

А.В. МИХАЙЛОВА

**Географические  
особенности  
в регулировании  
природоохранной  
деятельности  
на локальном уровне**

**Ярославль  
2007**

НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ПРОЕКТНЫЙ  
ИНСТИТУТ «КАДАСТР»

А.В. МИХАЙЛОВА

ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ  
В РЕГУЛИРОВАНИИ ПРИРОДООХРАННОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ЛОКАЛЬНОМ УРОВНЕ

ЯРОСЛАВЛЬ  
2007

УДК 504.062  
ББК 20.18(2)  
М 69

Рекомендовано к печати Ученым Советом  
Института «Кадастр»

**Михайлова А.В.**

М 69 Географические особенности в регулировании природоохранной деятельности на локальном уровне. Ярославль: Институт «Кадастр», 2007. 140 с.

ISBN 978-5-902637-08-0

Научные редакторы: *д.г.н. Г.А. Фоменко,*  
*к.г.н. И.Н. Волкова*

В книге рассматривается специфика влияния географических особенностей на регулирование природоохранной деятельности, обосновывается необходимость и актуальность их учета для повышения эффективности природоохранного регулирования. Обсуждается выделение территориальных моделей регулирования природоохранной деятельности. Особое внимание уделяется оценке географических особенностей с использованием разработанных для этих целей индикаторов, как основы для выбора и корректировки территориальных моделей природоохранного регулирования на локальном уровне.

Книга предназначена для специалистов в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования, а также местного самоуправления.

ISBN 978-5-902637-08-0

© — Михайлова А.В., 2007  
© — Фоменко Г.А., предисловие, 2007

# Содержание

<b>ПРЕДИСЛОВИЕ</b> .....	<b>4</b>
<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	<b>8</b>
<b>1 ПРИРОДООХРАННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В МЕСТНОМ РАЗВИТИИ</b> .....	<b>10</b>
1.1 ИЗМЕНЕНИЕ РОЛИ ЛОКАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В МИРОВОМ РАЗВИТИИ .....	11
1.2 УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ МЕСТ КАК ОТВЕТ НА ВЫЗОВЫ ГЛОБАЛИЗАЦИИ .....	14
1.3 РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ЛОКАЛЬНОМ УРОВНЕ И ЕГО ОСОБЕННОСТИ В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД .....	20
1.4 ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ЛОКАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ, ВЛИЯЮЩИЕ НА РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ .....	34
1.5 Выводы .....	38
<b>2 ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ И ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ЛОКАЛЬНОМ УРОВНЕ</b> .....	<b>40</b>
2.1 ТРАДИЦИИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ЛОКАЛЬНОМ УРОВНЕ В РОССИИ .....	41
2.2 МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ .....	50
2.3 ОСОБЕННОСТИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПРОСТРАНСТВА В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ЛОКАЛЬНОМ УРОВНЕ .....	56
2.4 УЧЕТ ГЕОГРАФИЧЕСКИХ ОСОБЕННОСТЕЙ ЛОКАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ .....	73
2.5 ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ МОДЕЛИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ЛОКАЛЬНОМ УРОВНЕ: ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ .....	83
2.6 Выводы .....	92
<b>3 РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОРГАНИЗАЦИИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ЛОКАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ С УЧЕТОМ ГЕОГРАФИЧЕСКИХ ОСОБЕННОСТЕЙ И ИХ ПРИМЕНЕНИЕ НА ПРИМЕРЕ ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ</b> ...	<b>95</b>
3.1 РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОРГАНИЗАЦИИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ЛОКАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ С УЧЕТОМ ГЕОГРАФИЧЕСКИХ ОСОБЕННОСТЕЙ .....	95
3.2 ПРИМЕНЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО ОРГАНИЗАЦИИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ЛОКАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ С УЧЕТОМ ГЕОГРАФИЧЕСКИХ ОСОБЕННОСТЕЙ (НА ПРИМЕРЕ ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ) .....	105
3.3 Выводы .....	114
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	<b>115</b>
<b>ЛИТЕРАТУРА</b> .....	<b>117</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b> .....	<b>125</b>
Приложение 1 СВЕДЕНИЯ О ЛОКАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ РАЗНЫХ РЕГИОНОВ МИРА, ПРИМЕНЯЮЩИХ ПРИНЦИПЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ .....	125
Приложение 2 ОПИСАНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ МОДЕЛЕЙ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ЛОКАЛЬНОМ УРОВНЕ .....	127

## Предисловие

Организация эффективной системы природоохранного регулирования в современной России представляет собой сложную проблему. Многочисленные результаты изучения общественного мнения показывают, что значительная доля политической элиты и большая часть населения считают природоохранную деятельность второстепенной. Однако на окраинах городов, во многих сельских поселениях — мусор, свалки; пляжи, если они общественные и бесплатные, то, как правило, грязные...; неискоренима нелегальная рубка леса... все как всегда.... Деревни в Центральной России в большинстве своем напоминают временные стоянки — ощущение, что люди живут временно и вот-вот соберутся и куда-то уедут... но не трогаются с места.

