиссией Брунтланд», был закреплен в заключительных документах конференции в Рио-де-Жанейро (Повестка дня на 21 век). Устойчивость, как она трактуется Повесткой 21, имеет четыре аспекта: экологический, социальный, экономический и институциональный.

Экологический аспект означает сохранение природного капитала. Предполагается, что скорость потребления возобновляемых сырьевых, водных и энергетических ресурсов не должна превышать скорости, с которой природные системы могут их восполнять, и что скорость потребления невозобновляемых ресурсов не должна превышать скорости, с которой происходит замещение их устойчивыми возобновляемыми ресурсами. Необходимо сохранение биоразнообразия, здоровья человека, качества воздуха, воды и почвы на

Вставка 1**Некоторые определения устойчивого развития**

Всемирная стратегия сохранения природы - ВССП (МСОП/Мировой фонд дикой природы/ЮНЕП) - World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development. IUCN/UNEP/WWF6 1980, принятая в 1980 г., впервые в международном документе содержала определение устойчивого развития из двух частей:

- развитие, определяемое как изменение биосферы и использование человеческих, финансовых, живых и неживых ресурсов для удовлетворения потребностей человека и улучшения качества жизни. Развитие, чтобы быть устойчивым, должно учитывать социальные и экономические, а также экологические факторы, живую и неживую ресурсную базу, долгосрочные и краткосрочные преимущества и недостатки альтернативных действий;
- сохранение природы, определяемое как управление использованием человеком биосферы таким образом, чтобы оно могло принести наибольший устойчивый выход для нынешних поколений и поддерживать его потенциал для удовлетворения потребностей и устремлений будущих поколений.

Европейская хартия и конвенция по окружающей среде и устойчивому развитию, принятая Парламентской ассамблеей Совета Европы, содержит следующие разделы: устойчивое развитие - "развитие, отвечающее потребностям сегодняшнего дня, не игнорируя способность будущих поколений к удовлетворению своих потребностей", устойчивое развитие и промышленность, энергетика, землепользование, сельское хозяйство, историческое и культурное наследие, здоровье, атмосферный воздух, шум, защита и сохранение флоры и фауны, использование отходов, образование, материально-финансовая и уголовная ответственность.

Вторая "редакция" ВССП получила название "Забота о планете Земля - Стратегия устойчивой жизни" и была опубликована в октябре 1991 г. (Caring for the Earth, 1991). В ней подчеркивается, что развитие должно базироваться на сохранении живой природы, оно должно защищать структуру, функции и разнообразие природных систем Земли, от которых зависят биологические виды. Для этого необходимо: сохранять системы поддержки жизни (жизнеобеспечение), биоразнообразие и обеспечивать устойчивое использование возобновляемых ресурсов (С. 6). Выделены четыре направления действий: предотвращение загрязнения, поддержание целостности экосистем Земли, сохранение биоразнообразия и использование биоресурсов на устойчивой основе (там же. С. 7).

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в которой участвуют двадцать четыре наиболее развитые страны, пришла к выводу о тщетности нахождения "идеального" оперативного определения устойчивого развития и решила сконцентрировать свои усилия на развитии этой парадигмы путем рассмотрения ее ключевых элементов (не отвергая целесообразности поисков определения устойчивого развития). Для выработки эффективной стратегии устойчивого развития были выделены следующие элементы:

- контроль за ростом населения;
- содействие научно-техническому прогрессу в направлении незагрязняющего, "зеленого" роста;
- определение денежной ценности ресурсов, чтобы отразить относительную их дефицитность;
- проведение организационной перестройки для обеспечения взаимодополняемости политики в области окружающей среды и развития;
- улучшение качества и количества факторов, от которых зависит благосостояние (например, квалифицированный труд, образование);
- изменение характера производства-потребления для поддержания запасов дефицитных ресурсов и достижения целей равного доступа к ним;
- рационализация степени желаемой замещимости между природным и техногенным капиталом (The Economics of Sustainable ..., 1990. P. 7).

уровне, достаточном для поддержания жизни и благосостояния человека, а также жизни животных и растений.

Социальный аспект рассматривает разнообразные индивидуальные возможности человека, такие как квалификация, увлеченность работой, индивидуальный опыт и другие.

Институциональный аспект включает в себе систему правил, которые регулируют взаимодействие между членами любого общества и представляют средства для социального принятия решений. Такая система является необходимым предварительным условием экономической деятельности и формирует эту деятельность — от натурального хозяйства к системе свободного рынка в глобальном масштабе. Эффективность правил отражается, во-первых, в хорошем (или плохом) управлении, во-вторых, в основных организационных проблемах.

Экономический аспект включает все формы экономической деятельности индивидуумов и организаций и конкретный алгоритм эффективности, особенно для организационно-экономической ориентации общества в целом. Очевидно, что организации формируют не только аспект устойчивости, но являются также необходимой частью экономики и человеческого развития.

Устойчивое развитие города невозможно без **эффективной системы муниципального управления в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды**, что нашло отражение в Ольборгской хартии, которая была одобрена участниками Европейской Конференции по устойчивому развитию больших и малых городов Европы (Дания, 27 мая 1994 г.) и подписана 80 европейскими органами местной власти и 253 представителями международных организаций, национальных правительств, научных институтов, консультантами и частными лицами.

В развитие Хартии участники второй Европейской конференции по устойчивому развитию городов (Лиссабон, Португалия, 8 октября 1996 г.) одобрили документ «От Хартии к действиям», который подчеркивает необходимость ориентироваться на устойчивое развитие городов и применение современных инструментов управления инновационного типа (в частности, природного бюджета).

Между тем, следование принципам устойчивого развития, прежде всего в городах и поселениях, сопряжено с большими трудностями. Они связаны с тем, что такой процесс охватывает целый ряд других, не связанных с ним аспектов деятельности и вовлекает все слои общества в управление. Это усложняет принятие решений, особенно в области городского управления в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды. Отсутствие четко определенных решений и необходимость сбалансировать средства и цели требуют новых механизмов, которые могут предоставить надежную и вместе с тем легко понятную информационную базу и помочь процессу мониторинга достигнутого прогресса, а также связей с общественностью в целом (Джесингхаус, 1996, Речатин, Тейс, 1997, Лафферти, 1994). Именно природный (экологический) бюджет выступает в качестве такого механизма и является наиболее эффективной формой включения показателей устойчивого развития в системы городского управления.

2.2. Современное состояние городского управления в области природопользования и охраны окружающей среды в России

В современных условиях города России испытывают на себе многочисленные вызовы экономической глобализации: нехватку финансовых ресурсов и рабочих мест, увеличение количества бездомных, рост нищеты и все увеличивающийся разрыв между богатыми и бедными, ухудшение ситуации в плане безопасности и рост преступности, ухудшение состояния жилищного фонда, снижение качества услуг и инфраструктуры, эффективности систем здравоохранения и образования, нерациональное землепользование, перегрузку дорожной сети, усиление загрязнения окружающей среды, сокращение зеленых насаждений, отсутствие надлежащего водоснабжения и санитарии, отсутствие координации в развитии городских районов и все большую уязвимость населения в случае антропогенных катастроф. Все в большей мере осознается, что ориентация на принципы устойчивого развития возможна только при условии создания благоприятных условий для экономического роста, охраны окружающей среды и социального развития, то есть при условии поиска ответов на вызовы глобализации. Это диктует необходимость смещения акцентов в управленческой деятельности от контрольно-административных

механизмов к инновационным, предъявляет новые требования к природно-ресурсному управлению в городах. Для этого полезно выполнить ретроспективный анализ состояния городской системы управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды в России.

В 70-е годы, в условиях планово-командной экономики, городское природо-ресурсное управление развивалось в рамках жесткой централизованной системы, действующей на основе административных методов в условиях государственной собственности и отраслевого подхода к управлению. Руководство экономикой осуществлялось на основе государственных планов развития народного хозяйства, при разработке которых учитывались мероприятия по охране и улучшению окружающей среды, имеющие, однако, второстепенное значение. Основными властными полномочиями в сфере природопользования и охраны окружающей среды обладали отраслевые министерства и ведомства, ориентированные на добычу ресурсов. На них возлагались функции самоконтроля в процессе природопользования. Территориальную координацию в этих условиях выполняли партийные и советские органы. Так, в городе Ярославле природоохранная деятельность в этот период осуществлялась городским и районными Советами депутатов трудящихся на основании Указа Президиума Верховного Совета СССР от 19 марта 1971 г. «Об основных правах и обязанностях городских и районных в городах Советов депутатов трудящихся», а также Всероссийским обществом охраны природы.

В целом можно сказать, что в этот период, несмотря на наличие в городах значительного количества организаций, решавших вопросы природопользования и охраны окружающей среды, управление в этой сфере было полностью подчинено задачам отраслевого развития народного хозяйства и носило фрагментарный характер.

В 80-е годы, по мере ухудшения экологической и экономической ситуации, шло постоянное увеличение объёма функций, которые возлагались на территориальные органы — местные Советы народных депутатов, формируемые исполнительно-распорядительные и хозяйственные органы управления. Однако на практике этот процесс протекал крайне медленно. С одной стороны, структуры исполнительных комитетов были приспособлены лишь для выполнения функций, делегируемых им вышестоящим органом государственной власти в части оперативного управления, а значит, они являлись модификацией отраслевой системы управления. С другой стороны, увеличение объёма возлагаемых функций в сфере охраны окружающей среды не сопровождалось реальной передачей полномочий, а также финансовых и материально-технических ресурсов отраслевых министерств и ведомств. В результате в городах формировались многофункциональные системы управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды, слабо учитывающие территориальные особенности и практически не являющиеся составной частью единых комплексных систем городского управления.

Несколько большее внимание природо-ресурсным проблемам стало уделяться в конце десятилетия, в период перестройки. На волне демократизации общественной жизни создались и активно функционировали общественные организации экологической направленности.

В 1988 году было официально признано, что обострение экологической обстановки, ухудшение условий жизни людей стало во все большей степени сдерживать интенсификацию производства. 18 марта 1988 года было принято Постановление СМ РСФСР № 93 «О коренной перестройке дела охраны природы в РСФСР». Несмотря на ориентацию в направлении совершенствования планово-отраслевой экономики, в нем верно были поставлены задачи комплексного подхода в природо-ресурсном управлении, подчеркнута необходимость усиления роли территориальных органов в этой сфере. Этим по-

становлением был создан Государственный Комитет РСФСР по охране природы как центральный орган государственного управления в области охраны природы и использования природных ресурсов, который сразу же стал формировать систему своих региональных подразделений; начали создаваться природо-ресурсные органы и в городах.

В своей деятельности комитеты ориентировались преимущественно на применение таких методов регулирования, которые были рациональны для условий плановой системы и господства государственной собственности; фактически они были нацелены на осуществление контрольных функций, экономико-правовые методы управления рассматривались как вспомогательные. Тем самым фактически сохранялся узкоотраслевой подход, сложившийся в России в природопользовании и природоохранной деятельности.

90-е годы — время развала Союза, активных рыночных реформ, социально-экономического и политического кризиса, разрушения старой и формирования новой системы государственного управления — характеризуются как период трансформации российского общества со свойственными ей нестабильностью и высокой неопределенностью будущих событий.

Эффективность управления в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды в целом снизилась. Основные методы воздействия, применяемые в условиях планово-командной экономики для природо-ресурсного регулирования, перестали действовать: исчезли партийное воздействие, заслушивание в исполнительных органах власти, депремирование, визирование внутренних планов предприятий и т.п. В то же время именно на применение этих методов управления были ориентированы городские комитеты по охране окружающей среды. Как следствие, эффективность природо-охранного управления, особенно в вопросах координации деятельности природоохранных и ресурсных организаций в городах, оставалась низкой.

В начале 90-х годов усилились тенденции дезинтеграции системы управления природопользованием и охраной окружающей среды. Этому способствовали: резкое ухудшение бюджетного финансирования и крайне слабые возможности природоохранных структур в территориальной координации деятельности природоохранных и ресурсных организаций, а также широкое распространение мифа об идеальности механизмов рыночного саморегулирования.

Основное формирование городских комитетов по охране окружающей среды происходило в начале 90-х годов. Так, в г. Междуреченске в 1992 году приказом Кемеровского областного комитета по охране окружающей среды и природных ресурсов от 26.10.92 г. № 116 был создан комитет экологии и природных ресурсов. В г. Ярославле создание комитета охраны окружающей среды пришлось на 1990—1991 годы. Название комитетов, их функции и структура в последующие годы изменялись в соответствии с реорганизациями вышестоящей государственной структуры, которые происходили практически постоянно.

Ситуация еще более осложнилась в 2000 г. в связи с тем, что в результате передачи функций Государственного Комитета Российской Федерации по охране окружающей среды Министерству природных ресурсов Российской Федерации (указ Президента РФ № 867 от 17.05.2000 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти») была проведена реорганизация территориальных органов МПР России. В результате территориальные управления лесами и государственные комитеты по охране окружающей среды были объединены и присоединены к комитетам природных ресурсов. Территориальные подразделения комитетов по охране окружающей среды муниципального уровня были ликвидированы, а их функции переданы в региональные комитеты.

В целях компенсации негативных для городов последствий проведенной реорганизации в структуре органов исполнительной власти и реализации полномочий органов местного самоуправления в вопросах охраны окружающей среды при администрациях городов были организованы комитеты природопользования и охраны окружающей среды при администрациях городов. Это было выполнено по рекомендациям Министерства природных ресурсов Российской Федерации. Однако организация таких комитетов обострила назревшую ранее проблему разграничения полномочий в области рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды между МПР России, областными и городскими администрациями. Созданные городские комитеты природопользования и охраны окружающей среды не имеют необходимых полномочий на осуществление управления в сфере рационального использования природных ресурсов городов и охраны окружающей природной среды. Решение таких проблем возможно за счет создания координирующих органов с соответствующими полномочиями. Так, например, в г. Междуреченске была создана Малая коллегия по вопросам охраны окружающей среды и природопользования, которая объединяет специалистов различных природо-ресурсных структур, а ее решения носят рекомендательный характер и служат основой для принятия решения администрацией города.

Необходим также поиск новых, инновационных природоохранных механизмов, которые дополняют контрольно-административные методы, стимулируют привлечение в природо-ресурсный сектор инвестиций, новых идей и технологий, а также позволяют улучшать (не ухудшать) состояние окружающей природной среды, эффективно управлять природным капиталом городов, не допуская его истощения (количественного и качественного), создавать безопасные условия проживания жителям. Одним из них является механизм природного (экологического) бюджета города. Включение его в систему городского управления позволит не только придать законный статус решениям городских властей в области природопользования и охраны окружающей природной среды, делегировать часть полномочий территориальных комитетов природных ресурсов городским структурам, но и объединить усилия исполнительного и законодательного органов власти, общественности, различных природо-ресурсных структур в решении проблем, связанных с использованием природного капитала городов.

2.3. Общее описание, структура и процедуры природного (экологического) бюджета города

Природный бюджет — это инновационный механизм, нацеленный на обеспечение устойчивого развития города на основе повышения эффективности городского управления. Он приводит расход природных ресурсов (необходимый для комплексного социально-экономического развития города) в соответствие с их запасами, закладывает основу неистощительного использования природных ресурсов на базе принципов устойчивого развития.

Природный бюджет обеспечивает создание условий для привлечения инвестиций в развитие города, активно вовлекает орган законодательной власти в принятие решений по использованию природного капитала города, повышает экономическую эффективность использования природного капитала города, включает общественность и жителей города в процесс решения проблем в области рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. В документе природного (экологического) бюджета с помощью физических и денежных показателей — индикаторов состояния окружающей природной среды — указывается потребление природных ресурсов и экосистемных услуг. Для каждого показателя создается отдельная

Таблица 1
Структура природного (экологического) бюджета

Приоритетные проблемы в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среды	Показатель, единица измерения	Значения				
		Запас на начало года	Доход	Расход	Воспроизводство	Запас на конец года

бюджетная таблица и устанавливается «экологический счет». Структуру природного бюджета можно представить в виде таблицы (табл. 1).

По каждому из выбранных показателей определяются (рассчитываются), по возможности, запас на начало года, доход, расход, воспроизводство и запас на конец года:

- запас на начало года — фактический объем актива, доступного для экономического использования на начало расчетного периода (бюджетного года);
- доход — поступления в природный (экологический) бюджет в денежном и физическом выражении в течение бюджетного года;
- расход — издержки природного (экологического) бюджета в денежном и физическом выражении в течение бюджетного года;
- воспроизводство — восстановление израсходованных природных ресурсов и экосистемных услуг в течение бюджетного года;
- запас на конец года (прогноз) представляет собой расчетный объем актива, доступного для экономического использования на конец бюджетного года.

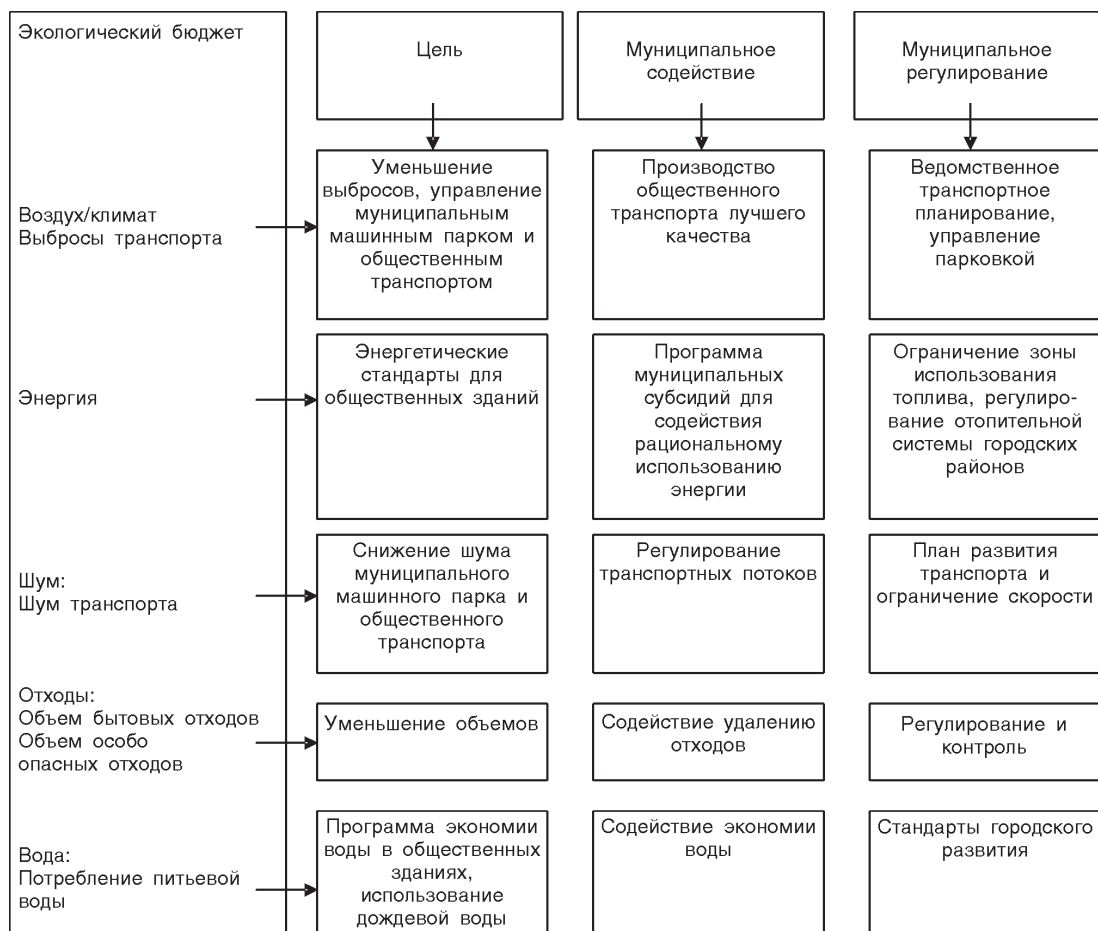
В соответствии с выявленными приоритетными проблемами в сфере использования природного капитала¹ города разрабатываются цели для различных направлений в области охраны окружающей среды при политическом обсуждении и участии компетентных органов. В течение бюджетного года и в среднесрочном планировании городская администрация определяет мероприятия, которые позволяют достичь намеченных целей. На рис. 2 приведены направления воздействия муниципалитета в рамках экологического бюджета в городе Хайдельберге.

Природный (экологический) бюджет предоставляет данные о природном капитале города, тем самым создает систему показателей, которая дополняет показатели общего бюджета. В таком обзоре должны, с одной стороны, отражаться позитивные экологические затраты, то есть инвестиции в сферу рационального природопользования и охраны окружающей среды (в том числе и повышения образования в данной сфере). С другой стороны, могут проводиться долгосрочные прогнозы, на которых основаны выводы о состоянии и использовании природного капитала города.

Природный бюджет органично вписывается в существующую практику городского управления. Он базируется на принципах организации традиционного бюджетного процесса. Вместе с тем, он содержит показатели, характеризующие состояние и использование природного капитала как составной части капитала устойчивости территории. Отражая динамику городского развития, он выступает как спутниковый к финансовому бюджету.

¹ Природный капитал - природные запасы, обеспечивающие наличие природных ресурсов и экосистемных услуг для экономического производства и человеческого благосостояния.

Рисунок 2
**Направления воздействий муниципалитета в рамках экобюджета
 в г. Хайдельберге**



Источник: материалы Международного Совета местных инициатив по окружающей среде (ICLEI), 1998

Природный (экологический) бюджет составляется и выполняется в соответствии со следующими принципами.

1. Самостоятельность бюджета, то есть право органов исполнительной и законодательной власти города в тесном сотрудничестве с организациями, действующими в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды, самостоятельно осуществлять бюджетный процесс в соответствии с имеющимися проблемами в сфере рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды и в направлении предотвращения истощения (количественного и качественного) эколого-ресурсного капитала города.