Как много раз в российской истории, сегодня вновь усиливаются тенденции контрольно-административного природоохранного регулирования и отраслевого управления в природопользовании. Не случайно экономические механизмы в природоохранной деятельности, вместо регулирующей функции, все больше приобретают фискальный характер, а природоохранное нормирование все чаще воспринимается как источник власти и возможных доходов; за обладание функциями регулирования бизнеса ожесточенно борются различные группы чиновников. Все как всегда... На этом фоне, с позиции власти, адекватный расчет и взыскание экологических ущербов не считается актуальными: выгоднее договариваться с бизнесом. Расширяется хозрасчетная деятельность при контрольно-надзорных органах в природоохранной сфере, усиливается гонка отраслевых ведомств за перераспределение природной ренты. В целом, впору говорить об обострении институционального склероза в области рационального природопользования и охраны окружающей среды.

В чем же причина такой ситуации? Ведь в начале 90-х годов природоохранная деятельность активно развивалась: создавались природоохранные комитеты, были введены платежи за загрязнение окружающей среды, создавалось природоохранное законодательство. Ведь нельзя же все объяснять происками конкретных врагов, олигархов, продажных политиков. Это было бы слишком просто....

Все дело в том, что любое управление, в том числе и управление природоохранной деятельностью, не может быть оторвано от экономического и социокультурного аспектов развития. При этом культура определяет систему взаимосвязанных норм и правил, которые выступают основанием профессиональных и жизненных практик. Культурные традиции решающим образом определяют тренд будущего развития любого общества. В принципиально различающихся моделях государственного устройства, соответствующих Гобсовской и Локковской формам общественного договора, неизбежно различны и методы природоохранного регулирования. Для однополюсной модели характерно отношение к человеку как к материалу, что приводит к потере человеческой свободы. Такой модели свойственны низкая ценность человеческой жизни, деструктивное поведение людей, «холопская» безинициативность, вечная неразрешимая проблема догоняющего развития. При доминировании однополюсной

модели государственного устройства механизмы частной собственности, как правило, не развиты; права владения, в том числе и на природные ресурсы, воспринимаются подданными как временные. Люди, выплачивая налоги, тем самым не нанимают правительство, а платят веками «положенный» устоявшийся «выход», и власть с нимвольна делать все, что ей заблагорассудится, не спрашивая мнения подданных. В общем, все принадлежит государству...

Однополюсная модель государственного устройства в значительной степени свойственна русской политической культуре с ее сильными традициями самодержавия. Анализ истории государственного управления в России показывает, что многие черты современной ситуации имеют свои глубинные корни в Великом Княжестве Московском и даже еще глубже. Это, в частности, касается доминирования Гобсовской модели общественного договора и сильной «властной вертикали», а также отраслевого подхода к управлению государством. Многие особенности сложившейся налоговой системы России своими корнями уходят именно в этот период истории. Исторической наукой достаточно обоснованно доказано влияние Ордынских властных традиций и Византийской культуры на государственное устройство Великого Княжества Московского (Карамзин Н.М., Трубецкой Н.С., Савицкий П.Н., Гумилев Л.Н. и др.). Это полностью справедливо и для сферы рационального природопользования и охраны окружающей среды.

Для понимания современного кризиса природоохранного управления в России важно осознание этих глубинных корней, непредвзятое понимание того, что ордынские и византийские традиции государственного устройства тормозят инициативу людей, а значит, и модернизацию общества, в том числе и в природоохранной сфере. Иными словами, эти традиции тормозят формирование ответственной самостоятельной личности (холопы не бывают ответственными), а значит, для подавления деструктивного поведения требуется дополнительный репрессивный аппарат. Его содержание предполагает усиление государственных расходов и, как следствие, повышение налоговой нагрузки. Следствием этого становится ухудшение инвестиционного климата, торможение инноваций, в том числе и в природоохранной сфере.