2. Эффективность и экономность. При составлении и исполнении природного бюджета органы городского самоуправления должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием объема средств, определенных бюджетом.

3. Сбалансированность природного бюджета означает, что объем предусмотренных расходов природных ресурсов города должен соответствовать суммарному объему доходов природного бюджета. При составлении, утверждении и исполнении природного бюджета органы исполнительной и зако-

нодательной власти города должны исходить из необходимости минимизации размера бюджетного дефицита.

4. Гласность — обязательное опубликование в открытой печати утвержденного природного бюджета в контексте приоритетных проблем города в области рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды и отчета о его исполнении, с указанием положительных изменений в сфере решения этих проблем. Должна быть обеспечена гласность процедур бюджета и его показателей.

Цикл природного бюджета (рис. 3) включает в себя ряд последовательных процедур: составление проекта природного (экологического) бюджета, рассмотрение и утверждение природного бюджета, исполнение природного бюджета, отчетность об исполнении природного бюджета. Их последовательность может быть изображена в виде блок-схемы (рис. 4).

Составление проекта природного (экологического) бюджета

Составление проекта природного (экологического) бюджета осуществляется исходя из принципа обеспечения рационального природопользования, сбалансированного расхода природных ресурсов и их эксплуатации с учетом фактора истощения на основе принципов устойчивого развития.

Составление проекта природного бюджета — прерогатива органа исполнительной власти. Эта работа выполняется в тесном взаимодействии со структурными подразделениями разных уровней подчинения (муниципальный, региональный, федеральный), деятельность которых связана с рациональным использованием природных ресурсов и охраной окружающей среды.

При составлении проекта природного бюджета важно учитывать необходимость:

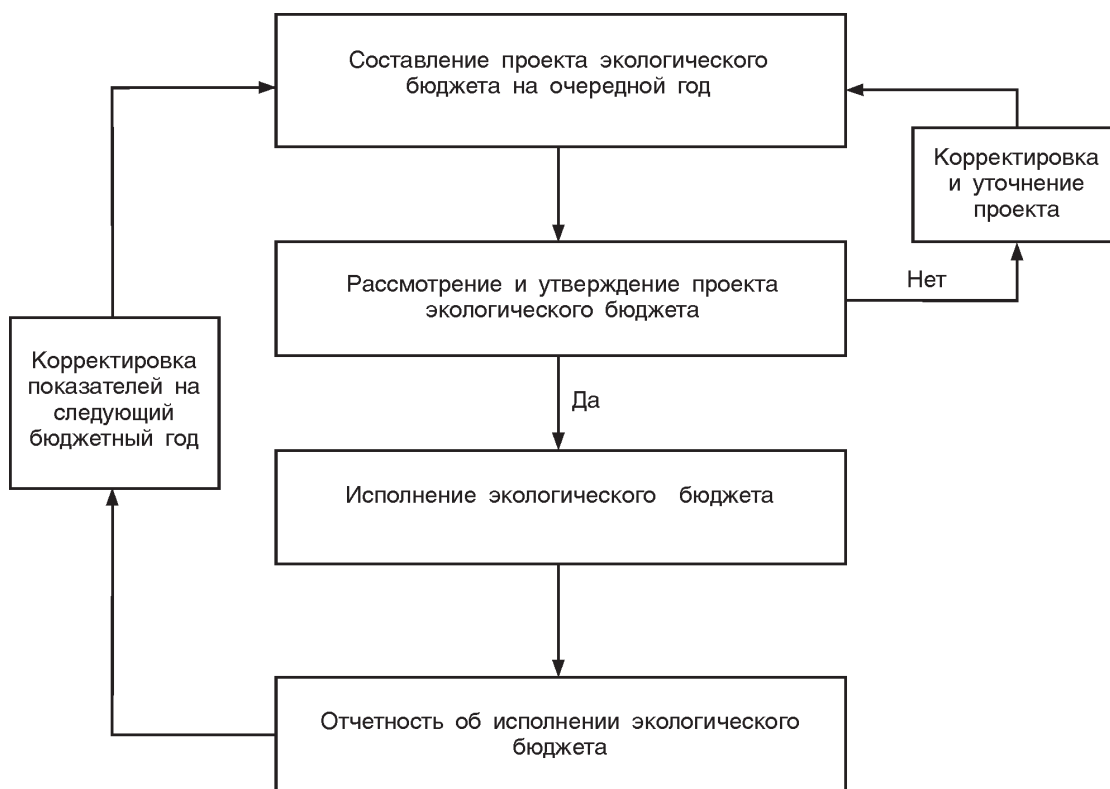
- соблюдения ограничений в использовании природных ресурсов и экосистемных услуг;
- анализа истощимости использования природных ресурсов (качественный и количественный аспекты);

Рисунок 3

Цикл природного (экологического) бюджета



Рисунок 4
Процедуры природного (экологического) бюджета



- повышения эффективности расходов на управление рациональным использованием природных ресурсов и охраной окружающей среды;
- ориентации на повышение доходов от использования природного капитала.

Основой для составления проекта природного (экологического) бюджета служат документы, содержащие сформулированные направления городской политики в области рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды на очередной бюджетный год и прогнозные проработки относительно изменения экологической ситуации с учетом динамики эколого-ресурсного капитала.

В процессе составления проекта природного бюджета выполняются следующие действия.

Определение сценарных условий состояния окружающей среды и использования природных ресурсов. Эти условия должны отражать приоритетные проблемы в потреблении природного капитала и соответствовать направлениям городской природо-ресурсной политики и основным положениям плановых и прогнозных документов по социально-экономическому развитию.

Выбор показателей в составе природного (экологического) бюджета. Эти показатели формируют содержательную часть природного бюджета и представляются в денежном или физическом выражении. Выбор их осуществляется в пределах сформулированных сценарных условий. Основные принципы выбора показателей природного бюджета изложены в разделе 2.4.

Разработка проекта природного (экологического) бюджета предусматривает наполнение его структуры конкретным содержанием. Осуществляется сбор необходимых данных о состоянии и использовании природного капитала (в аспекте загрязнения окружающей среды и потребления природных ресурсов). Это предполагает значительный объем работ по сбору данных, их

анализу (включая оценку достоверности и эластичности), уточнению (при необходимости) набора и смыслового содержания показателей.

Рассмотрение и утверждение природного (экологического) бюджета

Процедура рассмотрения и утверждения природного бюджета осуществляется в соответствии с законодательными актами, регулирующими бюджетный процесс. После разработки проекта бюджета орган городского самоуправления вносит на рассмотрение органа законодательной власти проект закона о природном (экологическом) бюджете на очередной бюджетный год. В процессе рассмотрения в проект закона могут быть внесены изменения.

Предварительное рассмотрение проекта природного бюджета целесообразно провести на заседании профильной комиссии органа законодательной власти. Это позволит уже на ранних стадиях начать конструктивное обсуждение документа. Первое рассмотрение проекта закона о природном бюджете на заседании органа законодательной власти должно пройти не позднее 1 декабря года, предшествующего планируемому.

В ходе обсуждения депутаты рассматривают и утверждают расходы и доходы природного бюджета, запасы на начало и конец года, воспроизводство, другие показатели. По результатам рассмотрения в проект закона вносятся поправки. Принятыми считаются поправки, получившие наибольшее количество голосов.

По итогам рассмотрения проекта природного (экологического) бюджета орган законодательной власти принимает постановление, в котором отражается одно из следующих решений:

- утвердить. Проект природного бюджета принимается к исполнению;
- отклонить (с указанием конкретных причин и положений проекта закона о природном бюджете, вызвавших принятие данного решения).

Проект природного бюджета направляется на доработку (в орган городского самоуправления или в специально созданную согласительную комиссию по доработке законопроекта).

Исполнение природного (экологического) бюджета

Под исполнением природного (экологического) бюджета понимается процесс получения доходов и осуществления расходов, предусмотренных утвержденным природным бюджетом. Исполнение природного бюджета начинается после его утверждения в установленном порядке и продолжается в течение 12 месяцев (с 1 января по 31 декабря). Бюджетный год завершается 31 декабря, это означает, что все бюджетные обязательства прекращают свое действие 31 декабря.

Орган городского самоуправления, отвечающий за исполнение природного бюджета, предоставляет в орган законодательной власти периодическую отчетность. При исполнении природного (экологического) бюджета важно руководствоваться следующим:

- бюджет должен исполняться в рамках, утвержденных законом (как по направлениям использования природных ресурсов, так и по набору и структуре показателей);
- все вносимые оперативные изменения (в допустимых и весьма ограниченных пределах) должны приниматься по согласованию с органом законодательной власти;
- эффективность использования природных ресурсов и проводимых мероприятий в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды должна быть максимальной;
- отчетность об исполнении природного бюджета должна быть подробной, точной, достоверной и своевременной.

Важнейшая задача исполнения природного (экологического) бюджета — добиться, чтобы использование природного капитала города (антропогенное воздействие на окружающую среду и потребление природных ресурсов) в течение бюджетного года не превышало заданных параметров.

Отчетность об исполнении природного (экологического) бюджета

Одной из форм контроля, осуществляемого органом законодательной власти, является последующий контроль, проводимый в ходе рассмотрения и утверждения отчета об исполнении.

Отчеты об исполнении бюджета (текущие и итоговые по году) составляются органом местного самоуправления, отвечающим за исполнение бюджета, текущие отчеты об исполнении представляются не позднее 30 дней после окончания установленного отчетного периода; годовой отчет — не позднее 1 марта года, следующего за отчетным.

По результатам отчетности принимается решение о корректировке показателей в составе природного (экологического) бюджета (если это необходимо) на следующий год. Текущая корректировка (в ходе отчетного года) также возможна, хотя и крайне нежелательна.

2.4. Показатели устойчивого развития в составе природного (экологического) бюджета

Основное содержание природного бюджета составляют показатели. Они соответствуют принципам устойчивого развития и отражают эффективность использования природного капитала города (соотношение имеющихся ресурсов с темпами их потребления). Показатели природного бюджета являются индикаторами напряженности существующих в городе проблем в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды и выступают важнейшим средством контроля в достижении приоритетных целей природопользования. Именно они предоставляют специалистам администрации, депутатам городского Совета, сотрудникам природо-ресурсных структур и общественным организациям информацию для принятия совместных решений по снижению напряженности проблем. Такие показатели делают более прозрачной городскую политику, повышают доступность сведений о текущей ситуации, тенденциях развития и позволяют осуществлять связь власти с населением, демонстрировать достижения и проблемы. Тем самым они становятся средством достижения соглашения между различными группами интересов, позволяют дать оценку действующим и намечаемым проектам.

Выбор показателей осуществляется в ходе первоначальной разработки проекта природного (экологического) бюджета, в дальнейшем, по окончании очередного бюджетного года, они уточняются и, при необходимости, корректируются.

Существует два методологических подхода к выбору показателей — «сверху вниз» и «снизу вверх». В соответствии с подходом «сверху вниз» целью построения системы показателей является соединение систем информации в области экономики, экологии, социального и институционального развития способом, позволяющим выявить основные проблемы и оценить эффективность проводимой политики. При такой трактовке показатели устойчивости позволяют скорректировать национальную (региональную) политику, выступая для нее внешне заданным фактором.

При другом подходе — «снизу вверх» — показатели подбираются под определенную сложившуюся на конкретной территории систему целей и приоритетов. Они характеризуют существующую ситуацию и тенденции ее развития, исходя из постановки проблемы лицами, принимающими решения. В

этом случае из множества показателей выбирается система ключевых, которые подвергаются дальнейшему анализу. Такой подход позволяет оценить устойчивость сложившейся ситуации, выявить динамику ее развития и сделать прогноз.

Каждый из подходов имеет свои достоинства и недостатки, и при выборе показателей целесообразно использование каждого из них. Это предполагает не противопоставление подходов друг другу, а взаимное дополнение: процесс выбора показателей происходит в два последовательных этапа — этап формулирования показателей в составе природного (экологического) бюджета и этап уточнения показателей. Выбор показателей в составе природного бюджета предполагает определенную последовательность действий (рис. 5).

На начальном этапе работы выявляются приоритетные проблемы в области рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. При этом важно не просто перечислить проблемы, в большей или меньшей мере известные внутренним (местным специалистам) и внешним экспертам, а **определить среди них приоритетные, то есть те, которые нужно** решать в сложившихся условиях. При определении приоритетных проблем целесообразно применение метода Дельфи. Критерии для определения приоритетов в сфере рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды следует формировать в результате оценки следующих факторов:

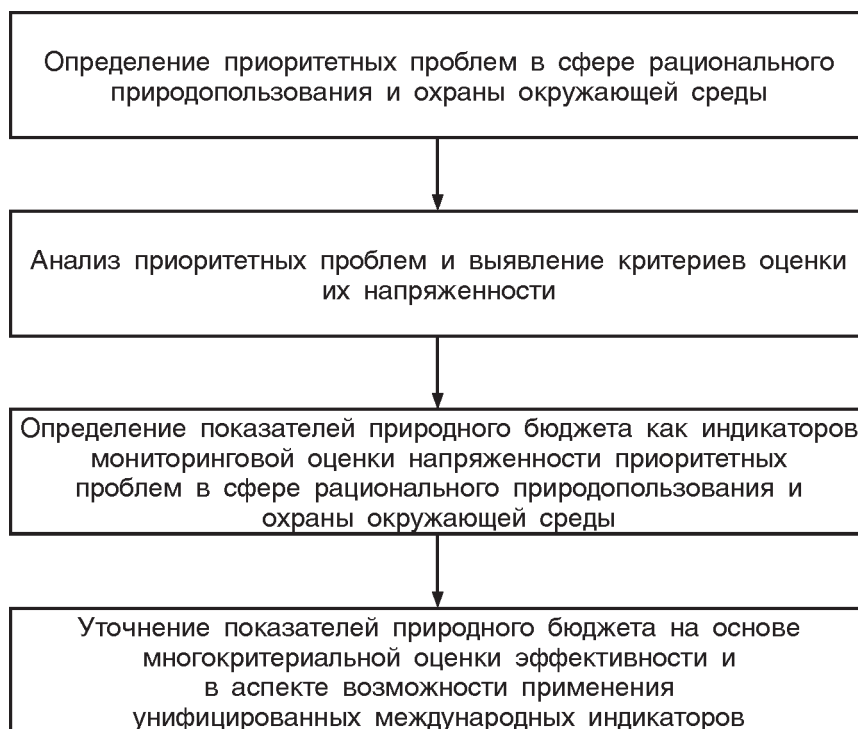
- что заботит проживающих на территории людей;
- какие проблемы в сфере природопользования и охраны окружающей среды являются наиболее серьезными в свете ценностных ориентиров жителей;
- что наиболее эффективно и что реально возможно сделать в существующих условиях.

Привлечение к определению приоритетных проблем внутренних экспертов (местных специалистов) крайне необходимо. Именно они обладают наиболее глубокими знаниями местных условий и особенностей, поэтому именно они могут определить, решение каких проблем возможно в конкретных сложившихся условиях. Однако мнение местных специалистов обязательно должно дополняться, а в необходимых случаях и корректироваться заключениями внешних экспертов. В мировой практике (Нидерланды, Германия, Франция и др.) именно участию местных специалистов, жителей и их скоординированной работе с внешними экспертами в ходе формулирования приоритетных проблем в области использования природных ресурсов и охраны окружающей среды уделяется самое пристальное внимание.

Для формулирования показателей в составе природного бюджета необходимы уточнение и конкретизация (анализ) выявленных приоритетных проблем в области рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. В основе этой работы лежит синтез знаний и представлений внутренних и внешних экспертов. Для этого полезно создание целевых межведомственных рабочих групп. В ходе совместных обсуждений проводится анализ каждой из приоритетных проблем, выявляются ее составляющие, прогнозируется тенденция развития негативных процессов (для определения необходимости их блокирования). На основе результатов анализа определяются индикаторы для мониторинговой оценки напряженности приоритетных проблем в области рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды как показатели природного бюджета. Сформулированные показатели могут быть экспертно дополнены унифицированными международными индикаторами.

Каждый из выбранных показателей в обязательном порядке должен быть подвергнут уточняющему многокритериальному анализу в аспекте его эффек-

Рисунок 5

Схема выбора показателей в составе природного бюджета

тивности для мониторинговой оценки напряженности приоритетных проблем в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. В результате такого анализа выбираются оптимальные показатели в составе природного (экологического) бюджета, которые отражают приоритетные проблемы и соответствуют установленным критериям эффективности.

Анализ выполняется по критериям, отражающим различные аспекты использования показателей природного (экологического) бюджета. В качестве таких критериев целесообразно применять:

- репрезентативность;
- реализуемость своими силами при имеющемся обеспечении, уровне квалификации, времени, технических и других возможностях;
- простота — информация о сложных проблемах и вычислениях должна быть представлена в легко доступной, понятной даже неспециалистам форме;
- достоверность — показатели должны отражать истинное состояние проблемы;
- доступность качественных данных по разумной стоимости;
- чувствительность — показатели должны оперативно реагировать на изменение ситуации, чтобы это позволяло своевременно принимать эффективные решения в управлении рациональным природопользованием и охраной окружающей среды;
- надежность — показатели должны быть надежными средствами диагностики;
- рентабельность и своевременность — затраты на сбор информации для расчета отдельного показателя не должны превышать эффекта от его применения. Важно учитывать регулярность сбора информации. Анализ «выгоды-затраты» должен быть основой определения критериев полноты и детальности сбора данных;

- измеримость — показатели должны фиксировать параметры существующей проблемы и должны быть, по возможности, измеримы в не зависящем от времени масштабе;
- однозначность — каждый показатель должен иметь четкое определение;
- независимость — конкретный показатель должен оценивать конкретную проблему.

Приведенный перечень не является универсальным. В зависимости от специфических условий территории и особенностей решаемых проблем критерии анализа (их количество и формулировки) могут изменяться. В то же время для получения сопоставимых результатов в пределах планируемого пакета показателей критерии не должны изменяться.

По результатам уточнения показателей формируется система показателей, на каждый из них составляется паспорт. Такая система показателей и составляет основу формирования природного (экологического) бюджета.



3. РАЗРАБОТКА И ВКЛЮЧЕНИЕ ПОКАЗАТЕЛЕЙ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ В ГОРОДСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ НА ОСНОВЕ МЕХАНИЗМА ПРИРОДНОГО (ЭКОЛОГИЧЕСКОГО) БЮДЖЕТА (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА МЕЖДУРЕЧЕНСКА)

Настоящий раздел содержит результаты проекта по разработке показателей устойчивого развития города Междуреченска и включению их в городское управление. Важность этого проекта состоит в том, что он является пилотным для Российской Федерации. К настоящему времени в стране проведено достаточно большое количество исследований, посвященных методологическим аспектам выбора показателей устойчивого развития, определению возможностей разработки таких показателей для различных уровней территориальной организации (национального, субъекта федерации, муниципального), анализу практического опыта разработки показателей и определению перспектив развития данного направления в России и странах СНГ (Индикаторы устойчивого развития России..., 2001). Между тем, вопросы внедрения разработанных показателей в практику территориального управления (прежде всего, создание соответствующего институционального и организационного обеспечения) остаются слабо разработанными. Поэтому опыт проекта, результаты, полученные в ходе его реализации, представляют несомненный интерес с точки зрения совершенствования природо-ресурсного управления как в пределах локальных территорий, так и на региональном и национальном уровнях.

Работа по проекту охватывала широкий спектр действий по обобщению современного международного и отечественного опыта, организации работы местных и внешних экспертов, анализу и обработке получаемых результатов. В целом она осуществлялась по изложенной выше (рис. 5) схеме и включала в себя следующие этапы:

- выявление приоритетных проблем в сфере природопользования и охраны окружающей среды, в том числе их анализ;
- определение показателей как индикаторов напряженности проблем в сфере природопользования и охраны окружающей среды;
- уточнение показателей на основе многокритериальной оценки их эффективности и в аспекте возможности применения унифицированных международных показателей;
- разработка механизма включения показателей в систему городского управления.

3.1. Выявление приоритетных проблем в области природопользования и охраны окружающей среды

На начальном этапе работы были выявлены приоритетные проблемы в сфере природопользования и охраны окружающей среды г. Междуреченска. Применялся метод экспертных оценок.

В ходе практического семинара-совещания (г. Междуреченск, 22 марта 2002 г.) с участием местных специалистов в сфере рационального природо-

пользования и охраны окружающей среды, представителей промышленных предприятий города и общественности (список участников семинара приведен во вставке 2) были выявлены: (1) основные проблемы устойчивого развития г. Междуреченска, (2) проблемы в сфере использования природных ресурсов города и охраны окружающей среды, которые наиболее актуальны в настоящее время.

В то же время в связи с невозможностью одновременного решения большого числа проблем были определены приоритетные, на решении которых целесообразно сконцентрировать имеющиеся ресурсы (административные, финансовые и др.) и которые составляют основу политики развития города Междуреченска. К таким проблемам были отнесены:

- проблемы моногорода;
- проблемы социальной стабильности;
- проблемы истощения основных природных ресурсов;
- проблемы загрязнения рек;
- проблемы загрязнения атмосферного воздуха;
- проблемы нарушенных земель.

Результаты этой работы изображены на рис. 6.