Для понимания механизмов природоохранного регулирования в России также существенно, что русская культура носит экстенсивный характер — она ресурсорасточительна. Причем в критической ситуации демонстрируется подавляющая воображение ресурсо- и человекорасточительность, что называют «победа любой ценой». Это распространяется и на природу: например, о какой экологии можно даже думать, если надо «всем миром», не считаясь с потерями, выполнить пятилетку за три года, реализовать очередной амбициозный экономический проект...? У нас сложно добиваться коллективных компромиссных решений, в том числе и в природоохранной сфере, так как традиционно не принято уважать во враге, конкуренте по бизнесу честь. В основе этого — неизжитые, дохристианские манихейские традиции, которые еще глубоко сидят в людях и заставляют видеть мир в категориях сплошного конфликта добра и зла, без поиска компромиссов и золотой середины. Можно видеть, как даже на

уровне профессиональных экспертов и политиков обсуждаются и даже принимаются законодательные предложения, кажущиеся самыми правильными в мире, но не реализуемы в принципе (например, недостижимые при существующем технологическом уровне экологические нормы на выбросы и т.п.). Часто мы кажемся себе самыми лучшими, искренне считаем собственную историю безгрешной, а врагов — исчадиями ада не достойными никакого уважения.

Может быть, следует подходить к своим социокультурным традициям ортодоксально, фетишизировать их и изолироваться от динамично развивающегося мира? А можно ли вообще что-то изменить, и возможно ли это сделать в отпущенный историей срок? Простого ответа нет... XX век для России начался и закончился невиданными для нее историческими поражениями: в начале обанкротилось самодержавие, в конце — коммунистический порядок. Оба они неоднократно пытались реализовать системные модернизационные проекты «догоняющего развития» на базе традиций однополюсного государственного устройства с доминированием центральной власти во всех сферах жизни, идеологической цензурой и т.п. Такую травму трудно пережить, и неслучайно это происходит в виде сплошных сомнений и разнонаправленных действий: от стремления к консервативному традиционализму до призыва к полному отходу от собственной культурной традиции.

Такая неопределенность, размытость институциональных ориентиров развития многократно осложняют задачу создания эффективной системы природоохранного управления. Однако ясно одно — до настоящего времени нигде не удалось это сделать без гуманизации, что предполагает отказ от доминирования однополюсной модели государственного устройства. Любые механизмы природоохранного регулирования, рассматривающие людей в качестве пассивных объектов государственного воздействия, нигде не смогли показать свою эффективность — не только в долгосрочной, но и в среднесрочной перспективе.

Опыт стран мира, где эффективно решаются природоохранные проблемы в увязке с переходом к инновационной экономике, показывает, что смена «холопской» на «ответственную» модель поведения требует времени и глубоких реформ, направленных на повышение социальной активности людей, их кооперацию в интересах развития Мест, то есть активных действий по становлению местного самоуправления. К сожалению, изучение российской истории позволяет выявить только череду незавершенных попыток решения этой задачи. Реформы Александра II, столыпинские реформы не могли быть успешно завершены в условиях однополюсной модели государственного устройства, так как вступали в конфликт с самодержавием. Современная ситуация осложняется тем, что даже немногие земские традиции сегодня утрачены, экономическая самостоятельность органов местного самоуправления низка. Как и в 19 веке, призывы к возрождению Мест могут опять остаться нереализованными без повышения экономической самостоятельности местного уровня самоуправления. Еще в 1910 году П.А.Столыпин в обращении к Государственной Думе России говорил, что жизнь земская и городская не идет

вперед, главным образом, не из-за недостатка прав, а из-за недостатка средств.

Тем не менее, ускорение научно-технического прогресса и экономическая глобализация оставляют крайне мало времени на модернизацию российского общества на фоне активно протекающего в наиболее экономически развитых странах перехода к постиндустриальной модели развития, когда в экономике начинают доминировать знания. Повышение ценности человеческой жизни, знаний как основы экономики предъявляют повышенные требования и к качеству среды обитания. В этих условиях экологическая привлекательность территорий и поселений становится важнейшим фактором привлечения инноваций и инвестиций, а благоприятная окружающая среда, объекты природного и культурного наследия как элементы культурного ландшафта приобретают объединяющее, деятельностное значение. Они не только способствуют сохранению исторически сложившихся образов Мест, но и в состоянии существенно повысить их инвестиционную привлекательность. Уже сама постановка задачи сохранения таких объектов, как правило, объединяет людей в контексте целерациональной деятельности по развитию территорий на устойчивой основе, тем самым, привлекая инвестиции.