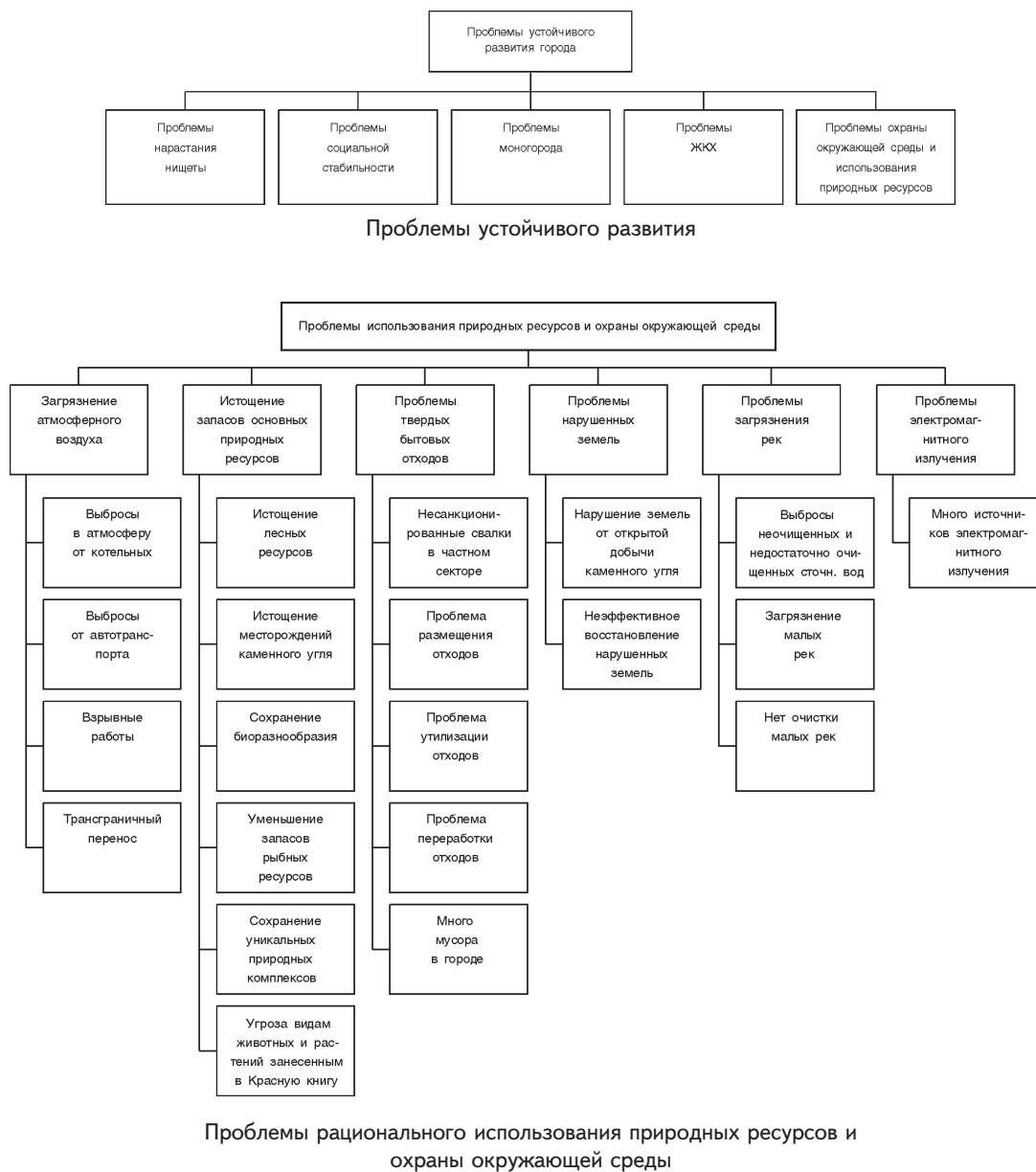
Затем был выполнен укрупненный анализ приоритетных проблем с выявлением прогнозной динамики негативных процессов в ближайшей и среднесрочной перспективе (рис. 7). В результате установлено, что каждая из при-

Вставка 2

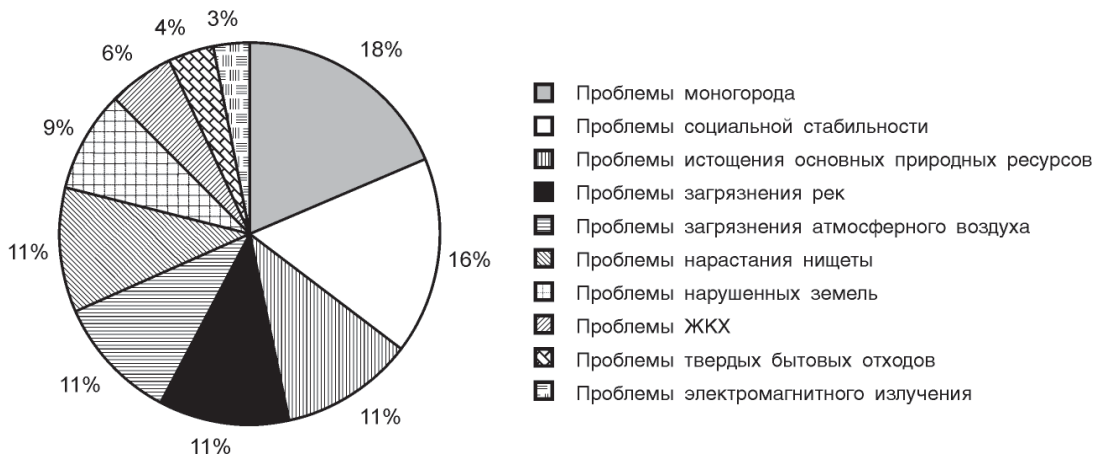
Список участников семинара-совещания в г. Междуреченске (22 марта 2002 г.)

Л.И. Томтенева	ведущий инженер ОАО «Распадская»
С.М. Мисник	инженер ОАО «Распадская»
О.В. Григорьева	специалист Междуреченского радио
Е.Н. Красильникова	главный экономист лесхоза
Л.В. Перов	главный лесничий лесхоза
Е.В. Малявко	директор ОО «Инициатива»
Л.В. Федорова	заведующая отделом гигиены ЦГСЭН
В.Г. Максимов	координатор природоохранных проектов РОО «АИСТ»
Л.В. Болкачева	инженер по ОТ МП «Водоканал»
Е.Н. Сафронова	ведущий специалист отдела архитектуры
В.М. Губанова	директор Центра экологических услуг
П.А. Милохин	заместитель технического директора ОАО «Южный Кузбасс»
Т.Е. Бондаренко	ведущий инженер ОАО «Южный Кузбасс»
С.Г. Медведева	заместитель директора СЮТУРИН
С.И. Канахина	главный специалист отдела контр. КЗР
Р.Б. Попова	инженер-эколог ОАО «Междуречье»
Е.В. Перфильева	директор ИнЭкА
О.Б. Сальникова	руководитель ЦЕП РОО ИнЭкА
Н.К. Волкова	ведущий инженер МУП УБТС
А.Н. Арбачаков	директор РОО «АИСТ»
Н.З. Коровин	первый заместитель главы г. Междуреченска
Л.И. Тищенко	директор экологического фонда
Г.И. Слободской	инженер-эколог МПАТИ
И.М. Каучаков	заместитель начальника отдела Администрации города
В.А. Мутюков	председатель МКООСиП
Л.Л. Ходзицкая	заместитель председателя МКООСиП
Е.П. Кальчук	начальник отдела МКООСиП

Рисунок 6.
Результаты практического семинара-совещания



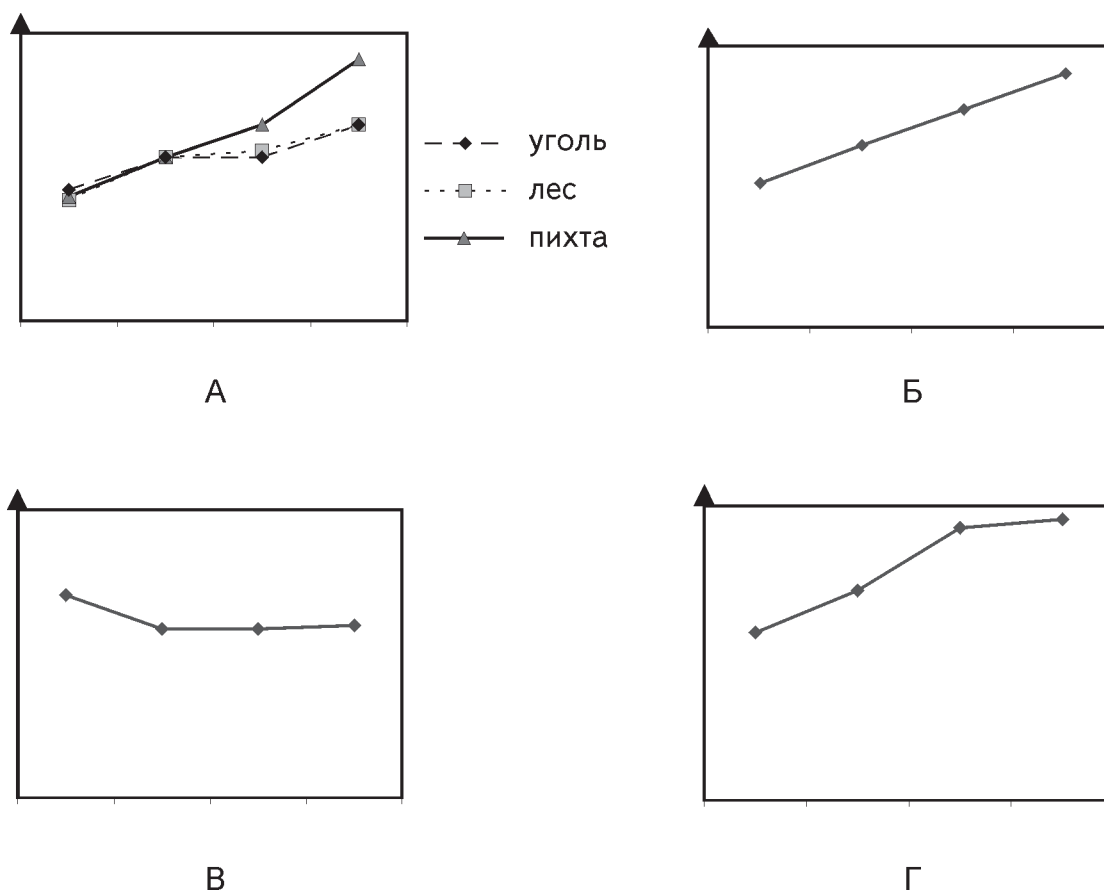
Проблемы рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды



Приоритетность проблем устойчивого развития

Рисунок 7

Динамика напряженности приоритетных проблем в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды



А — истощение основных природных ресурсов;
 Б — загрязнение рек;
 В — загрязнение атмосферного воздуха;
 Г — проблема нарушенных земель

оритетных проблем будет усугубляться и уже сегодня требуются блокирующие действия. Это подтверждает необходимость выбора показателей, которые позволят осуществлять мониторинговую оценку напряженности приоритетных проблем и эффективности действий, предпринимаемых для их решения.

3.2. Определение показателей как индикаторов напряженности проблем в области природопользования и охраны окружающей среды

На основе результатов укрупненного анализа приоритетных проблем устойчивого развития г. Междуреченска в ходе практического семинара-совещания (г. Междуреченск, 22 марта 2002 г.) были определены показатели, отражающие их состояние и динамику (вставка 3).

Сформулированные показатели были экспертно дополнены некоторыми унифицированными международными индикаторами. В частности, внешними экспертами были предложены интегральные показатели: индекс

Вставка 3**Показатели устойчивого развития г. Междуреченска**

1. Соотношение объемов добычи и объемов эксплуатационных запасов каменного угля, %
2. Соотношение объемов добычи и объемов эксплуатационных запасов леса, %
3. Доля лесов, нарушенных в результате болезней и пожаров, в % от общей площади лесов
4. Потеря лесных площадей в процессе угледобычи, га
5. Объем сброса загрязненных стоков в водные объекты, тыс. м³
6. Выбросы загрязняющих веществ от карьерного транспорта, тонн/год
7. Выбросы загрязняющих веществ от автотранспорта, тонн/год
8. Выбросы загрязняющих веществ от котельных, тонн/год
9. Выбросы веществ SO₂, NO_x, CO, тонн/год
10. Площадь зеленых насаждений, га
11. Соотношение площадей рекультивированных и нарушенных земель, %
12. Естественный прирост населения (+ или -), тыс. человек

развития человеческого потенциала (ИРЧП) и природный капитал. Использование показателя ИРЧП позволит отразить наиболее важные измерения развития человека (ожидаемая продолжительность жизни; получение образования; уровень благосостояния). Его определение было выполнено на основе методологии ООН. Показатель «природный капитал» предоставляет информацию о ценности природных запасов, о наличии природных ресурсов и экосистемных услуг для экономического производства и человеческого благосостояния. Его расчет и применение позволят разрабатывать и эффективно реализовывать стратегию городского развития с учетом материальных и денежных потоков между природной средой и экономикой.

Далее для всех показателей был проведен уточняющий многокритериальный экспертный анализ в аспекте эффективности для мониторинговой оценки напряженности приоритетных проблем в области рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды (критерии приведены в разделе 2.4.). Экспертный анализ выполнен с участием местных специалистов и внешних экспертов.

По результатам выполненного анализа был сформулирован перечень показателей устойчивого развития в составе природного бюджета города Междуреченска. Этот перечень объединил две группы показателей — интегральные и индивидуальные. Интегральные показатели синтезируют оценки территории по нескольким параметрам, а индивидуальные — отражают ситуацию по одному из параметров.

Перечень показателей в составе природного бюджета г. Междуреченска

1. Интегральные

- Индикатор развития человеческого потенциала (ИРЧП);
- Природный капитал.

2. Индивидуальные

- Соотношение объемов добычи и объемов эксплуатационных запасов каменного угля, %
- Потеря лесных площадей в процессе угледобычи, га
- Объем сброса загрязненных стоков в водные объекты, тыс. м³
- Выбросы загрязняющих веществ от автотранспорта, тонн/год
- Площадь зеленых насаждений, га
- Соотношение площадей рекультивированных и нарушенных земель, %
- Естественный прирост населения (+ или -), тыс. человек

Для удобства пользования на каждый показатель разработан паспорт (вставка 4). Паспорта показателей в составе природного бюджета г. Междуреченска приведены в приложении 5.

Вставка 4**Структура паспорта показателя в составе природного бюджета г. Междуреченска**

1. Показатель
 - (А) Название
 - (В) Краткое определение
 - (С) Единица измерения
2. Значение
 - (А) Цель
 - (В) Соответствие устойчивому/ неустойчивому развитию
 - (С) Связи с другими показателями
 - (Д) Применение
3. Методологическое описание и основные определения
 - (А) Основные определения и концепции
 - (В) Методы оценки
 - (С) Ограничения показателя
 - (Д) Альтернативные определения
4. Оценка пригодности данных международных и национальных источников
 - (А) Данные, необходимые для разработки показателя
 - (В) Наличие данных
 - (С) Источники данных
 - (Д) Организации, вовлеченные в обсуждение и разработку показателя

3.3. Разработка механизма включения показателей устойчивого развития в систему городского управления

Как было отмечено в предыдущем разделе, на основании экспертных заключений местных специалистов и внешних экспертов были разработаны показатели устойчивого развития г. Междуреченска. В то же время сам факт наличия таких показателей не имеет существенного значения с точки зрения повышения эффективности городского управления. Необходимо, чтобы показатели были включены в систему принятия управленческих решений.

Опыт городов Европы показал, что наиболее эффективный путь такого включения — это использование механизма природного (экологического) бюджета. Характеристика природного бюджета, подробное описание применяемых процедур и методов приведено в разделе 2.3.

Вместе с тем, принципиально важный момент составляет обеспечение внедрения и функционирования механизма природного бюджета — организационное (то есть наличие организаций, обладающих соответствующими функциональными обязанностями, полномочиями, мотивацией и т.д.) и институциональное (то есть создание необходимых нормативно-правовых условий).

Анализ ситуации в сфере природо-ресурсного управления г. Междуреченска показал, что работу по формированию природного бюджета (на начальном этапе) и его постоянному сопровождению может эффективно выполнять Междуреченский комитет по охране окружающей среды и природопользованию, который находится в структуре органов исполнительной власти города и, в соответствии с уставом, выполняет необходимые для этого функции (вставка 5).

Кроме того, руководство данного комитета входит в состав малой коллегии по вопросам охраны окружающей среды и природопользования, что расширяет возможности координации природоохранной и ресурсосберегающей деятельности на территории г. Междуреченска. Немаловажным является и то, что в ходе изучения различных аспектов деятельности Междуреченского комитета по охране окружающей среды и природопользованию был выявлен высокий уровень менеджмента организации, профессионализм сотрудников, их ответственное отношение к решению поставленных задач и, что наиболее

Вставка 5

В соответствии с Уставом, зарегистрированным администрацией г. Междуреченска от 14.10.1998 г. № 299, комитет по охране окружающей среды и природопользованию выполняет следующие функции:

- определение основных направлений охраны окружающей среды на территории г. Междуреченска, разработка экологических программ;
- проведение оценки состояния окружающей природной среды и природных ресурсов на территории г. Междуреченска;
- проведение оценки объемов отходов производства на объектах, расположенных на территории г. Междуреченска, независимо от форм собственности и подчинения;
- подготовка предложений по планированию и финансированию местных природоохранных мероприятий;
- координация деятельности экологических служб предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности и подчинения;
- контроль соблюдения на территории г. Междуреченска природоохранного законодательства, выявление правонарушений в области охраны окружающей среды и природопользования;
- организация по требованию населения общественной экологической экспертизы о намечаемой хозяйственной или иной деятельности;
- осуществление управления и контроля по соблюдению установленных Законом правил охраны и использования особо охраняемых объектов местного значения;
- подготовка предложений в городской Совет по присвоению природным объектам, представляющим экологическую ценность, статуса особо охраняемой природной территории;
- рассмотрение вопроса о выдаче разрешений на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также на строительство подземных сооружений местного значения в установленном Законом порядке;
- установление порядка и условий разработки месторождений полезных ископаемых, находящихся в ведении г. Междуреченска;
- согласование выдачи лицензий на добычу полезных ископаемых, рубку леса и иные формы эксплуатации природных ресурсов на территории г. Междуреченска;
- распределение лимита лесосечного фонда по лесопользователям, организация лесных торгов и конкурсов по предоставлению лесов в пользование;
- подготовка предложений совместно с другими специально уполномоченными органами по нормированию выбросов и сбросов загрязняющих веществ, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов;
- проведение работы по экологическому воспитанию, образованию, экологической пропаганде и др.

существенно, заинтересованность руководства и ведущих специалистов во внедрении механизма природного бюджета в практику природо-ресурсного управления г. Междуреченска. С точки зрения институционального обеспечения, стала очевидной необходимость принятия в городе нормативно-правовых документов, регламентирующих деятельность по разработке и функционированию природного (экологического) бюджета, в частности, наделяющих Междуреченский комитет по охране окружающей среды и природопользованию соответствующими полномочиями.

По результатам исследований был в обобщенном виде сформулирован цикл природного бюджета г. Междуреченска в виде ежегодно повторяющейся последовательности определенных процедур (рис. 8).

Рассмотрим особенности реализации в г. Междуреченске каждой из этих стадий.

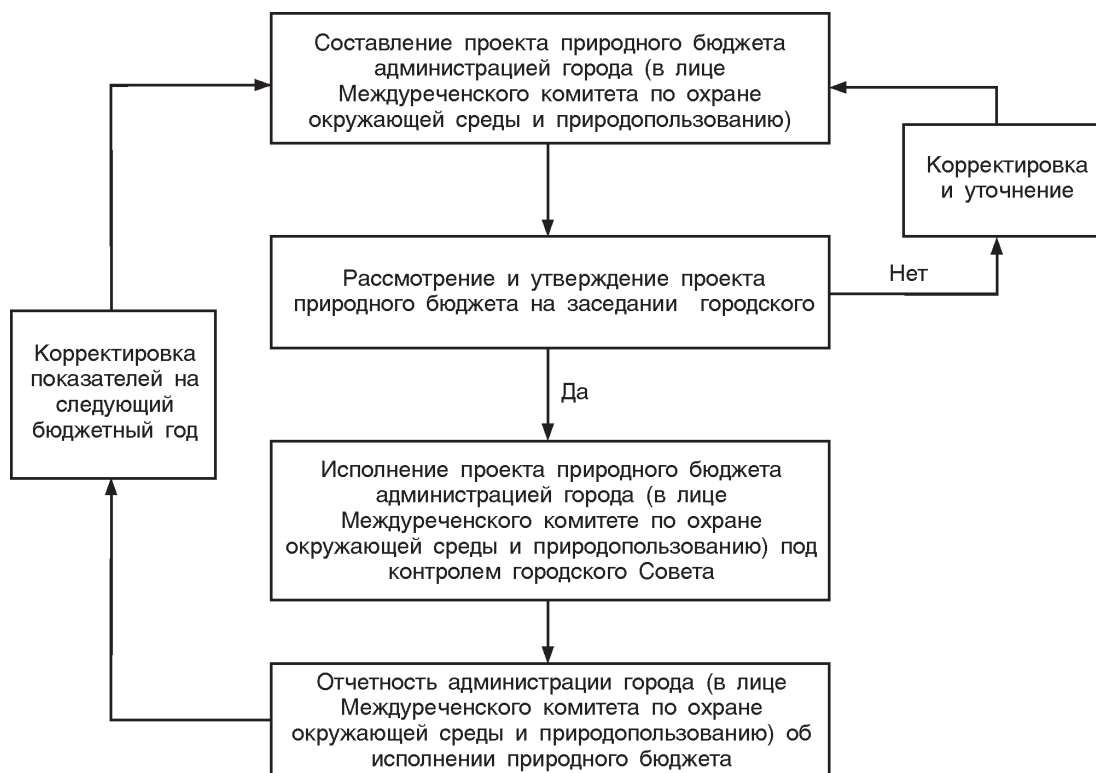
Составление проекта природного (экологического) бюджета

Составление проекта природного бюджета осуществляется исходя из принципа обеспечения рационального природопользования в городе, сбалансированного расхода природных ресурсов и их эксплуатации с учетом фактора истощения на основе принципов устойчивого развития.

Составление проекта природного бюджета — прерогатива администрации г. Междуреченска, в частности Междуреченского комитета по охране окружающей среды и природопользованию. Эта работа выполняется в тесном взаимодействии со структурными подразделениями разных уровней подчи-

Рисунок 8

Цикл природного бюджета г. Междуреченска



нения, ведающими вопросами, связанными с рациональным использованием природных ресурсов города и охраной окружающей среды (городской центр санэпиднадзора (ГЦСЭН), комитет по земельным ресурсам и землеустройству, Междуреченский лесхоз, Междуреченское общество охотников и рыболовов и др.). Результаты работы согласовываются на заседании Малой коллегии по вопросам охраны окружающей среды и природопользования. При необходимости показатели уточняются или корректируются.

При составлении проекта природного бюджета г. Междуреченска важно учитывать необходимость:

- соблюдения ограничений в использовании природных ресурсов и экосистемных услуг территории города;
- анализа истощимости использования природных ресурсов (количественный и качественный аспекты);
- повышения эффективности расходов на управление в природо-ресурсной сфере;
- ориентации на повышение доходов от использования природного капитала.

Основой для составления проекта природного бюджета служат документы, содержащие сформулированные направления природо-ресурсной политики на очередной год и прогнозные проработки относительно изменения экологической ситуации с учетом динамики эколого-ресурсного капитала.

Разработка проекта природного бюджета, как это было отмечено в разделе 2.3., предусматривает наполнение его структуры конкретным содержанием. Осуществляется сбор необходимых данных о состоянии и использовании природного капитала (в аспекте загрязнения окружающей среды и потребления природных ресурсов). Это предполагает сбор данных, их анализ (включая оценку достоверности и эластичности), уточнение (при необходимости) набора и смыслового содержания показателей.

Окончательный проект закона о природном бюджете г. Междуреченска администрация города представляет в городской Совет на рассмотрение.

Рассмотрение и утверждение природного бюджета г. Междуреченска

После разработки проекта природного бюджета администрация города не позднее 1 декабря года, предшествующего планируемому, выносит на рассмотрение городского Совета проект закона о природном бюджете г. Междуреченска на очередной бюджетный год.

В ходе обсуждения депутаты рассматривают и утверждают расходы и доходы природного (экологического) бюджета, запасы на начало и конец года, воспроизводство. По результатам рассмотрения в проект закона вносятся поправки. Принятыми считаются поправки, получившие наибольшее количество голосов.

По итогам рассмотрения проекта природного бюджета городской Совет принимает постановление, в котором отражается одно из следующих решений:

- утвердить. Проект природного (экологического) бюджета принимается к исполнению;
- отклонить (с указанием конкретных причин и положений проекта закона о природном бюджете, вызвавших принятие данного решения). Проект природного бюджета направляется на доработку (в администрацию города или в специально созданную согласительную комиссию по доработке законопроекта).

Исполнение природного (экологического) бюджета

Исполнение природного бюджета начинается после его утверждения в установленном порядке и продолжается в течение 12 месяцев (с 1 января по 31 декабря). Бюджетный год завершается 31 декабря, это означает, что все бюджетные обязательства прекращают свое действие 31 декабря.

Администрация города и Междуреченский комитет по охране окружающей среды и природопользованию предоставляют в городской Совет периодическую отчетность. При исполнении природного бюджета важно руководствоваться следующим:

- бюджет должен исполняться в рамках, утвержденных законом (как по направлениям использования природных ресурсов, так и по набору и структуре показателей);
- все вносимые оперативные изменения (в допустимых и весьма ограниченных пределах) должны приниматься по согласованию с городским Советом;
- эффективность использования природных ресурсов и проводимых природоохранных мероприятий должна быть максимальной;
- отчетность об исполнении экологического бюджета должна быть подробной, точной, достоверной и своевременной.

Основная задача исполнения природного (экологического) бюджета — добиться, чтобы использование природного капитала города (антропогенное воздействие на окружающую среду и потребление природных ресурсов) в течение бюджетного года не превышало заданных параметров.

Отчетность об исполнении природного (экологического) бюджета

Одной из форм контроля, осуществляемого городским Советом, является последующий контроль, проводимый в ходе рассмотрения и утверждения отчета об исполнении.

Отчеты об исполнении бюджета (текущие и итоговые по году) составляются администрацией города (в лице Междуреченского комитета по охране

окружающей среды и природопользованию); текущие отчеты об исполнении представляются не позднее 30 дней после окончания установленного отчетного периода; годовой отчет — не позднее 1 марта года, следующего за отчетным.

По результатам отчетности принимается решение о корректировке показателей в составе природного бюджета (если это необходимо) на следующий год. Текущая корректировка также возможна, хотя и крайне нежелательна.

Как уже говорилось, реализация процедуры природного бюджета г. Междуреченска предполагает разработку соответствующего нормативно-правового обеспечения. Был разработан проект Постановления администрации г. Междуреченска «Об использовании показателей устойчивого развития в системе городского управления города Междуреченска» (вставка 6), включая приложения к нему: (1) перечень показателей устойчивого развития в составе природного бюджета г. Междуреченска; (2) временное положение о порядке формирования и использования показателей устойчивого природопользования г. Междуреченска на основе механизма природного бюджета. В целях обеспечения политической поддержки со стороны городского Совета разработки и использования механизма природного бюджета для включения показателей устойчивого развития в систему городского управления разработан проект «Обращения к депутатам городского Совета г. Междуреченска в связи с включением в практику городского управления показателей устойчивого развития» (вставка 7).

Разработанные проекты документов были обсуждены со специалистами администрации города и Междуреченского комитета по охране окружающей среды и природопользованию в ходе практического семинара-совещания (г. Междуреченск, 5 сентября 2002 г.). Документы были одобрены и приняты к рассмотрению на малой коллегии по вопросам охраны окружающей среды и природопользования (вставка 8). В дальнейшем предполагается принятие этих документов и организация работ по разработке проекта природного бюджета на предстоящий год и его утверждение на заседании городского Совета.

Вставка 6

**Постановление администрации города Междуреченска
«Об использовании показателей устойчивого развития в системе
городского управления города Междуреченска
на основе механизма экологического бюджета»**

В целях повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления, координации деятельности организаций и предприятий-природопользователей на территории города по разработке и реализации основных мер комплексного улучшения экологической и социально-экономической обстановки в городе и на прилегающей территории, руководствуясь Федеральными законами «Об охране окружающей среды» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Законом Кемеровской области «О местном самоуправлении в Кемеровской области» а также во исполнение региональной целевой программы «Экология и природные ресурсы Кемеровской области» на 2002–2004 годы и Концепции охраны окружающей среды в городе Междуреченске на 2001–2005 годы:

1. Утвердить перечень показателей устойчивого развития, обязательных к включению в систему управления города Междуреченска и прилегающей территории (Приложение 1).
2. Образовать (по согласованию) из числа специалистов Администрации города Междуреченска, Комитета по охране окружающей среды и природопользованию, промышленных объединений и других структур, занимающихся решением вопросов охраны окружающей среды и рационального природопользования, рабочую группу по применению в муниципальном природоохранном управлении показателей устойчивого развития на основе механизма природного бюджета.
3. Предварительные итоги по использованию показателей устойчивого развития в системе городского управления города Междуреченска рассмотреть на заседании малой коллегии по вопросам охраны окружающей среды и природопользования администрации города в срок до 01.06.2003 г.
4. Вынести на обсуждение городского Совета народных депутатов Временное положение о порядке формирования и использования показателей устойчивого природопользования г. Междуреченска на основе механизма природного бюджета (Приложение 2).
5. Контроль за выполнением данного постановления возложить на заместителя главы города Н.З. Коровина.

Глава города

С.Ф. Щербаков

Вставка 7**Обращение к депутатам городского Совета г. Междуреченска
в связи с включением в практику городского управления
показателей устойчивого развития**

Уважаемые депутаты городского Совета!

Мы, специалисты в сфере охраны окружающей среды и природопользования, городского благоустройства и развития, представители общественных организаций г. Междуреченска и прилегающей территории, обращаемся к вам в связи с необходимостью включения в практику городского управления показателей устойчивого развития.

Откладывание решения экологических проблем только после решения экономических глубоко ошибочно и опасно для города. Загрязнение воды, воздуха, почвы, истощение природных ресурсов становятся все большим препятствием в достижении благополучия. Попытки решения экономических проблем за счет разрушения природной среды изначально обречены на провал. Развитие производств путем снятия экологических ограничений позволяет решить нынешние экономические проблемы, но за счет обострения экологического кризиса уже в самой ближайшей перспективе.

Уважаемые депутаты! Без здоровой окружающей природной среды невозможно здоровое будущее. Экономика, возможности развития человека, здоровая природная среда должны рассматриваться как совокупное богатство нашего города и его жителей. Это требует увязки перспектив развития промышленности, социальной сферы с состоянием природной среды. Это не преодоление локальных социально-экономических и экологических трудностей, а единая стратегия устойчивого развития города и повышения его благосостояния. Для реализации ее на практике необходимо создание соответствующих управленческих условий.

Мы обращаем ваше внимание на крайнюю необходимость включения в существующую систему городского управления показателей устойчивого развития как важнейшего инструмента избежания непродуманных и экологически опасных решений, путем активного политического влияния депутатов, выбранных населением и представляющих основной институт народовластия.

Мы верим, что вам, как и большинству горожан, дорого будущее Междуреченска, и вы не упустите возможности содействовать развитию города в направлении улучшения условий жизни его жителей.

Вставка 8

РЕКОМЕНДАЦИИ
семинара «Включение показателей устойчивого развития
в практику управления города Междуреченска»

г. Междуреченск

5 сентября 2002 г.

В рамках проекта «Повышение эффективности городского природоохранного управления на основе разработки и внедрения показателей устойчивого развития» (*конкурс малых грантов «Поддержка общественных инициатив в сфере экологии», организованный РОО «Информационное экологическое агентство» (ИнЭКА) в рамках проекта «Разработка концепции экологической политики Кемеровской области. Взаимодействие власти, бизнеса и общественности», который проводится при финансовой поддержке Министерства международного развития правительства Великобритании (DFID)*) специалистами НПП «Кадастр» при организационной поддержке МУ «Междуреченский комитет по охране окружающей среды и природопользованию» и ООО «Центр экологических услуг», был проведен семинар «Включение показателей устойчивого развития в практику управления г. Междуреченска». В работе семинара приняли участие представители органов власти и специалисты природо-ресурсного управления г. Междуреченска.

На семинаре были обсуждены показатели устойчивого развития, разработанные в ходе реализации проекта, выполнена их экспертная оценка и составлен уточненный перечень показателей, а также определены меры по включению показателей устойчивого развития в систему городского управления (включая проекты основных нормативных документов в составе Постановления администрации г. Междуреченска «Об использовании показателей устойчивого развития в системе городского управления г. Междуреченска» и обращения к депутатам городского Совета в связи с включением в практику управления г. Междуреченска показателей устойчивого развития).

РЕШИЛИ:

1. Признать важность и актуальность работы по разработке и включению показателей устойчивого развития в практику управления г. Междуреченска как одного из важнейших элементов инновационного развития на устойчивой основе.
2. Одобрить перечень показателей устойчивого развития, разработанный в ходе реализации проекта.
3. Одобрить и рекомендовать к рассмотрению на малой коллегии по вопросам охраны окружающей среды и природопользованию и последующему принятию проект Постановления администрации г. Междуреченска «Об использовании показателей устойчивого развития в системе городского управления г. Междуреченска».
4. Одобрить и рекомендовать к рассмотрению на малой коллегии по вопросам охраны окружающей среды и природопользованию обращение к депутатам Городского Совета в связи с включением в практику управления г. Междуреченска показателей устойчивого развития.
5. Отметить позитивную роль Министерства природных ресурсов РФ в поддержке работ, направленных на разработку и развитие инновационных подходов в управлении природопользованием и охраной окружающей среды, в том числе на включение в систему территориального управления показателей устойчивого природопользования.
6. Считать актуальной и необходимой работу, проводимую НПП «Кадастр» МПР России, по разработке и включению в практику территориального управления механизма природного (экологического) бюджета.

Принято при обсуждении
итогов семинара

г. Междуреченск. 5 сентября 2002 года.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ



Результаты проведенных исследований и опыт практических работ (за рубежом и в регионах России) подтверждают высокую актуальность природного бюджета как инновационного механизма природо-ресурсного управления в городах.

Прежде всего, природный бюджет способствует разработке и реализации экополитики города в составе политики устойчивого развития, нацеленной на повышение благосостояния жителей и комфортности их проживания. Такая политика охватывает меры по повышению экономической ценности использования природного капитала (составной части капитала устойчивости города), то есть природных ресурсов и экосистемных услуг, предоставляемых территорией города различным группам пользователей (бизнес, сфера обслуживания, торговля и др.). Она нацелена на увеличение доходов бюджета города от природно-ресурсного сектора (прежде всего, земли), а также на снижение угрозы истощения (количественного и качественного) природных ресурсов, особенно тех, которые играют бюджетообразующую роль или выполняют важные социальные и экологические функции (например, городские парки и зеленые насаждения).

Природный бюджет повышает эффективность природо-ресурсного управления города на основе тесного взаимодействия органов исполнительной и законодательной власти в результате законодательного утверждения показателей состояния и потребления природного капитала (как активов города), разработанных при участии депутатов, надзора за их исполнением, контроля и отчетности (текущей и итоговой). Устанавливается конструктивный диалог власти и общественности по вопросам охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов города. Это повышает прозрачность использования природного капитала города и способствует укреплению демократических традиций и формированию основ гражданского общества. Справедливое распределение природных благ с учетом интересов различных социальных групп способствует улучшению социального климата.

Все это неизбежно повышает инвестиционную конкурентоспособность города. Создаются благоприятные условия для инвестиций в экономику и социальную сферу за счет снижения цен на природные ресурсы необходимого качества для производства товаров и услуг и сокращения эксплуатационных расходов в результате уменьшения загрязнения городской природной среды и снижения экологических рисков.



ЛИТЕРАТУРА

1. Анализ экологической обстановки Междуреченского района за 2000 год. Междуреченск; Междуреченский комитет по охране окружающей среды и природопользованию, 2001.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Введен в действие Законом РФ от 09.07.99 № 159-ФЗ.
3. Белановский С.А. Методика и техника фокусированного интервью. М., 1993.
4. Годин А.М., Подпорина И.В. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации: Учебное пособие. М.: Издательский дом «Дашков и К°», 2001. 276 с.
5. Государство в меняющемся мире. Отчёт о мировом развитии за 1997 год. Всемирный Банк, 1997.
6. Доклад о развитии человека за 1995 год. Нью-Йорк: «Оксфорд юниверсити пресс», 1995.
7. Доклад о развитии человека за 1996 год. Нью-Йорк: «Оксфорд юниверсити пресс», 1996.
8. Доклад о развитии человека за 1997 год. Нью-Йорк: «Оксфорд юниверсити пресс», 1997.
9. Доклад о развитии человека за 1998 год. Нью-Йорк: «Оксфорд юниверсити пресс», 1998.
10. Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 1997 год. Нью-Йорк: «Оксфорд юниверсити пресс», 1997.
11. Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации. Год 1998 / Под общей ред. Ю.Е. Федорова. М.: Права человека, 1998. 140 с.
12. Доклад о состоянии окружающей природной среды Ярославской области в 1997 году. Государственный комитет по охране окружающей среды Ярославской области. Ярославль, 1998. 148 с.
13. Доклад о состоянии окружающей природной среды Ярославской области в 1998 году. Государственный комитет по охране окружающей среды Ярославской области. Ярославль, 1999. 134 с.
14. Закон Ярославской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Ярославской области» с изменениями от 14.07.98 № 18-з.
15. Индикаторы устойчивого развития России (эколого-экономические аспекты) / Под ред. С.Н. Бобылева, П.А. Макеенко. М.: ЦПРП, 2001. 220 с.
16. Каганский В.Л. Регион как корпорация, этика успеха. Вып.4. Тюмень—Москва, 1995.
17. Капелюшников Р.И. Экономическая теория прав собственности. М., 1990. С. 8.
18. Концепция перехода Российской Федерации на модель устойчивого развития. Проект // Зеленый мир, 1995. № 4.
19. Концепция перехода Российской Федерации на путь устойчивого развития, 1996.
20. Ляпина А.А. Экономика, экология, затраты. М.: Экономический факультет МГУ. ТЕИС, 1997. 96 с.
21. Ляпина А.А. Система эколого-экономического учёта (российский аспект) // Экономика природы. 1997. № 6. С.6-35.
22. Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс. Принципы, проблемы, политика. М., 1992. Т. 2. С. 400.

23. Мамин Р.Г. Урбанизация и охрана окружающей среды в Российской Федерации. Части 1, 2. М.:РЭФИА, 1995. 139 с.
24. Маркандиа А. Механизмы природоохранной деятельности и управления природными ресурсами. Семинар Всемирного банка по устойчивому сельскохозяйственному развитию в Средней Азии, Алматы, Казахстан, 14-15 февраля 1995 г.
25. Материалы Всемирного Природоохранного Форума (UEF), 1998.
26. Материалы Международного Совета местных инициатив по окружающей среде (ICLEI), 1998.
27. Материалы Комиссии ООН по человеческим поселениям, 1998.
28. Материалы парламентских слушаний от 14 октября 1997 г.
29. Наше общее будущее: Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР): Пер. с англ./Под ред. и с послесл. С.А. Евтеева и Р.А. Перелета. М.: Прогресс, 1989. 376 с.
30. Национальный политический план охраны окружающей среды Нидерландов, 1989.
31. Некипелов А.Д. Концентрация макроэкономической стабилизации под углом зрения российского опыта // Проблемы прогнозирования. 1994. № 4. С. 46.
32. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.
33. Основополагающие принципы устойчивого пространственного развития Европейского континента. Документ для Ганноверской Конференции. Ганновер, 2000.
34. Отчет по пилотному проекту «Тестирование индикаторов устойчивого развития бассейна Аральского моря». Бишкек, 2000.
35. Отчет по проекту «Роза ветров». Индикаторы устойчивого развития города Донецка. Донецк, 2001.
36. Петрова Т.Э. Методические основы оценки экологически устойчивого развития региона. М., 1998.
37. Природный бюджет города Ярославля. Обоснование целесообразности разработки и внедрения. Ярославль: НПП «Кадастр», 2001. 89 с.
38. Повестка Дня на XXI век, ООН, 1992.
39. Положение о Государственном комитете по охране окружающей среды города Ярославля, утвержденное 23 апреля 1998 г.
40. Положение о Малой коллегии по вопросам охраны окружающей среды и природопользования г. Междуреченска
41. Программа действий. Повестка дня на 21 век и другие документы конференции в Рио-де-Жанейро в популярном изложении (Материалы встречи на высшем уровне «Планета земля»)/Сост. Китинг М. Женева, 1993. 69 с.
42. Программа действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы. EAP Translation Project coordinated by the Regional Environmental Center for Regional and Eastern Europe. OECD and World Bank, 1994.
43. Программа развития ООН в Кыргызстане. Кыргызстан, 1999.
44. Проект «Здоровые города». Первые двадцать шагов. Второе издание. Всемирная организация здравоохранения, Европейское региональное бюро, Центр поддержки проекта «Здоровые города» в России, 1997.
45. Радыгин А.Д. Российская приватизация и инвестиции: необходимость корректировки модели // Проблемы прогнозирования. 1994. № 5. С.118, 120.
46. Разработка показателей устойчивого эколого-социально-экономического развития г. Ярославля. Ярославль: НПП «Кадастр», 2000. 142 с.
47. Разработка региональных матриц эколого-экономического учета и механизма их синтеза на федеральном уровне. Первый этап: Пилотное составление матриц СЭЭУ на примере четырех регионов России. Ярославль: НПП «Кадастр», 2000. 145 с.
48. Распоряжение администрации г. Междуреченска от 17.12.98 г. № 1847р «О создании малой коллегии по вопросам охраны окружающей среды и природопользования»
49. Решение муниципалитета города Ярославля от 20.11.2001 № 122 «Об утверждении Положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Ярославле».

50. Рэкет: взгляд с близкого расстояния // Проблемы прогнозирования. 1994. № 5.
51. Рекомендации по применению механизма бюджетного регулирования (экологический бюджет) как важнейшего инструмента нормативного правового обеспечения государственного управления рациональным природопользованием и охраной окружающей среды на разных уровнях территориальной организации (первая редакция). Ярославль: НПП «Кадастр», 2001.
52. Стамбульский манифест по населённым пунктам, 1996.
53. Суэтин А.А. Необходимость в новых экономических инструментах для разрешения экологических противоречий // Экономика природопользования. 1995. № 2. С. 65-74.
54. Управление природопользованием в Ярославской области — от прошлого к будущему / Сост. Фоменко Г.А. Ярославль: Александр Рутман, 1998. 194 с.
55. Управление природопользованием для устойчивого развития. Сборник статей. Ярославль: НПП «Кадастр», 1997. 200 с.
56. Устав города Междуреченска и прилегающей к нему территории.
57. Устав города Ярославля, утверждён решением муниципалитета № 42 от 16.10.95 г.
58. Устав муниципального учреждения «Междуреченский комитет по охране окружающей среды и природопользованию», утверждён решением городского Совета г. Междуреченска № 122 от 05.11.1998 г.
59. Учет и социально-экономическая оценка природных ресурсов. Сборник аналитических и нормативно-методических материалов // Департамент экономики и финансов Минприроды России. М.: НУМЦ Минприроды России, 1996. 284 с.
60. Фоменко Г.А. Природоохранные институциональные изменения и ценовое пространство. Ярославль: НПП «Кадастр», 2000. 106 с.
61. Фоменко Г.А. Регионализация систем управления природопользованием в условиях перехода к рынку. Ярославль: ЯГПИ, 1993. 182 с.
62. Фоменко Г.А., Фоменко М. А., Маркандиа Анил, Перелет Р. А. Природные ресурсы Ярославской области: учет и оценка. Доклад по результатам работы в 1996-1997 годах. М.-Ярославль, 1997.
63. Фоменко Г.А., Фоменко М.А. и др. Денежная оценка природных ресурсов, объектов и экосистемных услуг в управлении сохранением биоразнообразия: опыт региональных работ. Пособие для специалистов-практиков. Ярославль: НПП «Кадастр», 2002. 80 с.
64. Фрейнкман Л.М. Формирование рыночной хозяйственной среды и анализ механизмов взаимодействия между предприятиями // Проблемы прогнозирования. 1992. № 2.
65. Человеческое развитие: новое измерение социально-экономического прогресса. Учебное пособие / Под общ. ред. В.П. Колесова (экономический факультет МГУ) и Т. Маккинли (ПРООН, Нью-Йорк). М.: Права человека, 2000. 464 с.
66. Экологическая программа города Междуреченска. Новокузнецк, 2000.
67. Ярёмченко Ю.В. Доклад на российско-французском семинаре по денежно—финансовым проблемам. Париж, 1994.
68. Ярославль — 98. Итоги социально-экономического развития. Статистический сборник. Мэрия города Ярославля. Организационно-информационное управление. Ярославль, 1999.
69. Atkinson, Giles and Pearce, David, Measuring Sustainable Development. The Globe, 13, June 1993, p. 3.
70. Bakkes, G.J. van den Born, J.C. Helder, R. Swart, C. W. Hope and J.D.E.Parker. An Overview of Environmental Indicators: State of the Art and Perspectives. Environmental Assessment Technical Reports. UNEP/RIVM. UNEP/EATR.94-01. June 1994.
71. Bergh M. Van den, Nijkamp P. Operationalisation the Sustainable Development. «Ecological Economics» 1991 vol. 4.
72. Caring for the Earth - a Strategy for Sustainable Living. IUCN/UNEP/WWF, Gland, Switzerland, Oct. 1991.
73. Constanza, R, H.Daly, J.Bartholomew, 1991. Goals, Agenda, and Policy Recommendations for Ecological Economics. In book 'Ecological Economics: the Science and Management of Sustainability (ed. by R.Constanza).Columbia University Press, New York. ISBN 0-213-07562-6. p.3.