Книга А.В.Михайловой рассматривает проблему организации современного природоохранного регулирования на локальном уровне. Основу решения этой проблемы автор видит в создании механизмов реальной координации деятельности всех заинтересованных сторон — органов власти, бизнеса, населения, поскольку корни апатичного, отстраненного отношения людей к сохранению окружающей среды во многом лежат в сложившемся фактическом их бесправию при решении местных, жизненно важных для них, проблем. Справедливо показано, что формы такой координации в значительной степени определяются широко понимаемыми географическими условиями территорий. Реализация в практике управления предложенных автором концептуальных территориальных моделей природоохранного регулирования, которые разработаны на основе изучения большого фактического материала, будет способствовать ответственному участию каждого человека, выборных органов в управлении территорией, в природоохранной и ресурсосберегающей деятельности. Книга представляет собой значительный интерес не только для специалистов в области природоохранного управления, но и всех, кто интересуется вопросами взаимодействия природы и общества и развития институтов местного самоуправления.

Г.А.Фоменко,  
доктор географических наук



## **Введение**

В настоящее время территориальное развитие на местном уровне обусловлено двумя взаимосвязанными процессами. С одной стороны, под влиянием глобализации (распространение мировых цен, рост конкуренции, ужесточение требований инвесторов) увеличивается угроза деградации локальных территорий. С другой стороны, отвечая на эти угрозы, местные сообщества постоянно предпринимают различные действия для сохранения и развития территорий своего проживания. Как правило, основным средством обеспечения такого развития является окружающая природная среда (в сочетании с историческими и культурными особенностями). Именно поэтому охрана природы, а, следовательно, и регулирование природоохранной деятельности, приобретает важнейшее значение и становится одним из ведущих элементов комплексного управления территориальным развитием. В этих условиях требуется повышение эффективности регулирования природоохранной деятельности, основанное на изучении, оценке и последующем учете географических особенностей в ходе управления территорией.

Все это в полной мере характерно и для России. В связи с предстоящим вступлением во Всемирную торговую организацию, а также продолжающейся административной реформой, которая напрямую затрагивает сферу природопользования, постоянно возрастает потребность в учете географических особенностей локальных территорий как основы для повышения эффективности регулирования природоохранной деятельности.

Изучению влияния территориальных особенностей на регулирование природоохранной деятельности посвящены обширные научные исследования. Тем не менее, большинство из них рассматривают преимущественно региональный уровень территориальной организации, а локальному, роль которого также значима, уделяют меньшее внимание. Не в полной мере рассматриваются подходы к учету географических особенностей в регулировании природоохранной деятельности на локальном уровне, в том числе основанные на разработке и применении специальных индикаторов, позволяющих оценивать существующие особенности и на этой основе корректировать природоохранное регулирование с целью повышения его эффективности.

Именно поэтому автором было проведено исследование, нацеленное на изучение влияния географических особенностей на регулирование природоохранной деятельности на локальном уровне, основные результаты которого представлены в настоящей книге. В его основу положены материалы, полученные в ходе выполнения научно-исследовательских работ Института «Кадастр», в которых автор принимал непосредственное участие.

Автор выражает глубокую благодарность д.г.н. Г.А. Фоменко и к.г.н. И.Н. Волковой за научное руководство исследованиями. Важную консультационную помощь в работе над книгой оказали д.г.н., профессор Г.А. Приваловская и к.г.н. М.А. Фоменко, которым автор искренне признателен. Ценные замечания и предложения по содержанию исследования

на разных этапах его проведения высказали д.г.н. А.И. Трейвиш, д.г.н. В.А.Шупер, д.г.н. Т.Г.Нефедова, к.г.н. Т.В.Литвиненко, к.г.н. О.Б.Глезер, к.г.н. Д.Н. Лухманов, к.г.н. В.Н.Стрелецкий. Автор также благодарен коллективу сотрудников Института «Кадастр», без которых работа не могла состояться; наибольшую помощь оказали к.г.н. К.А. Лошадкин, Л.А. Князьков, В.С. Дуненкова, Е.А. Арабова, Э.А. Гоге, Н.А. Симакина.

## 1 Природоохранная деятельность в местном развитии

В настоящее время в условиях нарастания тенденций экономической глобализации, изменения роли локальных территорий в мировом пространстве, возникает потребность в формулировании новых направлений территориального развития. Они основаны на поиске и использовании местных уникальных особенностей (природных, исторических, культурных) с целью повышения инвестиционной и инновационной привлекательности, а в дальнейшем улучшения социально-экономического положения и благосостояния местного населения.