74. Dorfman Robert, 1977. Towards a Social Index of Environmental Quality in Economic Progress, Private Values, and Public Policy, B.Balassa and R.Nelson (eds.). New York: North-Holland, 121-135.
75. Hunt S. Models of Sustainable Development. ISEE Newsletter, July 1994, v.5, No.3, p.9.
76. Local quality of life counts. A handbook for a menu of local indicators of sustainable development. Department of the Environment, Transport and the Regions. July 2000.
77. Nordhaus, William D. (1994) Managing the Global Commons. Cambridge: MIT Press. OECD Observer, No. 164, June/July 1990, p.34.
78. Pearce D., G. Atkinson.(1992). Are National Economies Sustainable? CSERGE Working Paper GEC 92-11.
79. Regional quality of life counts. Regional version of national headline indicators of sustainable development. Department of the Environment, Transport and the Regions. December 2000.
80. Regional integrated environmental indicators development, 1993.
81. Report international workshop on CSD indicators of sustainable development. 7-9 december 1999.
82. Strauss A.L., Qualitative Analysis for Social Scientists. N-Y., 1987.
83. The MIT Dictionary of Modern Economics (third ed.). Cambridge (Mass.), 1983, p.443.
84. Toman M., Pezzey J., Krauthammer J. Neoclassical economics and «Sustainability», см. ISEE Newsletter, v.5, No.3, 1994, p.3.
85. Weterings, J.Opschoor. Towards Environmental Performance Indicators Based on the Notion of Environmental Space. Advisory Council for Research on Nature and Environment. #96. March 1994.



ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

ХАРТИЯ «ГОРОДА ЕВРОПЫ НА ПУТИ К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ» (ОЛЬБОРГСКАЯ ХАРТИЯ)



Одобрена участниками Европейской Конференции по устойчивому развитию больших и малых городов Европы. Ольборг. Дания, 27 мая 1994 г.

Часть 1: Декларация о консенсусе: Большие и малые города Европы на пути к устойчивому развитию.

Часть 2: Кампания «Устойчивое развитие городов Европы» («*The European Sustainable Cities & Towns Campaign*»)

Часть 3: Участие в процессах подготовки локальных «Повесток дня на 21 век»: локальные планы действий по переходу к устойчивому развитию.

Предварительные замечания

Ольборгская Хартия была одобрена участниками Европейской Конференции по устойчивому развитию больших и малых городов Европы, которая проходила в Ольборге (Дания) 24-27 мая 1994 г. В качестве спонсоров конференции выступили Европейская Комиссия и город Ольборг. Организатор конференции — Международный Совет по локальным экологическим инициативам (ICLEI). Ответственность за подготовку проекта Хартии взял на себя Совет по локальным экологическим инициативам совместно с Министерством городского развития и транспорта земли Северный Рейн-Вестфалия (Германия). В Хартии отражены идеи и формулировки, предложенные большим числом участников.

Ольборгская Хартия была первоначально подписана 80 европейскими органами местной власти и 253 представителями международных организаций, национальных правительств, научных институтов, консультантами и частными лицами. Подписывая Хартию, представители больших и малых городов и округов обязались включиться в процесс подготовки локальных «Повесток дня на 21 век» и разработать долгосрочные планы действий по переходу к устойчивому развитию, а также выступили инициаторами создания Кампании «Устойчивое развитие городов Европы».

В обсуждении проекта Хартии приняли участие более 600 участников на 36 рабочих совещаниях в рамках Ольборгской конференции. Многие из их замечаний и предложений были включены в окончательный вариант Хартии. Однако Редакционная группа Хартии сочла, что большой объем существенных предложений о внесении поправок заслуживает более серьезного рассмотрения и обсуждения и не может быть внесен просто как редакционные изменения. Поэтому было предложено, чтобы анализом поправок занимался координатор Хартии, и после доработки Хартия была передана на рассмотрение участников Второй Европейской Конференции по устойчивому развитию больших и малых городов, которая состоится в Лиссабоне (Португалия) в сентябре 1996 г.

Часть I. Декларация о консенсусе: Большие и малые города Европы на пути к устойчивому развитию

1.1. Роль больших и малых городов Европы

Мы, большие и малые города Европы, подписавшие эту Хартию, заявляем, что в ходе исторического развития наши города существовали в рамках империй, национальных государств и режимов, пережили их и уцелели как центры общественной жизни, носители национальной экономики, а также хранители культуры, наследия и традиций. Наряду с семьями и ближайшим окружением, города стали основными ячейками общества и государства, центрами промышленности, ремесла, торговли, образования и управления.

Мы понимаем, что наш современный стиль городской жизни, в частности модели разделения труда и функций, использования территории, развития транспорта, промышленного производства, сельского хозяйства, потребления и досуга, а следовательно, наш уровень жизни делают нас по существу ответственными за многие экологические проблемы, которые стоят перед человечеством. Это тем более важно, что 80% населения Европы живет в урбанизированных зонах.

Мы осознаем, что достижение современного уровня потребления ресурсов в промышленно развитых странах невозможно для всех ныне живущих людей, а тем более — для будущих поколений, без разрушения природного капитала.

Мы убеждены в том, что устойчивая жизнь людей на Земле невозможна без устойчивости местных сообществ. Местное (городское) правительство находится там же, где ощущаются экологические проблемы, оно ближе всего к населению и разделяет ответственность с правительствами всех уровней за благополучие человечества и природы. Таким образом, большим и малым городам принадлежит ключевая роль в процессе изменения стиля жизни населения, моделей производства и потребления, пространственной структуры расселения и размещения производства.

1.2. Понятие и принципы устойчивости

Мы, большие и малые города, понимаем, что идея устойчивого развития поможет нам основывать уровень и образ жизни на жизнеобеспечивающей способности экосистем. Мы стремимся к социальной справедливости, устойчивой экономике и экологической устойчивости. Социальная справедливость неизбежно должна основываться на экономической устойчивости и равенстве, для чего необходима экологическая устойчивость.

Экологическая устойчивость означает сохранение природного капитала. Необходимо, чтобы скорость потребления нами возобновляемых сырьевых, водных и энергетических ресурсов не превышала скорости, с которой природные системы могут их восполнять, и чтобы скорость, с которой мы потребляем невозобновляемые ресурсы, не превышала скорости, с которой происходит замещение их устойчивыми возобновляемыми ресурсами. Для обеспечения экологической устойчивости также необходимо, чтобы уровень выбросов загрязняющих веществ не превышал способности атмосферы, воды и почв поглощать и перерабатывать их (т.е. самоочищающей способности природы).

Более того, экологическая устойчивость включает в себя сохранение биоразнообразия, здоровья человека, а также качества воздуха, воды и почвы на уровне, достаточном для поддержания жизни и благосостояния человека, а также жизни животных и растений на все времена.

1.3. Местные стратегии перехода к устойчивому развитию

Мы убеждены в том, что большие и малые города представляют собой, с одной стороны, крупнейшую территориальную единицу, население которой непосредственно испытывает на себе воздействие многих нарушений архитектурного, социального, экономического, политического, ресурсного и экологического равновесия, наносящих вред современному миру. И в то же время городской уровень — это тот наименьший масштаб, в котором эти проблемы могут найти конструктивное интегральное, целостное решение. Поскольку все города отличаются друг от друга, каждый город должен найти свой собственный путь к устойчивому

развитию. Во всех направлениях нашей политики мы будем основываться на принципах устойчивого развития и использовать преимущества, внутренний потенциал и привлекательность наших городов в качестве основы для локально-ориентированных стратегий.

1.4. Устойчивое развитие как творческий, локальный процесс

Мы, большие и малые города, признаем, что устойчивость — это не только «образ», видение, и не застывшее состояние, а созидательный локальный процесс, направленный на поиск равновесия, который распространяется на все сферы принятия решений на локальном уровне. Этот процесс обеспечивает городским властям непрерывную обратную связь, показывая, какие виды деятельности ведут к сбалансированности городского развития и какие, наоборот, препятствуют этому. Если управление городом строится на основе такой интегрированной информации, то возникает понимание функционирования города как органического целого, и роль всех основных видов деятельности становится очевидной. В рамках такого процесса город и его жители смогут сделать информированный, осознанный выбор будущего. В процессе управления, основанного на стремлении к устойчивости, возможно принятие решений в интересах не только нынешнего, но и будущих поколений.

1.5. Решение проблем путем согласованного «вынесения вовне»

Мы, большие и малые города, осознаем, что город не может позволить себе экспортировать проблемы в более широкое окружение или в будущее. Поэтому все проблемы и любое нарушение равновесия либо урегулируются внутри города, либо на определенных условиях выносятся на территориальные системы регионального или национального уровней. В этом состоит принцип разрешения проблем путем согласованного в результате переговоров вынесения вовне.

Воплощение этого принципа наделит каждый город большой степенью свободы в определении характера своей деятельности.

1.6. Городская экономика на пути к устойчивому развитию

Мы, большие и малые города, понимаем, что ресурсы природы — атмосфера, почва, вода и леса — стали фактором, ограничивающим экономическое развитие наших городов. Поэтому мы должны инвестировать эту сферу. В порядке убывания приоритетности это означает:

1. Вкладывать средства в сохранение природных ресурсов, таких как грунтовые воды, почва, места обитания редких биологических видов.
2. Способствовать росту природного капитала за счет сокращения современного уровня его эксплуатации, например, невозобновляемых источников энергии.
3. Делать инвестиции, направленные на снижение нагрузки на запасы природного капитала, за счет расширения «культивируемой природы» (например, парки отдыха в черте города для снижения нагрузки на природные леса).
4. Повышать конечную эффективность использования природных ресурсов (например, строя здания с эффективным использованием энергии или внедряя экологически безопасный городской транспорт).

1.7. Социальная справедливость, способствующая развитию городов

Мы, большие и малые города, осознаем, что бедные слои населения в наибольшей степени подвержены воздействию экологических проблем (шум, загрязнение воздуха транспортными средствами, отсутствие удобств, плохие жилищные условия, отсутствие свободного пространства) и менее всего способны их решить. Неравное распределение материальных благ и услуг обуславливает поведение, не способствующее устойчивому развитию, и осложняет задачу изменения такого поведения. Мы стремимся к тому, чтобы интегрированно решать задачи обеспечения основных социальных потребностей населения, включая здравоохранение, занятость и улучшение жилищных условий, совместно с защитой окружающей среды. Мы хотим учиться на первом опыте «устойчивых поселений» с тем, чтобы вместе работать в направлении повышения качества жизни горожан вместо того, чтобы просто увеличивать уровень потребления.

Мы будем стараться создавать рабочие места, способствующие устойчивому развитию нашего сообщества, и тем самым снижать уровень безработицы. При привлечении рабочей силы и при создании новых рабочих мест мы будем оценивать эффект любого коммерческого предприятия с точки зрения критериев устойчивого развития, чтобы стимулировать обеспечение долговременной занятости и производство товаров с длительным сроком использования, что соответствует принципам устойчивого развития.

1.8. Модели устойчивого использования территорий

Мы, большие и малые города, признаем важность бережного использования территории и формирования местными органами власти эффективной политики пространственного планирования, включающей стратегическую экологическую оценку всех планов. Мы должны воспользоваться преимуществами территориальной структуры городов и повышенной плотности населения для эффективной организации общественного транспорта, энергоснабжения и других условий жизни. При осуществлении программ реконструкции городских территорий, также как и при планировке новых периферийных зон, мы должны стремиться к созданию многофункциональных зон, совмещающих жилье, места работы и оказания услуг, чтобы сократить потребность в переездах. Понятие равноправной внутрирегиональной взаимозависимости должно помочь нам сбалансировать потоки между городом и пригородами и предотвратить эксплуатацию городом ресурсов окружающих территорий.

1.9. Модели устойчивого городского транспорта

Мы, большие и малые города, должны стремиться к тому, чтобы расширить доступ к социальным благам и поддерживать качество городской жизни при сокращении количества транспортных средств. Мы осознаем, что для поддержания устойчивого развития в городе необходимо сокращать вынужденные перемещения и прекратить стимулирование и поддержку использования индивидуальных моторизованных средств передвижения. Мы должны отдать предпочтение экологически безопасным средствам передвижения (в особенности ходьбе, велосипедному движению, общественному транспорту) и рассматривать сочетание этих средств в качестве основной задачи планирования. Моторизованные индивидуальные средства городского транспорта должны выполнять вспомогательную функцию, облегчая доступ к городскому сервису и поддерживая экономическую деятельность в городе.

1.10. Ответственность за глобальный климат

Мы, большие и малые города, понимаем, что значительная опасность, угрожающая природной и искусственной среде, а также будущим поколениям людей вследствие глобального потепления, требует принятия в максимально короткие сроки действий, направленных на стабилизацию и последующее сокращение выбросов в атмосферу газов, обуславливающих тепличный эффект. Не менее важно сохранить биоресурсы Земли, такие как леса и фитопланктон, играющие существенную роль в углеродном обмене на планете. Уменьшение выбросов от использования традиционных видов топлива потребует изменения политики и выдвижения инициатив, основанных на глубоком понимании альтернатив и на представлении о городской окружающей среде как об энергосистеме. Единственной альтернативой, обеспечивающей устойчивое развитие, является использование возобновляемых источников энергии.

1.11. Предотвращение отравления экосистем

Мы, большие и малые города, отдаем себе отчет в том, что в атмосферу, водоемы, почвы и пищевые продукты поступает все больше токсичных и вредных веществ, которые все сильнее угрожают здоровью человека и экосистем. Мы сделаем все возможное для того, чтобы остановить дальнейшее загрязнение и предотвратить новые виды загрязнения в самом их источнике.

1.12. Местное самоуправление как необходимое предварительное условие

Мы, большие и малые города, убеждены в том, что обладаем силой, знанием и созидательным потенциалом, необходимыми для разработки устойчивого образа жизни, а также для проектирования наших городов и управления ими так, чтобы обеспечить переход к устойчивому развитию. Как демократически избранные представители наших местных сообществ мы готовы взять на себя ответственность за реорганизацию наших городов для достижения этих целей. То, в какой степени наши города будут в состоянии решить эту проблему, зависит от степени предоставления им прав на самоуправление и от уровня государственной поддержки. Существенно важно оставить достаточные полномочия на локальном уровне и обеспечить местным властям твердую финансовую базу.

1.13. Горожане как ключевые действующие лица и участие сообщества

Мы, большие и малые города, обязуемся выполнить задачу, поставленную в «Повестке дня на 21 век», — ключевом документе, одобренном на Глобальном форуме в Рио-де-Жанейро, — сотрудничать со всеми секторами наших сообществ: жителями города, предпринимателями, заинтересованными группами — в разработке «Локальных повесток дня на 21 век». Мы отвечаем на призыв, содержащийся в Пятой Программе Экологических Действий Европейского Союза «На пути к достижению устойчивости», к разделению ответственности всех секторов нашего сообщества за выполнение этой программы. Таким образом, мы будем строить нашу работу на сотрудничестве между всеми участвующими сторонами. Мы обеспечим доступ всех граждан и заинтересованных групп к информации и их участие в процессах принятия решений на локальном уровне. Мы будем осуществлять программы обучения и подготовки по вопросам устойчивого развития не только для широкой общественности, но и для выборных представителей и чиновников в составе местного правительства.

1.14. Инструменты и средства для управления, направленного на устойчивое развитие

Мы, большие и малые города, обещаем использовать имеющиеся в нашем распоряжении политические и технические инструменты и средства для решения проблем городского управления на основе экосистемного подхода. Мы воспользуемся широким набором средств, включающим сбор и обработку экологической информации, экологическое планирование; механизмы регулирования, экономические и коммуникационные средства, такие как директивы, налоги и платы; а также механизмы, помогающие осознать имеющиеся проблемы, включая участие общественности. Мы стремимся к тому, чтобы **установить новые экологически ориентированные бюджетные системы, которые сделают управление естественными природными ресурсами столь же экономическим, как управление нашими искусственными ресурсами — деньгами.**

Мы понимаем, что в своей политической и управленческой деятельности, в частности, при проведении экологического мониторинга, аудита, оценок воздействия, в бухгалтерской отчетности, в организации системы регулирования и информирования, **мы должны основываться на различных видах показателей, включая показатели качества городской окружающей среды, характеристики городских потоков, городских моделей и, что наиболее важно, показатели устойчивости развития городских систем.**

Мы, большие и малые города, отмечаем, что целый ряд политических стратегий и действий, приводящих к положительным экологическим результатам, уже был успешно применен во многих городах Европы. Тем не менее, эти инструменты, замедляя разрушение устойчивости, сами по себе не поворачивают движение общества к устойчивости. И все же, при наличии сильной экологической основы, города имеют огромные возможности сделать решительный шаг и перейти к объединению этих стратегий и действий в единый процесс управления местной городской экономикой, направленный на достижение устойчивости развития. В этом процессе нам предстоит выработать собственные пути, испробовать их на практике и обменяться своим опытом.

Часть II. Кампания «Устойчивое развитие больших и малых городов Европы»

Мы, представители больших и малых городов, подписавшие эту Хартию, будем двигаться по пути к устойчивому развитию, опираясь на знания, опыт и положительные примеры локального уровня. Мы будем стимулировать друг друга к разработке долгосрочных локальных планов действий (локальные «Повестки дня на 21 век»), тем самым укрепляя сотрудничество между местными органами власти и приводя этот процесс в соответствие с деятельностью Европейского союза по проблемам городской среды.

Настоящим документом мы инициируем Кампанию «Устойчивое развитие городов Европы» для стимулирования и поддержки усилий городов в продвижении к устойчивому развитию. Начальная фаза этой Кампании продлится два года. Итоги работы будут рассмотрены на Второй Европейской Конференции по устойчивому развитию больших и малых городов, которая состоится в 1996 г.

Мы приглашаем все местные органы власти (больших и малых городов, округов), а также европейские объединения (союзы) местных органов власти присоединиться к этой Кампании, приняв и подписав данную Хартию.

Мы призываем все основные объединения местных органов власти Европы выступить в качестве координаторов этой кампании. Координационный Комитет будет сформирован из представителей этих объединений. Для тех органов местной власти, которые не входят ни в одну из таких организаций, будет разработана специальная процедура участия.

Мы считаем, что основными направлениями деятельности Кампании будут:

- способствовать взаимной поддержке европейских городов в планировании, разработке и реализации стратегий, направленных на достижение устойчивого развития;
- собирать и распространять информацию об удачных проектах, реализуемых на местном уровне;
- способствовать использованию принципов устойчивого развития в других органах местной власти;
- привлекать новых сторонников движения для подписания Хартии;
- учредить ежегодную премию «Устойчивый город»;
- формулировать рекомендации по выработке политики для Европейской Комиссии;
- обеспечивать исходную информацию для составления отчетов по устойчивому развитию городов для Группы экспертов по городской окружающей среде;
- оказывать поддержку на местном уровне лицам, вырабатывающим стратегии для реализации рекомендаций и правовых актов Европейского союза;
- выпускать печатное издание Кампании.

Эти задачи потребуют организации Координационного органа Кампании. Мы будем привлекать другие организации к активной поддержке Кампании.

Часть III. Участие в Местной повестке дня на 21 век: планы местных действий по повышению устойчивости развития

Мы, большие и малые города Европы, подписавшие данную Хартию и тем самым присоединившиеся к Кампании «Устойчивое развитие городов Европы», обязуемся достичь консенсуса внутри наших сообществ по «Местной повестке дня на 21 век» к концу 1996 г. Это будет соответствовать задаче, поставленной в главе 28 «Повестки дня на 21 век», принятой на Глобальном форуме в Рио в июне 1992 г. Наши локальные планы действий будут способствовать реализации 5-й Программы экологических действий Европейского союза «На пути к устойчивому развитию». Процесс «Повестки дня на 21 век» будет развиваться на основе Части I настоящей Хартии.

Мы предлагаем включить в процесс разработки локальных планов действий следующие этапы:

- переоценка существующих плановых и финансовых структур, а также существующих планов и программ;

- систематическое выявление в ходе широких общественных консультаций ключевых проблем развития и породивших их причин;
- определение приоритетности задач, направленных на решение выявленных проблем;
- создание видения (образа) устойчивого сообщества с участием всех слоев и секторов сообщества;
- рассмотрение и оценка альтернативных сценариев развития;
- разработка долгосрочного плана действий по переходу к устойчивому развитию, включающего измеримые цели;
- подготовка программы выполнения плана, включая составление графика работ и распределение обязанностей между партнерами;
- создание систем и процедур контроля реализации плана и процедур отчетности.

Мы должны будем проанализировать адекватность и эффективность внутренней организации наших местных органов власти для развития процессов «Местной повестки дня на 21 век», включающих долгосрочные планы действий по переходу к устойчивому развитию. Возможно, потребуется усилить способности городских властных структур управлять этим процессом, включая обновление политических организаций и административных процедур, организовать корпоративную и междисциплинарную работу, а также наличие людских ресурсов и сотрудничество между властями, включая ассоциации и союзы.

Подписано в Ольборге. Дания, 27 мая 1994 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

ЛИССАБОНСКИЙ ПЛАН ДЕЙСТВИЙ: ОТ ХАРТИИ К ДЕЙСТВИЯМ



Одобен участниками Второй Европейской конференции по устойчивому развитию городов, Лиссабон, Португалия, 8 октября 1996 г.

Введение

1000 представителей местных и региональных властей со всех уголков Европы собрались в Лиссабоне (Португалия) на Вторую Европейскую конференцию по устойчивому развитию городов. Они заслушали доклады о состоянии процесса «Местная повестка дня на 21 век» в 35 европейских странах, а также дали свою оценку успехам, достигнутым со времени проведения в Ольборге (Дания) в мае 1994 года Первой Европейской конференции. Они обменялись идеями и опытом работы на местах и обсудили возможности сотрудничества с другими европейскими городами над совместными проектами. Они определили потребности местных властей, задействованных в осуществлении процесса «Местная повестка дня на 21 век», а также помогли подготовить следующий этап Кампании.

К Кампании «Устойчивое развитие городов Европы», созданной на Ольборгской конференции муниципалитетами 80 европейских городов, подписавшими Хартию европейских городов по устойчивому развитию (Ольборгская Хартия), присоединились с.тех пор 250 органов местных или районных властей. Подписав Хартию, они взяли на себя обязательство начать процесс развития и достижения консенсуса между местными сообществами по осуществлению долгосрочного плана действий по устойчивому развитию («Местная повестка дня на 21 век»).

Первоначальная стадия Кампании, продолжавшаяся два года, была прежде всего посвящена распространению знаний об устойчивом развитии городов путем содействия ознакомлению с Ольборгской Хартией, побуждению местных властей подписать Хартию и присоединиться к Кампании, а также составлению руководства по процессу «Местная повестка дня на 21 век». Следующий этап, начавшийся проведением Лиссабонской конференции, будет делать основной упор на осуществление принципов, изложенных в Хартии, на начало и проведение в жизнь процесса «Местная повестка дня на 21 век», на реализацию местных планов перехода к устойчивому развитию. Вступая в этот этап, европейские местные власти должны будут содействовать не только «Повестке дня на 21 век» (Рио-де-Жанейро, 1992), а также Программе по сохранению естественной среды (Habitat) (Стамбул, 1996).

Вот почему участники Лиссабонской конференции 1996 года одобрили документ под названием «От Хартии к действиям». Он основывается на опыте работы на местах и был обсужден на Конференции на заседаниях 26 рабочих групп. Он учитывает принципы и рекомендации, заложенные Ольборгской Хартией, ссылается на справочник «Шаг за шагом» Правления местных органов самоуправления Великобритании, на «Отчет Группы экспертов Европейской Комиссии по вопросам урбанистики и устойчивого развития городов», а также на «Рекомендации по разработке «Местной повестки дня на 21 век»» Международного совета по местным экологическим инициативам (ICLEI).

Начиная следующий этап Европейской кампании за устойчивое развитие городов, учас-

тники этой европейской конференции органов местного самоуправления, проходящей после конференции Habitat II (Стамбул, 1996), желают внести свой вклад в осуществление Программы по сохранению естественной среды.

Подготовка местных органов управления к процессу «Местная повестка дня на 21 век»

1. Мы считаем, что принятие Хартии «Устойчивое развитие европейских городов (Ольборгская Хартия)» является одним из лучших отправных пунктов для осуществления процесса «Местная повестка дня на 21 век».

Нам нужна окончательная политическая воля для того, чтобы начать процесс «Местная повестка дня на 21 век». Мы определим группу мотивированных людей для того, чтобы они были основной движущей силой процесса. Мы будем пользоваться идеями, концепциями и мандатами, такими как «Повестка дня на 21 век» (Рио - 92), Пятая программа по окружающей среде Европейского Союза, Ольборгская Хартия и Конференция «Habitat II» (Стамбул, 1996 г.). Мы разработаем рабочую программу и график процесса, дав при этом определения этапам с четкими целями. Подписывая Ольборгскую Хартию, мы присоединимся к Европейской кампании за устойчивое развитие городов и будем рассматривать возможности присоединения к любой сети местных властей, которая, на наш взгляд, может предоставить лучшие консультации и практическую поддержку по вопросам устойчивого развития и управления окружающей средой.

2. Мы считаем, что местные власти должны стать основным действующим лицом при осуществлении процесса «Местная повестка дня на 21 век».

Наши местные власти должны будут использовать свои права и осуществлять роль основного действующего лица, обеспечить необходимый толчок до того, как это смогут сделать другие действующие лица, сконцентрировать усилия своего персонала на выполнении поставленных задач, обеспечить бюджетные средства, использовать профессиональных посредников и продемонстрировать свое лидерство, но не доминировать в этом процессе.

3. Мы считаем, что процесс «Местная повестка дня на 21 век» требует участия всех местных властей — как городских, так и сельских.

Внутренняя сеть важна для вовлечения администрации, выбранных на выборах официальных деятелей и чиновников всех отделов и всех уровней ответственности. Поддержка со стороны муниципальных лидеров, а также подготовка выборных должностных лиц и чиновников по вопросам концепции устойчивого развития имеют первостепенное значение. Ввиду того, что элементами устойчивого развития городов является устойчивое развитие в социальной, экономической и экологической областях, необходимо применять межсекторальный подход в управлении.

Разработка стратегий для вовлечения городского сообщества

4. Мы начнем консультации и установим партнерство в различных сферах жизни наших населенных пунктов для того, чтобы благодаря сотрудничеству достичь полного взаимопонимания и взаимодействия.

Достижение консенсуса по «Местной повестке дня на 21 век» между всеми секторами и действующими лицами сообщества не только требуется Повесткой 21 (Рио-де-Жанейро, 1992), но также придает долгосрочному плану действий необходимую для его осуществления силу. Мы рекомендуем создать группы посредников (Форум «Местная повестка дня на 21 век»). Мы построим партнерство для конкретных проектов с четкими целями, создадим проектные рабочие группы, целевые группы, консультативные группы и дискуссионные группы. Мы определим процесс и будем стремиться прийти к соглашению относительно его процедур, этапов процесса и его целей. Мы будем разумно, целеустремленно вести участников через этот процесс. Мы выявим особые интересы каждой стороны и будем поддерживать с ними диалог для того, чтобы построить доверие благодаря прямоте и гласности.

Подходы к разработке и планированию процесса «Местная повестка дня на 21 век»

5. Мы будем стремиться навести порядок в собственном доме путем проведения в жизнь принципа ведения переговоров.

Наше общество не должно отодвигать свои проблемы на будущее или экспортировать их в окружающую среду. Этика устойчивого развития требует от нас соблюдения принципа ведения переговоров с окружающим нас миром, что определяет потребность в достижении равновесия между местным спросом и предложением в нашем городе, а в случае, если это невозможно, начать переговоры с окружающим нас регионом, страной и континентом относительно раздела возможностей, трудностей и ответственности. Мы должны определить все возможности для сообщества по прекращению или сокращению экспорта проблем и проверить, являются ли условия для использования более широкого окружения и будущего справедливыми. Мы проведем социальный, экономический и экологический аудиты наших муниципалитетов для того, чтобы определить их влияние на окружающую среду и на будущие поколения, и опубликуем их результаты.

6. Мы будем проводить систематическое планирование наших действий для того, чтобы перейти от анализа к действиям.

«Местная повестка дня на 21 век» — процесс взаимодействия участников, требующий систематической поэтапной процедуры. Во-первых, Форум «Местной повестки дня на 21 век» обсудит и одобрит философию и видение, которые одобрит городской Совет (Законодательное собрание) после консультаций с общественностью. Мы должны будем определить проблемы, причины и последствия; предложить совету одобрить цели; определить приоритетность проблем, используя методологию оценки воздействия, определить возможности для действий и установить цели; разработать программы для достижения целей и отразить эти программы в плане действий; осуществлять реализацию плана и контролировать успехи; давать оценку результатам и обеспечить их обратную связь с процессом.

Инструменты управления устойчивым развитием

7. Мы будем интегрировать вопросы экологии в социально-экономическое развитие для улучшения здоровья и качества жизни наших граждан.

Социальная стабильность и справедливость должны основываться на устойчивой экономике, а экономика основывается на способностях природы, в частности - на устойчивом экологическом развитии. Планирование устойчивого развития нуждается в интегрировании экологических аспектов с социальными и экономическими аспектами, а отсюда требует межсекторального подхода к планированию и реализации планов. Мы должны будем координировать составление плана в области экологической с составлением планов в других сферах, в частности, в социальной и экономической; ввести процедуру оценки устойчивого развития в процедуры ведения переговоров для создания новых компаний и заводов; поощрять применение местными компаниями Схемы экологического управления и аудита (EMAS).

8. Мы будем использовать современные инструменты управления устойчивым развитием.

В управлении мы будем стремиться прийти к устойчивому развитию, используя широкий набор методов и инструментов управления экологией, экономикой, социальной жизнью и здравоохранением. Мы должны воспользоваться показателями устойчивого развития для описания настоящей ситуации и мониторинга развития; ввести EMAS и составление экологического бюджета и других экологических методов поиска равновесия, применять методы оценки воздействия на окружающую среду и стратегической экологической оценки, а также распространить их на оценку воздействия на социальные процессы, здравоохранение и экономику.

Повышение информированности и образование

9. Мы разработаем программы для повышения осознания нашими гражданами, группами интересов, а также политическими деятелями и сотрудниками городской администрации вопросов устойчивого развития.

Повышение информированности и образование являются чрезвычайно важными для глубокого понимания взаимосвязи социальных, экономических и экологических аспектов развития. Необходима профессиональная подготовка для того, чтобы наши чиновники могли знать о возможностях различных действий, хорошей практике, методах и механизмах управления. Мы должны осуществить ряд мероприятий по повышению осознания данного вопроса, направленных на все группы местного сообщества, и разработать программы образования и обучения в детских садах, школах, университетах, учебных заведениях для взрослых.

Партнерство и сотрудничество между властями

10. Мы будем сильнее благодаря различным формам союзов между органами власти: ассоциациям, сетям и кампаниям.

Мы будем создавать ассоциации с соседними муниципалитетами для упразднения неуравновешенности в соответствии с принципом ведения переговоров. Мы должны вовлечь правительственные или административные органы более высокого и более низкого уровней во все инициативы и программы. Мы должны воспользоваться преимуществом импульса и поощрения, который мы получим, присоединившись к кампаниям разработки Местной повестки дня на 21 век.

11. Мы создадим союзы «Север — Юг» и «Запад — Восток» для обеспечения устойчивого развития.

Так как город это не остров, локальное устойчивое развитие не может быть достигнуто без осмысления глобального влияния нашего использования ресурсов, наших отходов и экспорта нашего воздействия. Мы должны задуматься над вопросами «экологического побратимства» или схожими муниципальными инициативами сотрудничества, разработать схемы взаимной помощи и изучать возможности для совместного применения мер по защите климата, воды, почвы и биоразнообразия.

12. Мы будем и дальше идти вперед рука об руку с Кампанией «Устойчивое развитие европейских городов».

Лиссабонская конференция, состоявшаяся в октябре 1996 года, явилась началом второго этапа: «От Хартии к действиям» Кампании «Устойчивое развитие европейских городов». Мы должны будем продолжать осуществлять процессы «Местной повестки дня на 21 век» рука об руку с другими местными властями европейских стран. Мы обращаемся с просьбой к ассоциациям и сетям местных властей продолжать обеспечивать практическую поддержку, руководство и обучение.



ПРИЛОЖЕНИЕ 3

ГАННОВЕРСКИЙ ПРИЗЫВ БУРГОМИСТРОВ ЕВРОПЫ В ПРЕДДВЕРИИ 21 ВЕКА

А. ПРЕАМБУЛА

Мы, 250 бургомистров из 36 европейских городов и прилежащих регионов, встретились на Ганноверской Конференции 2000 (Европейская конференция городов и других населённых пунктов с перспективой устойчивого развития) с 9 по 12 февраля 2000 года, чтобы проверить, как устойчиво развиваются наши города и другие населённые пункты, и договориться, на что мы хотим направить наши усилия в преддверии 21 века. Подписанием Ольборгской хартии городов и других населённых пунктов Европы с перспективой устойчивого развития мы обязали наши общины к участию в локальной Агенде 21, а также в других процессах планирования устойчивого развития. Мы присоединились к Европейской кампании городов и других населённых пунктов с перспективой устойчивого развития, которую координировали Совет городов и регионов Европы (RGRE), европейские города, Международный совет городских инициатив по защите окружающей среды (ICLEI) и Всемирный союз городов в сотрудничестве с Европейской комиссией и её экспертной группой по окружающей среде города.

650 локальных и региональных управлений из 32 стран Европы, подписав Ольборгскую хартию, взяли курс на устойчивое развитие и проведение Кампании. Таким образом, в ней будут участвовать более 130 миллионов жителей Европы.

Для ориентации мы использовали лиссабонский план действий, а необходимые действия наметили в декларациях Турку, Софии и Гааги. Кампания имеет значительный успех с самого начала. Это привело ко многим положительным изменениям в наших городах и других населённых пунктах. Наши успехи побуждают нас к дальнейшим действиям решать разнообразные проблемы.

В. ПРИНЦИПЫ И ЦЕННОСТИ ДЛЯ ЛОКАЛЬНЫХ ДЕЙСТВИЙ ДЛЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

В. 1 Все вместе мы несём ответственность за благополучие настоящего и будущего поколений. Поэтому мы за большую социальную справедливость и равноправие. Мы против нищеты и социальной изоляции, но за пригодную для существования здоровую окружающую среду. Мы ценим и уважаем различия между культурами, полами, религиями, расами и возрастными ступенями и признаём, что они способствуют социальному богатству наших городов.

В. 2 Мы считаем, что экономика — как деятельность человека, которая преобразовывает природные ресурсы в товары и услуги, удовлетворяющие потребности отдельной личности и всего общества — должна быть социально справедливой и экологически эффективной, а также избегать расточительства невозобновляющихся ресурсов.

В. 3 Мы признаём всеобщую ответственность за устойчивое развитие. Мы хотим привлечь к участию граждан, а также ради нашей глобальной мечты всецело и на интегративной основе сотрудничать со всеми правительственными уровнями и локальными группами по интересам, включая неправительственные организации.

В. 4 Мы убеждены, что мир является основной предпосылкой устойчивого развития общества.

С. ВЕДУЩАЯ РОЛЬ БУРГОМИСТРОВ ЕВРОПЫ

С. 1 Мы, бургомистры Европы, обязались действовать на местах ради глобальной ответственности. Как люди, предвидящие будущее, мы хотим оставаться в ведущей роли, смело встречать требования и отвечать за свои действия. Только так мы сможем преодолеть быстрое изменение. Учитывая возможности, препятствия и требования, утверждённые в приложении данного призыва, мы взяли на себя следующие обязательства.

С. 2 Мы поддерживаем европейскую интеграцию с целью социальной и экономической сплочённости, сохраняя при этом признанные социальные и экологические стандарты. Это является предпосылкой для устойчивых обществ и мира. Поэтому мы приветствуем расширение Европейского союза и политику европейско - средиземноморского сотрудничества.

С. 3 Перед нами стоят серьёзные проблемы: бедность и безработица, плохие условия для жизни и труда, загрязнение воздуха, шум и дорожное движение, нарушающее нормальную жизнь города, обесценивание земли и экологических систем, недостаток воды. Мы осознаём, что города средней и восточной Европы должны преодолеть в два раза больше проблем, которые являются наследием их прошлого. Надо избегать слепого перенятия привлекательного, но не имеющего перспективы устойчивого развития образца. Неравный доступ к ресурсам и власть усилили противоречия внутри общества в течение переходного периода.

С. 4 Одновременно мы чувствуем себя ответственными за города на юге. Мы хотим укрепить децентрализованную кооперацию с городами в развивающихся странах, особенно в средиземноморском регионе.

С. 5 Мы хотим проводить такую локальную политику, которая уменьшит «отпечаток» нашего общества. Мы не хотим, чтобы наш уровень жизни зависел от эксплуатации людей и природы в других регионах. Все мероприятия наших городских управлений мы будем оценивать с точки зрения того, соответствуют ли они нашей цели не причинять вреда будущим поколениям и не перекладывать на них тяготы.

С. 6 Интегрированное планирование и компактное развитие города, реабилитация находящихся в невыгодном положении городских и промышленных регионов, сниженное и более эффективное пользование землёй и другими природными ресурсами, движение общественного пассажирского транспорта, энергетика и борьба против социальной изоляции, безработицы и бедности являются ключевыми темами, которые мы определили на пути к локальной устойчивости и готовы приступить работать в этом направлении.

С. 7 Мы проверим возможности, исходящие из применения новых технологий и нововведений в концепции коммунальных услуг, для улучшения экологической эффективности наших городов. Мы отдаём себе отчёт о нашей покупательской способности на рынке и будем применять наши знания, чтобы направить развитие в социальное и благоприятное для окружающей среды русло.

С. 8 Мы обязуемся ввести соответствующие нашим целям локальные индикаторы устойчивости для наблюдения за успехом и для сообщения о нём. Число добровольно согласованных Совместных европейских индикаторов может служить инструментом для возможности сравнения процесса развития в направлении устойчивости.

С. 9 Мы обязуемся создавать и развивать дальше сети региональных организаций, чтобы содействовать устойчивому развитию.

С. 10 Мы будем пытаться помогать городам и другим населённым пунктам, находящимся в особых условиях, таких как природные катастрофы или последствия войн.

С. 11 Мы, европейские бургомистры, готовы принять требования устойчивого развития и считаем, что город является подходящей единицей, где можно интегрированным образом подойти к решению проблем. Поэтому городские управления во многих странах должны быть усилены и наделены соответствующей ответственностью и властью, а также адекватными источниками финансирования. Городские управления, со своей стороны, должны развивать новые формы правления и работать на основах демократии, участия и доступности, а также бороться со всеми формами коррупции.

D. НАШ ПРИЗЫВ

D. 1 МЫ, СОБРАВШИЕСЯ В ГАННОВЕРЕ БУРГОМИСТРЫ ИЗ ЕВРОПЫ И СОСЕДНИХ РЕГИОНОВ, ПРИЗЫВАЕМ МЕЖДУНАРОДНОЕ СООБЩЕСТВО:

(a) оказывать большую поддержку в претворении в жизнь Агенды 21 (основного документа Всемирной конференции на высшем уровне в Рио-де-Жанейро в 1992 году) и Хабитат-Агенды (основного документа второй конференции Объединённых наций по вопросу жилья и населённых пунктов, которая состоялась в Стамбуле в 1997 году) в тех странах, которые ещё не ориентируются на устойчивое развитие;

(b) прекратить демпинг зарплаты и разрушение окружающей среды, включая социальные и экологические стандарты в международных и многосторонних торговых договорах, что ведёт к снижению уровня бедности;

(c) аннулировать долги с помощью программы - об освобождении от долгов;

(d) содействовать, а не препятствовать городскому управлению и поддерживать развитие городской политики в защиту окружающей среды с помощью многосторонних соглашений;

(e) вооружить международные финансовые учреждения средствами для устойчивого развития и, прежде всего, в рамках глобального фонда создать специальный фонд для устойчивого городского развития.

D. 2 МЫ, СОБРАВШИЕСЯ В ГАННОВЕРЕ БУРГОМИСТРЫ ЕВРОПЫ И СОСЕДНИХ РЕГИОНОВ, ПРИЗЫВАЕМ ЕВРОПЕЙСКИЕ УЧРЕЖДЕНИЯ, ПРЕЖДЕ ВСЕГО ЕВРОПЕЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТ, СОВЕТ И КОМИССИЮ:

(a) отдавать приоритет локальному устойчивому развитию как основе устойчивого общества в Европе, а также внутри Комиссии распределить компетентность за устойчивое развитие в городах и других населённых пунктах;

(b) отдать приоритет принятию основной программы в поддержку Европейской кампании городов и других населённых пунктов с перспективой устойчивого развития, предоставить большой бюджет, как было предложено Комиссией, и сделать его доступным для большего числа стран прилежащих регионов;

(c) постоянно вносить социальные аспекты, а также аспекты окружающей среды в рыночные стратегии Европы, в соответствующее законодательство, программы и планы по финансированию;

(d) поддерживать и сохранять принцип местного самоуправления во всех европейских странах и придерживаться принципа подчинённости во всех мероприятиях Европейского сообщества;

(e) совместно с городскими обществами и сетями организаций развивать отражающую принцип подчинённости культуру партнёрства Европейской комиссии, с одной стороны, и городских управлений и их объединений, с другой стороны;

(f) дотации и субсидии, прежде всего из структурных фондов, предоставлять городским и региональным управлениям при наличии критериев устойчивого развития;

(g) эффективнее поддерживать усилия стран средней и восточной Европы, а также стран Средиземноморья, не являющихся членами Европейского сообщества, приводить их законы в соответствие с законами Европейского сообщества; воодушевлять эти страны, поощряя и награждая за инициативу, творчество, новшество и значительные успехи в этом процессе;

(h) работать вместе с правительствами на городском, региональном и национальном уровнях для создания долгосрочных предпосылок для менеджмента экологической устойчивости на всех уровнях;

(i) начать и поддерживать сотрудничество с Европейской кампанией городов и других населённых пунктов с перспективой устойчивого развития, координируемой городскими обществами и сетями организаций в сотрудничестве с Европейской комиссией и её экспертной группой по городской окружающей среде;

(j) ввести налог на энергию как ключевую меру учёта социальной и экологической стоимости её потребления, а также как стимул для создания альтернативных энергий; приостановить дотации на воздушное движение;

(к) поддерживать международную кооперацию городов и регионов с целью устойчивого развития и обмена соответствующим опытом;

(л) проводить широкую кампанию средств массовой информации, направленную на массовую пропаганду перспектив устойчивого развития, при этом совместно работая со всеми заинтересованными в этом группами;

(м) поддерживать усилия на локальном уровне, направленные на приведение своих законов в соответствие с европейскими, а также на их применение, так как это оказывает большое воздействие на устойчивое развитие городов и других населённых пунктов.