В России многие локальные территории, Места также сталкиваются с глобальными ценами, рыночной конъюнктурой, ожиданиями инвесторов и вынуждены пересматривать принятые подходы к развитию, а зачастую искать новые, которым раньше уделялось меньшее внимание.

Как показывают результаты научно-практических работ Института «Кадастр» в разных регионах России, выполненных при непосредственном участии автора<sup>1</sup>, одним из важнейших элементов нового позиционирования мест в экономическом пространстве выступает окружающая среда (в сочетании с историческими и культурными особенностями). Именно поэтому значимость охраны природы, а, следовательно, и регулирования природоохранной деятельности, все более возрастает.

Чтобы сохранить окружающую среду и избежать риска потери локальными территориями своей привлекательности, требуется пересмотреть подходы к регулированию природоохранной деятельности. В первую очередь, необходимо большее внимание уделять изучению географических особенностей территорий и их учету при построении систем природоохранного регулирования.

Влиянию географических особенностей на деятельность человека, в том числе на регулирование природоохранной деятельности, всегда уделялось большое внимание. С древних времен по настоящее время этот вопрос привлекает внимание ученых. Однако в разные периоды истории влияние географических особенностей не всегда оценивалось однозначно. В одних исследованиях декларировалось абсолютное подчинение природе всех сторон общественной жизни, в других — полное отрицание зависимости между территориальными особенностями и деятельностью человека. Наиболее конструктивно, на наш взгляд, взаимодействие общества и природы стало рассматриваться лишь в последней четверти XX века с развитием поведенческой географии и географии культуры, которые признали значимость влияния на поведение и хозяйственную деятельность человека не только природных, но также социальных и культурных факторов. И более того, природная среда стала восприниматься не только как данность, но и как социальные конструкции, имеющие объективные и субъективные стороны. Все это способст-

---

<sup>1</sup> Исследования по: (1) повышению эффективности использования природного капитала (Первомайский муниципальный район Ярославской области, сельское муниципальное образование Архыз Карачаево-Черкесской Республики), (2) разработке механизмов сохранения биоразнообразия (национальный парк «Плещеево озеро», Сочинский национальный парк, государственный природный заповедник «Костомукшский»), (3) разработке местных природоохранных планов действий (Первомайский муниципальный район Ярославской области, Кораблинский муниципальный район Рязанской области, город Ярославль)

вовало признанию важности учета в регулировании природоохранной деятельности географических особенностей территорий.

Осознавая важность всех происходящих изменений, автором для описания теоретических основ регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне были (1) изучены изменения роли локальных территорий в мировом развитии; (2) проанализированы подходы к устойчивому развитию локальных территорий, как одному из основных ответов на вызовы глобализации; (3) рассмотрены современные особенности регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне; (4) выявлены и охарактеризованы географические особенности локальных территорий, влияющие на природоохранное регулирование.

### **1.1 Изменение роли локальных территорий в мировом развитии**

Центральное место в развитии человечества занимают нарастающие процессы экономической глобализации. Они имеют «объективный характер, являясь неизбежным результатом развития мировой экономики, научно-технического прогресса, усиления мирохозяйственных связей» (Сдасюк, 2002, С. 13). Глобализация характеризуется свободным движением, расширением потоков товаров, услуг, капитала, технологий, информации, идей и рабочей силы (Аннан К., 2002). Она принесла с собой значительные блага: взрывной экономический рост в мире, международное разделение труда, динамические преимущества, в том числе эффект масштаба, и быстрое распространение нововведений. В сфере охраны окружающей среды мировые рынки способствуют распространению новых ресурсосберегающих технологий, изменению уровня спроса на товары, оказывающие негативное воздействие на природу, «зеленой» защите прав потребителей и т.п. Однако глобальная экономика создает и новые проблемы: распространение бедности, снижение стабильности общественных систем, обострение социокультурных конфликтов, деградация природных систем жизнеобеспечения, расширение зоны экологических катастроф, рост финансовых рисков, повышение угрозы создания глобальных монополий и олигополий. При этом положительные и негативные последствия глобализации, как было подчеркнуто в Декларации тысячелетия ООН, распространяются крайне неравномерно (2000). Глобализация усиливает тенденцию неоднородности пространства, социального и территориального неравенства, «разделения на тех, кто интегрирован в мировую экономику и тех, кто стоит вне ее» (Влияние глобализации..., 2000. С.14).