D. 3 МЫ, СОБРАВШИЕСЯ В ГАННОВЕРЕ БУРГОМИСТРЫ ЕВРОПЫ И СОСЕДНИХ РЕГИОНОВ, ПРИЗЫВАЕМ НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА:

(а) подготовить политические рамки локального устойчивого развития, прежде всего, поддерживать проведение в жизнь Агенды 21 и Хабитат - в странах, которые ещё не ориентируются на устойчивое развитие;

(б) поддерживать национальные кампании в устойчивом развитии и в локальной Агенде 21;

(с) предоставлять дотации и субсидии локальным и региональным управлениям, прежде всего, в сфере обновления и развития города, а также в сфере транспорта, только при наличии критериев устойчивого развития;

(д) ввести в Европе налог на энергию, исключая при этом энергии, получаемые из возобновляющихся источников и на электроцентралях;

(е) города и регионы, имеющие перспективы устойчивого развития, признать важными партнёрами в международных проектах по развитию.

D. 4 МЫ, СОБРАВШИЕСЯ В ГАННОВЕРЕ БУРГОМИСТРЫ ЕВРОПЫ И СОСЕДНИХ РЕГИОНОВ, ПРИЗЫВАЕМ ОСТАЛЬНЫХ БУРГОМИСТРОВ ИЗ НАШИХ РЕГИОНОВ:

(а) подписать Хартию европейских городов и других населённых пунктов с перспективой устойчивого развития (Ольборгская хартия) и, таким образом, присоединиться к Европейской кампании городов и других населённых пунктов с перспективой устойчивого развития;

(б) участвовать в разработке и проведении в жизнь оздоровительных мероприятий и планов устойчивого развития, ориентируясь при этом на лиссабонский план действий;

(с) поддерживать этот Ганноверский призыв бургомистров Европы в преддверии 21 века;

(д) перенять на местах ответственность и ввести отчётность за использование природных ресурсов и за состояние окружающей среды; также ввести системы менеджмента устойчивости и экологической производительности на местах, как, например, экологическая отчётность и система менеджмента и контроля окружающей среды (EMAS).

D. 5 МЫ, СОБРАВШИЕСЯ В ГАННОВЕРЕ БУРГОМИСТРЫ ЕВРОПЫ И СОСЕДНИХ РЕГИОНОВ, ПРИЗЫВАЕМ ДРУГИЕ ГРУППЫ, ИНТЕРЕСУЮЩИЕСЯ ПРОЦЕССОМ ЛОКАЛЬНОЙ АГЕНДЫ 21:

(а) поддерживать Европейскую кампанию городов и других населённых пунктов с перспективой устойчивого развития, координирующие её объединения и сети организаций;

(б) быть участником мероприятий на местах и принимать участие в Кампании;

(с) руководить участием вашего города, района или населённого пункта в Кампании, если данный ещё не подписал Ольборгскую хартию;

(д) в качестве образовательных и исследовательских учреждений передавать всем участникам процесса локальной Агенды 21 необходимые знания и методы.

D. 6 МЫ, СОБРАВШИЕ В ГАННОВЕРЕ БУРГОМИСТРЫ ЕВРОПЫ И СОСЕДНИХ РЕГИОНОВ, ПРИЗЫВАЕМ РУКОВОДЯЩИХ И ОТВЕТСТВЕННЫХ ЗА ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ РАБОТНИКОВ СФЕР ЭКОНОМИКИ И ФИНАНСОВ:

(а) понять, что перспективы растущей прибыли и долевой стоимости поставлены под серьёзную угрозу, если не обеспечить устойчивое развитие городов и благосостояние граждан как потребителей;

(б) быть активным участником процесса локальной Агенды 21 и тем самым вносить свой вклад в устойчивое развитие общества;

(с) вносить аспекты защиты окружающей среды, здоровья, надёжности и риска в предпринимательские стратегии;

(d) на растущем рынке быть активным участником кампании по производству устойчивых продуктов и коммунальных услуг и использовать шансы быть в числе первых.

Ганновер, 11 февраля 2000 года

ПРИЛОЖЕНИЕ. НАШИ РАЗМЫШЛЕНИЯ

1. ШАНСЫ

(a) Европейская интеграция, прежде всего расширение Европейского сообщества за счёт вступления в него стран средней и восточной Европы, а также европейская политика в Средиземноморье, открывают огромные перспективы городам Европы. Определяя свою новую роль в растущей Европе, приводя свои законы в соответствие с европейскими и становясь мультикультурными, города имеют больше шансов на устойчивое развитие и становятся привлекательнее.

(b) Интеграция тем защиты окружающей среды во всех областях политики является важной целью на европейском и национальном уровнях, как и было признано в заключительных заявлениях Европейского совета в Кардиффе в 1998 и в Хельсинки в 1999 году. Должны быть использованы все возможности, чтобы сделать эту цель реальностью на локальном уровне.

(с) Предложение Европейской комиссии о совместной концепции сотрудничества для поддержки устойчивого развития городов является хорошей основой для долгосрочной поддержки комиссией Европейской кампании городов и других населённых пунктов с перспективой устойчивого развития, что в дальнейшем должно координироваться городскими объединениями и сетями организаций при сотрудничестве с Комиссией.

(d) Имея две такие противоположные по содержанию тенденции, как глобализация и локализация, города должны усиливать своё влияние на локальную микроэкономику, чтобы она внесла процессы устойчивого развития в свои концепты.

(e) Объём знаний, не имеющих равных, способность к инновациям и новым технологиям может дать возможность городам стать центрами нововведений и решений.

(f) Уменьшение финансовых средств, несмотря на радикальные последствия, может рассматриваться как возможность нового упорядочения приоритетов и увеличения эффективности.

2. ПРЕПЯТСТВИЯ

(a) Мы готовы решать проблемы, извлекая при этом возможности. Однако мы признаём, что нам ещё надо преодолеть большое количество неблагоприятных условий, являющихся препятствием. В некоторых странах Европы городские управления слабы и не имеют достаточной власти. Им была передана компетентность, но не предоставлены для этого необходимые средства.

(b) Создан внутренний рынок, на котором установленные цены не отражают реальные стоимости, включая стоимости окружающей среды и социальные. Привлекательными являются до сих пор бессмысленные субсидии.

(с) Прогресс и успех всё ещё измеряются ростом экономики, а не устойчивого развития.

(d) Финансовые рынки, управляющие потоком капитала и инвестициями, не подлежат никакому финансовому контролю.

3. ТРЕБОВАНИЯ

(a) Жители ожидают от общины поддержания важнейших условий для жизни и предоставления коммунальных услуг: пригодной для существования окружающей среды, чистого воздуха, снабжения водой, устранения отходов, очистки сточных вод, содействия общественному пассажирскому движению, наличия жилья, здравоохранения и образования.

(b) Мы, бургомистры Европы, осознаём, что, несмотря на все усилия улучшить окружающую среду, поводом для опасения являются многие глобальные и европейские процессы в окружающей среде. В то время, как изменение климата, рост пустынь, уменьшение водных ресурсов и биологического многообразия имеют и будут иметь последствия во всём мире, причиной ухудшения положения является загрязнение воздуха, шум и движение транспор-

та, вызываемые самими жителями городов и других населённых пунктов и мешающие им в повседневной жизни.

(с) Мы также считаем, что тенденции в экономике ставят наши города перед большими требованиями: глобализация экономики, в которой финансовая власть имеет большее влияние, чем политическая, ведёт к тому, что уменьшается влияние, которое граждане могут оказать на свои условия жизни через локальные, национальные и Европейский парламенты.

(d) Общественные тенденции, как следствия экономических и технологических преобразований, представляют серьёзные проблемы. Стареющее население, хроническая бедность и растущая безработица противостоят обществу с ориентацией на увеличение потребления. Эти обстоятельства могут привести ко всё большим различиям между имущими и неимущими. Предотвращение этого является одним из самых больших требований к городам и другим населённым пунктам на пути к устойчивому развитию.

(e) Скорость технологического развития и быстрые изменения, вызванные новшествами и информационными технологиями, изменяют в корне образ жизни, присущий жителям, функционирование городов и то, как жители отождествляют себя с ним.

(f) Мы не можем не признавать того, что уровень жизни в Европе частично достигается эксплуатацией слабого. Эксплуатация дешёвой рабочей силы и природы в развивающихся странах должна быть одной из центральных тем для всех европейских городов и других населённых пунктов, т. е. их спрос на ресурсы из других частей света должен быть снижен.

(g) Экономические искажения, обесценивание земных ресурсов, политическое преследование, войны между народами и гражданские войны ведут к миграции в европейские города. Они должны предоставить коммунальные услуги и инфраструктуру, а также сделать возможной социальную интеграцию для растущего населения.



ПРИЛОЖЕНИЕ 4

РЕЗУЛЬТАТЫ СОСТАВЛЕНИЯ ГОРОДСКОГО ПРИРОДНОГО БЮДЖЕТА ГОРОДА ХАЙДЕЛЬБЕРГА

В городе Хайдельберге реализовывался трехлетний демонстрационный проект «Локальное составление природного бюджета», признанный Международным Советом местных инициатив по окружающей среде (ICLEI). Проект включал четыре периода:

- проектный (1996–1997 гг.);
- составление природного бюджета в экспериментальных муниципалитетах (август 1997 г. – сентябрь 1998 г.);
- осуществление природного бюджета (октябрь 1998 г. – сентябрь 1999 г.);
- баланс природного бюджета и оценка проекта (октябрь 1999 г. – март 2000 г.).

Для реализации проекта было создано проектное звено из представителей различных отделов городской администрации, которое составляло оценочную схему, описывающую состояние окружающей среды и цели по его улучшению. Оно также разрабатывало систему показателей, которая утверждалась после совместного рассмотрения. Система показателей использовалась при составлении трех частей природного бюджета: собственно природный бюджет, экологическая эффективность, резюме авуаров. Рассмотрим основные полученные результаты этого демонстрационного проекта.

Собственно природный бюджет являлся ключевой частью природного бюджета. Он структурирован согласно секторам окружающей среды и первоначально включал 17 показателей. Важным критерием для выбора показателей являлась значимость для соответствующего сектора. Кроме того, приоритет отдавался показателям, имеющим количественное значение, поскольку показатели, только описывающие состояние окружающей среды, не позволяют делать количественные прогнозы. В дальнейшем первый вариант природного бюджета был ограничен пятью главными показателями, для которых было возможно обеспечить предварительную оценку данных в текущей и среднесрочной перспективе (таблица; главные показатели выделены жирным шрифтом, и по ним составлялся баланс в конце проекта).

Экологическая эффективность. Показатели экологической эффективности должны быть связаны с показателями природного бюджета. Они должны демонстрировать, что муниципалитет получает взамен расхода и эксплуатации природных ресурсов. Кроме того, они облегчают оценку эффективности муниципальных проектов и действий.

Резюме авуаров включает показатели, которые описывают состояние консервативной защиты окружающей среды на локальном уровне. Главный акцент направлен на экологически важные области, которые должны быть сохранены или улучшены (расширены): например, здоровье человека. В качестве показателей, описывающих состояние здоровья, могут выступать показатели заболеваемости и потери трудоспособности.

Система показателей в области охраны окружающей среды подбирается для природного бюджета каждого города индивидуально. Так, в отличие от Хайдельберга, система основных показателей в области охраны окружающей среды города Дрездена (Восточные Земли) включает всего 14 показателей и характеризует пять городских секторов: энергетика, использование земельных ресурсов, отходы, водное хозяйство и охрана вод. Дополнительно добавляются показатели «здоровья и качества жизни» для того, чтобы показать взаимодействие между воздействием на окружающую среду и угрозой здоровью.

Таблица
Природный бюджет города Хайделберга в 1998-1999 гг.

Показатель	Единицы измерения	Базисный год	Текущий год	Цель	Запланированное значение в 1998–1999 гг.
Воздух					
NO_x-эмиссия	тонн/год	4.230 (1986)	2.730 (1993)	-80% (2005)	- 37%
Озон-эмиссия	дней/год с выбросами веществ, разрушающих озоновый слой > 110 мг/м ³	-	43 (1997)	0 (2000)	-
Бензол-эмиссия (моторный транспорт)	тонн/год	-	51,6 (1994)	[мин. - 50%]	-
Тех. углерод от дизельного транспорта	тонн/год	-	48,9 (1994)	[мин -50%]	-
Климат					
CO₂-эмиссия	тыс. тонн/год	868 (1987)	894 (1995)	-25% (2005)	
Шум					
Шум от движения транспорта	длина улицы в жилых районах со средним значением шума > 55 Дб	-	63,4 км (1995)	[долгосрочный: км]	+/- 0%
Отходы					
Удельные показатели образования отходов	кг/чел. в неделю	-	2,96 (1997)	2,5 (2003)	2,85
Опасные отходы	тонн/год	-	5289,8 (1995)	[мин -50%]	-
Вода					
Удельный расход питьевой воды	л/чел. в день	-	112 (1997)	110 (2003)	111
Грунтовые воды с нитратами	мг/л	-	[секторальный]	50	-
Грунтовые воды с пестицидами	мг/л	-	[секторальный]	0,5	-
Почва					
Землепользование	ежегодное увеличение поселений и проезжей части в %	-	+0,03% (1997)		-
Нерекультивируемые места обитания	количество земельных участков категории "Е"	-	303 (1995)	[долгосрочный: 0]	-



ПРИЛОЖЕНИЕ 5

ПАСПОРТА ПОКАЗАТЕЛЕЙ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДА МЕЖДУРЕЧЕНСКА

Показатели устойчивого развития являются инструментами для принятия управленческих решений, направленных на устойчивое развитие территории, улучшение информации и сбора данных и позволяют проводить сравнительный анализ по состоянию и прогрессу в достижении устойчивого развития. Они предназначены для упрощенного, но достоверного описания реальной ситуации, которое поможет определить основные проблемы и позволит разработать адекватные и эффективные решения в соответствии с долгосрочными целями устойчивого развития. Кроме того, индикаторы способствуют сбору данных для мониторинга рассматриваемого процесса, показывающего эффективность или неэффективность выбранной политики. В связи с этим показатели устойчивого развития должны быть понятными и иметь однозначную интерпретацию для лиц, принимающих решения. С этой целью Отделением ООН по устойчивому развитию разработана форма паспорта показателя, отражающая основные его характеристики. В настоящее время в соответствии с этой формой Отделением ООН по устойчивому развитию оформлено более 130 индикаторов. В данном разделе приведены паспорта показателей устойчивого развития г. Междуреченска.

Паспорт показателя “Индикатор развития человеческого потенциала”

1. Показатель

(А) Название: Индикатор развития человеческого потенциала (ИРЧП).

(В) Краткое определение: ИРЧП — комплексный показатель развития общества; в его основе лежит измерение базовых возможностей, которыми люди должны располагать для участия в жизни общества и внесения своего вклада в нее.

(С) Единица измерения: —

2. Значение

(А) Цель: отразить наиболее важные измерения развития человека (ожидаемая продолжительность жизни отражает возможность продолжительной и здоровой жизни; получение образования всеми отражает уровень знаний; реальный ВВП отражает достойный уровень жизни).

(В) Соответствие устойчивому/ неустойчивому развитию: концепция развития человеческого потенциала подчеркивает важное значение укрепления институтов правительства и гражданского общества в целях обеспечения внутренней устойчивости процесса развития в целом.

(С) Связи с другими показателями: связан с другими социально-экономическими (валовой внутренний продукт, продолжительность и уровень жизни, грамотность взрослого населения, индексы нищеты населения и др.) и экологическими (загрязнение природной среды) показателями.

(Д) Применение: оценка уровня развития человеческого потенциала г. Междуреченска и идентификация его положения среди других регионов Российской Федерации и стран мира.

3. Методологическое описание и основные определения

(А) Основные определения и концепции: концепция развития человеческого потенциала содержит четыре основных элемента — производительность (экономический рост), равенство (все люди изначально должны иметь равные возможности для участия в разработке и осуществлении ключевых решений, определяющих их жизнь), устойчивость (доступ к возможностям должен быть обеспечен нынешним и будущим поколениям) и расширение возможностей выбора человека (развитие должно осуществляться усилиями людей).

(В) Методы оценки: рассчитывается на основе трех показателей: долголетия, измеряемого как продолжительность предстоящей жизни при рождении (с весом 1/3); достигнутого уровня образования, измеряемого как совокупный индекс грамотности взрослого населения (с весом 2/9) и совокупной доли учащихся, поступивших в начальные, средние и высшие учебные заведения (с весом в 1/9); уровня жизни, измеряемого на базе реального ВВП на душу населения на основе паритета покупательной способности (с весом 1/3).

(С) Ограничения показателя: отсутствие достоверных данных (показатель предстоящей продолжительности жизни при рождении, уровень образования взрослого населения) на региональном и муниципальном уровнях.

(Д) Альтернативные определения: валовый региональный продукт (ВРП), индекс развития с учетом гендерного фактора (ИРГФ), который принимает во внимание неравенство в положении между женщинами и мужчинами и др.

4. Оценка пригодности данных международных и национальных источников

(А) Данные, необходимые для разработки показателя: продолжительность предстоящей жизни при рождении; уровень образования; уровень жизни.

(В) Наличие данных: данные, отражающие уровень жизни, имеются; отсутствуют данные — показатель предстоящей продолжительности жизни при рождении, уровень образования населения — по городу Междуреченску. В расчетах использовались соответственно данные по Кемеровской области и Российской Федерации.

(С) Источники данных: администрация г. Междуреченска, статистическая отчетность по Кемеровской области и Российской Федерации.

(Д) Организации, вовлеченные в обсуждение и разработку показателя: Ярославское межрегиональное государственное научно-производственное предприятие кадастров природных ресурсов (НПП “Кадастр”) МПР РФ, Междуреченский комитет по охране окружающей среды и природопользованию, администрация г. Междуреченска, ЗАО “Распадская”, МП “Водоканал”, МУП УБТС, УК “Южный Кузбасс”, АО “Междуречье”, заповедник “Кузнецкий Алатау” и др.

Паспорт показателя “Природный капитал”

1. Показатель

(А) Название: Природный капитал

(В) Краткое определение: Природные запасы, обеспечивающие наличие природных ресурсов и экосистемных услуг для экономического производства и человеческого благосостояния

(С) Единица измерения: физические и денежные единицы измерения

2. Значение

(А) Цель: учет природного капитала в структуре национального богатства страны и капитала регионов; разработка и реализация стратегий национального развития и региональных стратегий социально-экономического развития с учетом материальных и денежных потоков между природной средой и экономикой (характер использования природных ресурсов — устойчивое/ неустойчивое; учет фактора истощимости).

(В) Соответствие устойчивому/ неустойчивому развитию: природный капитал является составляющей частью общего капитала устойчивости территорий (наряду с человеческим и антропогенным капиталами). Устойчивое развитие неразрывно связано с проблемой сохранения и восстановления природной среды с целью обеспечения будущих поколений соответствующими возможностями.

(С) Связи с другими показателями: связан с другими социально-экономическими (рыночные цены на природные ресурсы, налоги и др.) и экологическими (запасы и потоки природных ресурсов) показателями.

(Д) Применение: учет природных ресурсов и объектов и оказываемых ими экосистемных услуг в социально-экономическом развитии г. Междуреченска.

3. Методологическое описание и основные определения

(А) Основные определения и концепции: Природные ресурсы — природное богатство, представляющее реальную или потенциальную экономическую, социальную или культурную ценность. Природные ресурсы разделяются на возобновимые (леса, вода, животный и растительный мир, почвы и т.д.) и невозобновимые (газ, нефть, минералы и т.д.). Денежная оценка природных ресурсов основывается на теории полной экономической ценности.

(В) Методы оценки: Три основных группы методов оценки:

- рыночная оценка (фактические рыночные цены природных ресурсов; текущая дисконтированная стоимость предполагаемых чистых поступлений; чистые цены, помноженные на соответствующее количество запасов природных активов);

- нерыночная прямая (субъективная) оценка (методы, основанные на готовности платить и получать компенсацию; расчет путевых расходов; гедонистические цены на собственность и др.);

- нерыночная косвенная оценка (основана на использовании данных о фактических или предполагаемых издержках).

(С) Ограничения показателя: дефицит эколого-экономической информации (объективный — отсутствие информации по отдельным направлениям использования природных ресурсов: недревесные ресурсы, животный мир и т.д.; а также закрытость информации), неточность информации и ведомственная разобщенность ее. Почти по всем природным ресурсам в статистических и ведомственных формах учет ведется в физических единицах.

(Д) Альтернативные определения: —

4. Оценка пригодности данных международных и национальных источников

(А) Данные, необходимые для разработки показателя: физические и денежные показатели запасов и потоков природных ресурсов.

(В) Наличие данных: недостаточность эколого-экономической информации по г. Междуреченску (отсутствуют данные о прогнозных и эксплуатационных запасах подземных вод; о запасах и потоках использования недревесных ресурсов; о запасах и потоках использования рыбных ресурсов и т.д.).

(С) Источники данных: администрация г. Междуреченска, Междуреченский комитет по охране окружающей среды и природопользованию, Кадастр месторождений и проявлений Междуреченского района Кемеровской области (1994 г.), промышленные предприятия, статистическая отчетность.

(Д) Организации, вовлеченные в обсуждение и разработку показателя: Ярославское межрегиональное государственное научно-производственное предприятие кадастров природных ресурсов (НПП “Кадастр”) МПР РФ, Междуреченский комитет по охране окружающей среды и природопользованию, администрация г. Междуреченска, ЗАО “Распадская”, МП “Водоканал”, МУП УБТС, УК “Южный Кузбасс”, АО “Междуречье”, заповедник “Кузнецкий Алатау” и др.

Паспорт показателя “Естественный прирост населения”

1. Показатель

(А) Название: Естественный прирост населения.

(В) Краткое определение: Разность рождаемости и смертности населения с положительной (положительный естественный прирост) или отрицательной (отрицательный естественный прирост) динамикой.

(С) Единица измерения: тыс. человек

2. Значение

(А) Цель: выявление и анализ демографических процессов в обществе.

(В) Соответствие устойчивому/ неустойчивому развитию: Человеческий капитал — одна из составных частей капитала устойчивости территорий (наряду с антропогенным и природным). Человек занимает центральное место в процессе развития, и от него зависит обеспечение нынешних и будущих поколений жизненно важными возможностями, а также сохранение природных систем, от которых зависит сама жизнь.

(С) Связи с другими показателями: связан с другими социально-экономическими показателями (рождаемость, смертность, уровень жизни и др.) и экологическими показателями (загрязнение природной среды).

(Д) Применение: анализ динамики демографических процессов в г. Междуреченске для учета при принятии управленческих решений в контексте социально-экономического развития территории.

3. Методологическое описание и основные определения

(А) Основные определения и концепции: Рождаемость — частота рождений в определенной группе населения: количество живорожденных детей на 1 тыс. населения за 1 год.

Смертность — демографический показатель, характеризующий состояние здоровья населения: количество смертей на 1 тыс. населения за 1 год.

(В) Методы оценки: показатель определяется как разность рождаемости и смертности населения за определенный промежуток времени (год).

(С) Ограничения показателя: —

(Д) Альтернативные определения: коэффициент естественного прироста населения

4. Оценка пригодности данных международных и национальных источников

(А) Данные, необходимые для разработки показателя: ежегодные данные о рождаемости и смертности населения

(В) Наличие данных: данные имеются.

(С) Источники данных: администрация г. Междуреченска.

(Д) Организации, вовлеченные в обсуждение и разработку показателя: Ярославское межрегиональное государственное научно-производственное предприятие кадастров природных ресурсов (НПП “Кадастр”) МПР РФ, Междуреченский комитет по охране окружающей среды и природопользованию, администрация г. Междуреченска, ЗАО “Распадская”, МП “Водоканал”, МУП УБТС, УК “Южный Кузбасс”, АО “Междуречье”, заповедник “Кузнецкий Алатау” и др.

Паспорт показателя “Объем сброса загрязненных стоков в водные объекты”

1. Показатель

(А) Название: Объем сброса загрязненных стоков в водные объекты

(В) Краткое определение: объем сброса загрязненных сточных вод в водные объекты от промышленных предприятий и хозяйственно-бытового сектора

(С) Единица измерения: тыс. м³

2. Значение

(А) Цель: выявление и оценка степени антропогенной нагрузки на водные объекты с целью принятия мер по смягчению экологического ущерба

(В) Соответствие устойчивому/ неустойчивому развитию: Состояние водных ресурсов зависит от сброса сточных вод в водные объекты, сохранение которых в пригодном для использования виде является необходимым условием устойчивого развития территории

(С) Связи с другими показателями: связан с другими экологическими показателями (водопотребление, объем оборотной воды и др.).

(Д) Применение: оценка негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности человека на водоемы г. Междуреченска с целью разработки мероприятий по улучшению качества водной среды (одна из приоритетных природоохранных проблем города).

3. Методологическое описание и основные определения

(А) Основные определения и концепции: Водный объект — сосредоточение вод на поверхности суши в формах ее рельефа или в недрах, имеющие границы, объем и черты водного режима (изменение во времени уровней, расходов и объемов воды).

Сточные воды — вода, сбрасываемая в установленном порядке в водные объекты после ее использования или поступившая с загрязненной территории.

(В) Методы оценки: объем сброшенных сточных вод ежегодно определяется водопользователями (измерение, расчетные методы) и регистрируется статистической отчетностью

(С) Ограничения показателя: неполный учет водопользователей, осуществляющих сброс сточных вод в водные объекты; сложность разделения сбрасываемых вод по категориям (загрязненные, нормативно чистые и т.д.); ведомственная разобщенность информации.

(Д) Альтернативные определения: показатели массы основных загрязняющих веществ, сбрасываемых в водоемы

4. Оценка пригодности данных международных и национальных источников

(А) Данные, необходимые для разработки показателя: ежегодные данные водопользователей об объемах сброса загрязненных сточных вод в водные объекты

(В) Наличие данных: данные имеются

(С) Источники данных: статистическая отчетность 2 тп-водхоз, Междуреченский комитет по охране окружающей среды и природопользованию, администрация г. Междуреченска, МП “Водоканал”.

(Д) Организации, вовлеченные в обсуждение и разработку показателя: Ярославское межрегиональное государственное научно-производственное предприятие кадастров природных ресурсов (НПП “Кадастр”) МПР РФ, Междуреченский комитет по охране окружающей среды и природопользованию, администрация г. Междуреченска, ЗАО “Распадская”, МП “Водоканал”, МУП УБТС, УК “Южный Кузбасс”, АО “Междуречье”, заповедник “Кузнецкий Алатау” и др.

Паспорт показателя “Выбросы загрязняющих веществ от автотранспорта”

1. Показатель

(А) Название: Выбросы загрязняющих веществ от автотранспорта

(В) Краткое определение: ежегодный объем выбросов в атмосферный воздух загрязняющих веществ от автотранспорта

(С) Единица измерения: тыс. тонн

2. Значение

(А) Цель: определение и анализ количественных и качественных показателей загрязнения атмосферного воздуха, вызванного автотранспортом

(В) Соответствие устойчивому/ неустойчивому развитию: атмосферный воздух является жизненно необходимой и общедоступной природной средой для населения территории. Ухудшение качества воздуха выбросами от автотранспорта (вследствие роста парка автомобилей и неудовлетворительного технического состояния значительной их части) способствует неустойчивому развитию и требует эффективных мер по смягчению ущерба, наносимого атмосфере.

(С) Связи с другими показателями: связан с социально-экономическими (уровень жизни) и экологическими (применение неэтилированного бензина) показателями

(Д) Применение: определение вклада автотранспорта в загрязнение атмосферного воздуха г. Междуреченска. Применение этого показателя необходимо, так как проблема загрязнения воздуха является наиболее острой и усугубляется неблагоприятными климатическими условиями территории (слабая способность атмосферы к самоочищению при неблагоприятных метеорологических условиях).

3. Методологическое описание и основные определения

(А) Основные определения и концепции: Загрязнение атмосферного воздуха — поступление в атмосферный воздух или образование в нем вредных (загрязняющих) веществ в концентрациях, превышающих установленные государством гигиенические и экологические нормативы качества атмосферного воздуха.

(В) Методы оценки: содержание конкретных загрязняющих веществ определяется аналитическим или расчетным методом. Валовые поступления загрязнителей в атмосферу находятся как сумма конкретных загрязняющих веществ

(С) Ограничения показателя: недостаточность экологической информации, в частности, не учитываются выбросы от личного автотранспорта, что приводит к занижению данного показателя.

(Д) Альтернативные определения: —

4. Оценка пригодности данных международных и национальных источников

(А) Данные, необходимые для разработки показателя: ежегодные показатели об объемах выброса загрязняющих веществ автотранспортом

(В) Наличие данных: данные имеются

(С) Источники данных: Междуреченский комитет по охране окружающей среды и природопользованию; статистическая форма 2-тп (воздух), природопользователи.

(Д) Организации, вовлеченные в обсуждение и разработку показателя: Ярославское межрегиональное государственное научно-производственное предприятие кадастров природных ресурсов (НПП “Кадастр”) МПР РФ, Междуреченский комитет по охране окружающей среды и природопользованию, администрация г. Междуреченска, ЗАО “Распадская”, МП “Водоканал”, МУП УБТС, УК “Южный Кузбасс”, АО “Междуречье”, заповедник “Кузнецкий Алатау” и др.

Паспорт показателя “Площадь зеленых насаждений”

1. Показатель

(А) Название: Площадь зеленых насаждений

(В) Краткое определение: площадь зеленых насаждений (бульвары, парки, скверы, лесные массивы и т.д.) на территории города, учитываемая ежегодно.

(С) Единица измерения: тыс. га

2. Значение

(А) Цель: выявление и анализ динамики данного показателя, играющего важную роль в поддержании экологического равновесия и создании благоприятной среды для жизнедеятельности людей.

(В) Соответствие устойчивому / неустойчивому развитию: зеленые насаждения являются важнейшей составляющей природного капитала городов и основой поддержания биоразнообразия территории.

(С) Связи с другими показателями: связан с экологическими показателями (биоразнообразие, количество и площади особо охраняемых природных территорий и др.).

(Д) Применение: выявление и анализ тенденций показателя площади зеленых насаждений г. Междуреченска для учета их ценности при принятии управленческих решений.

3. Методологическое описание и основные определения

(А) Основные определения и концепции: Выполняя исключительно важные экологические (естественное очищение атмосферы, обогащение ее кислородом и др.) и социальные функции (рекреация, красивый пейзаж и др.), то есть представляя реальную пользу жителям, они в условиях рынка не выдерживают конкуренции с высокодоходными в краткосрочной перспективе объектами (автостоянки и т.д.). Поэтому в последние десятилетия во многих российских городах происходит неуклонное уменьшение площади зеленых насаждений. В связи с этим учет данного показателя при принятии решений по использованию городских земель является важнейшим фактором сохранения живой природы в городах.

(В) Методы оценки: сумма данных о площади всех зеленых насаждений города, определяемая ежегодно.

(С) Ограничения показателя: неполная информация по данному показателю (отсутствует статистическая отчетность по непосредственному учету наличия и экономической эффективности использования рекреационных ресурсов, за исключением особо охраняемых природных территорий).

(Д) Альтернативные определения: —

4. Оценка пригодности данных международных и национальных источников

(А) Данные, необходимые для разработки показателя: ежегодные данные о площади зеленых насаждений города.

(В) Наличие данных: данные имеются.

(С) Источники данных: Междуреченский комитет по охране окружающей среды и природопользованию.

(Д) Организации, вовлеченные в обсуждение и разработку показателя: Ярославское межрегиональное государственное научно-производственное предприятие кадастров природных ресурсов (НПП “Кадастр”) МПР РФ, Междуреченский комитет по охране окружающей среды и природопользованию, администрация г. Междуреченска, ЗАО “Распадская”, МП “Водоканал”, МУП УБТС, УК “Южный Кузбасс”, АО “Междуречье”, заповедник “Кузнецкий Алатау” и др.

Паспорт показателя “Соотношение площадей рекультивированных и нарушенных земель”

1. Показатель

(А) Название: Соотношение площадей рекультивированных и нарушенных земель.

(В) Краткое определение: Соотношение ежегодно рекультивированных и нарушенных земель в процессе хозяйственной деятельности человека.

(С) Единица измерения: %

2. Значение

(А) Цель: анализ рекультивации земель, нарушенных в процессе добычи минерально-сырьевых ресурсов и антропогенного загрязнения.

(В) Соответствие устойчивому / неустойчивому развитию: Рекультивация земли обеспечивает постепенное восстановление экологического равновесия нарушенных земель и использование их в других целях (лесное хозяйство, рекреация), тем самым способствуя сохранению природного капитала и устойчивому развитию территорий.

(С) Связи с другими показателями: связан с другими экономическими показателями (объем добычи минерально-сырьевых ресурсов и др.).

(Д) Применение: приоритетная проблема г. Междуреченска — восстановление земель, нарушенных в процессе угле-и золотодобычи, так как геоморфологические условия города и его окрестностей обусловили дефицит благоприятных площадей для развития города. Данный показатель необходим для анализа процесса рекультивации земель в городе.

3. Методологическое описание и основные определения

(А) Основные определения и концепции: Рекультивация — полное или частичное восстановление ландшафта, нарушенного предшествующей хозяйственной деятельностью (добычей полезных ископаемых, строительством, сведением лесов и т.д.), включающее выравнивание земель, лесопосадки, создание парков и прудов, а также другие мероприятия на месте нарушенных земель.

(В) Методы оценки: соотношение рекультивированных и нарушенных земель за отчетный год, выраженное в процентах

(С) Ограничения показателя: —

(Д) Альтернативные определения: —

4. Оценка пригодности данных международных и национальных источников

(А) Данные, необходимые для разработки показателя: площади рекультивированных земель за отчетный год, площади нарушенных земель за отчетный год

(В) Наличие данных: данные имеются.

(С) Источники данных: Междуреченский комитет по охране окружающей среды и природопользованию

(Д) Организации, вовлеченные в обсуждение и разработку показателя: Ярославское межрегиональное государственное научно-производственное предприятие кадастров природных ресурсов (НПП “Кадастр”) МПР РФ, Междуреченский комитет по охране окружающей среды и природопользованию, администрация г. Междуреченска, ЗАО “Распадская”, МП “Водоканал”, МУП УБТС, УК “Южный Кузбасс”, АО “Междуречье”, заповедник “Кузнецкий Алатау” и др.

Паспорт показателя “Общая площадь нарушенных земель”

1. Показатель

(А) Название: Общая площадь нарушенных земель

(В) Краткое определение: Общая площади нарушенных земель в процессе хозяйственной деятельности человека

(С) Единица измерения: тыс. га

2. Значение

(А) Цель: анализ динамики нарушенных земель в процессе хозяйственной деятельности человека

(В) Соответствие устойчивому/ неустойчивому развитию: Интенсивное развитие добычи минерально-сырьевых ресурсов в последние десятилетия способствовало массовой вырубке лесов, нарушению ландшафта, формированию больших площадей породных отвалов, что оказывает отрицательное воздействие на количественный и качественный состав земель и приводит к нарушению экологического равновесия территории.

(С) Связи с другими показателями: связан с другими экономическими показателями (объем добычи минерально-сырьевых ресурсов и т.) и экологическими показателями (рекультивация земель и др.).

(Д) Применение: оценка динамики земель, нарушенных в процессе угле- и золотодобычи в г. Междуреченске. Нарушение рельефа привело к тому, что в окрестностях города практически не осталось первозданной природы горно-таежного района. В связи с этим данный показатель является приоритетным.

3. Методологическое описание и основные определения

(А) Основные определения и концепции: Нарушенные земли — земли, нарушенные предшествующей хозяйственной деятельностью (добычей полезных ископаемых, строительством, сведением лесов и т.д.), выведенные из дальнейшего использования и требующие рекультивации.

(В) Методы оценки: сумма площадей, нарушенных в результате угле- и золотодобычи

(С) Ограничения показателя: —

(Д) Альтернативные определения: общая площадь рекультивированных земель

4. Оценка пригодности данных международных и национальных источников

(А) Данные, необходимые для разработки показателя: общая площадь нарушенных земель

(В) Наличие данных: данные имеются.

(С) Источники данных: Междуреченский комитет по охране окружающей среды и природопользованию

(Д) Организации, вовлеченные в обсуждение и разработку показателя: Ярославское межрегиональное государственное научно-производственное предприятие кадастров природных ресурсов (НПП “Кадастр”) МПР РФ, Междуреченский комитет по охране окружающей среды и природопользованию, администрация г. Междуреченска, ЗАО “Распадская”, МП “Водоканал”, МУП УБТС, УК “Южный Кузбасс”, АО “Междуречье”, заповедник “Кузнецкий Алатау” и др.

Паспорт показателя “Потеря лесных площадей в результате угледобычи”

1. Показатель

(А) Название: Потеря лесных площадей в результате угледобычи.

(В) Краткое определение: ежегодная потеря лесных площадей в результате разработки месторождений каменного угля.

(С) Единица измерения: тыс. га.

2. Значение

(А) Цель: анализ сокращения лесных площадей в результате угледобычи

(В) Соответствие устойчивому/ неустойчивому развитию: Лес является важным природным комплексом, обладает большой ценностью как сырьевой ресурс (древесина и недревесные ресурсы) и как объект рекреационного использования. Лес также имеет особое значение как место сохранения естественной среды обитания для живых организмов (биоразнообразие). Растительный покров поддерживает биологический и гидрологический баланс, играет исключительную роль в естественном очищении атмосферного воздуха.

(С) Связи с другими показателями: связан с другими экономическими показателями (объем добычи каменного угля, число разрабатываемых месторождений и др.).

(Д) Применение: анализ сокращения лесных площадей г. Междуреченска в результате угледобычи с целью предотвращения истощения лесных ресурсов.

3. Методологическое описание и основные определения

(А) Основные определения и концепции: К лесным землям относятся земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для ее восстановления (вырубки, гари, погибшие древостои, пустыри, площади, занятые питомниками, несомкнувшиеся лесными культурами и иные).

(В) Методы оценки: сумма лесных площадей, нарушенных в результате разработки месторождений каменного угля, за отчетный год

(С) Ограничения показателя: —

(Д) Альтернативные определения: —

4. Оценка пригодности данных международных и национальных источников

(А) Данные, необходимые для разработки показателя: данные о потере лесных площадей в процессе угледобычи за отчетный год.

(В) Наличие данных: данные имеются.

(С) Источники данных: Междуреченский комитет по охране окружающей среды и природопользованию

(Д) Организации, вовлеченные в обсуждение и разработку показателя: Ярославское межрегиональное государственное научно-производственное предприятие кадастров природных ресурсов (НПП “Кадастр”) МПР РФ, Междуреченский комитет по охране окружающей среды и природопользованию, администрация г. Междуреченска, ЗАО “Распадская”, МП “Водоканал”, МУП УБТС, УК “Южный Кузбасс”, АО “Междуречье”, заповедник “Кузнецкий Алатау” и др.

Паспорт показателя «Соотношение объемов добычи и объемов балансовых запасов каменного угля»

1. Показатель

(А) Название: Соотношение объемов добычи и объемов балансовых запасов каменного угля.

(В) Краткое определение: Ежегодные объемы добычи каменного угля в процентах от объемов балансовых запасов каменного угля.

(С) Единица измерения: %.

2. Значение

(А) Цель: показать и проанализировать степень эксплуатации имеющихся месторождений каменного угля. Он важен для оценки обеспеченности промышленности города запасами каменного угля, оценки возможностей увеличения объемов добычи, а также прогноза истощения месторождений каменного угля.

(В) Соответствие устойчивому / неустойчивому развитию: Показатель отражает степень использования запасов каменного угля, а также возможность истощения запасов (на сколько лет хватит запасов каменного угля при современном уровне его добычи), что важно для определения устойчивого или неустойчивого характера использования природных ресурсов.

(С) Связи с другими показателями: показатель связан с другими социально-экономическими (валовой региональный продукт (ВРП), количество месторождений и др.) .

(Д) Применение: Проанализировать степень эксплуатации месторождений каменного угля г. Междуреченска для определения характера использования запасов каменного угля (устойчивое или неустойчивое). Это важно для решения приоритетной для города проблемы истощения месторождений каменного угля.

3. Методологическое описание и основные определения

(А) Основные определения и концепции: Балансовые запасы — запасы, извлечение которых экономически эффективно в условиях конкурентного рынка при использовании техники и технологии добычи и переработки сырья, обеспечивающих соблюдение требований по рациональному использованию недр и охране окружающей среды.

(В) Методы оценки: отношение объемов добычи к балансовым запасам каменного угля.

(С) Ограничения показателя: Необходимо использовать достоверные данные о балансовых запасах каменного угля, так как учет забалансовых запасов приведет к получению завышенного значения в конкретной ситуации и, как следствие, к неточному прогнозу истощения месторождений.

(Д) Альтернативные определения:— .

4. Оценка пригодности данных международных и национальных источников

(А) Данные, необходимые для разработки показателя: данные о ежегодной добыче каменного угля и данные о ежегодных балансовых запасах каменного угля.

(В) Наличие данных: данные имеются.

(С) Источники данных: Кадастр месторождений и проявлений Междуреченского района Кемеровской области, разработанный Южсибгеологом в 1994 г., данные Междуреченского комитета по охране окружающей среды и природопользованию, статистическая отчетность о ежегодной добыче каменного угля.

(Д) Организации, вовлеченные в обсуждении и разработке показателей: Ярославское межрегиональное государственное научно-производственное предприятие кадастров природных ресурсов (НПП «Кадастр») МПР России, Междуреченский комитет по охране окружающей среды и природопользованию, администрация г. Междуреченска, ЗАО «Распадская», МП «Водоканал», МУП УБТС, УК «Южный Кузбасс», АО «Междуречье», Заповедник Кузнецкий Алатау и др.

Научное издание

**Инновационные механизмы в природопользовании:
городской природный (экологический) бюджет**

Доклад

Редактор **Л.К. Шереметьева**

Компьютерная верстка и дизайн **Э.А. Гого**

ЛР № 040939 от 04.02.99

Подписано к печати 26.04.2002. Формат 60x84 1/8. Бумага офсетная.
Гарнитура TextBook. Печать офсетная. Усл.печ.л. 8,84. Тираж 500 экз.
Заказ 105. Цена договорная.

Ярославское межрегиональное государственное научно-
производственное предприятие кадастров природных ресурсов
150040, Ярославль, ул. Республиканская 42 (офис 42),
e-mail: kad@yaroslavl.ru, <http://www.kad.yaroslavl.ru>
тел./факс: (0852) 72-71-56