Наиболее серьезные проблемы глобализация ставит перед локальными сообществами с отличной от западной культурой. Те из них, которые не смогут совместить свои ценности с деятельностью транснациональных сил, глобальными ценами, рыночной конъюнктурой и ожиданиями инвесторов, могут оказаться под угрозой распада, которая будет обусловлена ухудшением социально-экономического положения, снижением благосостояния и уровня жизни местного населения. Тем самым, поставленные на грань нищеты, эти локальные территории не смогут эффективно конкурировать в привлечении инвестиций и других средств, обес-

печивающих территориальное развитие. Это подтверждает и Killick Т., отмечая, что в условиях, когда население не имеет доступа к образованию и другим факторам, необходимым для достижения успеха в высококонкурентном мире, существенно возрастает риск того, что местные сообщества окажутся за рамками позитивного мирового процесса (Killick Т., 2001. С. 169).

В условиях усиления нищеты обостряются и экологические проблемы. Как отмечено в Декларации специальной сессии совета управляющих ЮНЕП на уровне министров окружающей среды (г. Мальме, Швеция, 2000), корни деградации глобальной окружающей среды лежат в социальных и экономических проблемах, таких как распространяющаяся бедность, неустойчивый характер производства и потребления, несправедливое распределение благ. Именно поэтому борьба с нищетой поставлена Декларацией тысячелетия ООН в качестве одной из важнейших целей на ближайшее тысячелетие. Тем не менее, достижение этой цели продвигается крайне медленно. Многие локальные сообщества по-прежнему продолжают разрушаться, в еще большей степени стимулируя рост бедности. Одна из причин таких явлений, по мнению ряда исследователей, заключается в психологическом давлении модернизации, как неотъемлемой части современного процесса глобализации (Норберг-Ходже, 1996). Люди многих районов (в основном сельских) во всем мире, в том числе и в России, через средства массовой информации воспринимают образ индустриального общества, эффективного в условиях глобальной экономической системы, богатого и беспроблемного на фоне их относительной бедности и неразвитых форм демократического самоуправления. Тем самым, локальные сообщества подвергаются сильному психологическому давлению, которое создает ощущение подчиненного положения в культуре и стимулирует к принятию других форм жизни. Люди верят, что, если жители наиболее развитых стран мира могут иметь такую богатую и свободную жизнь, то так же должны жить и они. Однако опыт стран мира показывает, что мощь примера наиболее развитых стран, оказывая огромное психологическое давление, только в редких случаях улучшает реальную жизнь местных жителей, а в остальных — разрушает ее.

Одним из ответов на быстро растущую экономическую глобализацию стало проявление и усиление в последней четверти XX века тенденции некой «глобальной локальности», или глокализации<sup>2</sup>. Она основана, с одной стороны, на поиске «механизмов разрешения клубков противоречий транснациональных, национальных и местных интересов на локальном уровне» (Приваловская Г.А., 2004. С. 4), с другой, на необходимости «оживления местных инициатив, сохранения своеобразия местной культуры, обычаев, традиций» (Сдасюк, 2002, С. 34). Глокализация «заставляет места конкурировать, думать о своем имидже, привлекать внешний капитал» (Трейвиш А.И., Артоболевский С.С., 2001. С. 5), то есть по-новому представлять, или позиционировать себя в глобальном мире. В основе этого лежит повышение привлекательности территории и форми-

<sup>2</sup> Термин «глокализация» впервые введен Робертсоном для обозначения двухуровневости глобализации, соотносительности и взаимопроникновения глобального и локального, сочетания тенденций гомогенности и гетерогенности (R. Robertson, 1995).

рование эффективных, в первую очередь с природоохранных позиций, образов места (например, особая чистота, особые качества воды и воздуха, наличие уникальных природно-культурных объектов, продуктов и т.п.).

Следует согласиться с В. Штепа в утверждении, что, чем сильнее проявляется глобализация, тем более востребованной оказывается всевозможная локальная специфика, используя которую территории способны самостоятельно выйти в глобальный мир и тем самым создать условия для собственного сохранения и развития (Штепа, 2004). Местное, как подчеркивает Кофи Аннан, не может быть антиподом глобального, оно должно лишь подкрепляться и обогащаться глобальными импульсами (Аннан К., 2002). Приоритетность развития локальных территорий в мировом пространстве подчеркивается и в манифесте глокализации (The Glocalization Manifesto), провозглашенном в 2004 году глокальным форумом (Glocal Forum) при поддержке Всемирного Банка, ООН, коммерческих и общественных организаций и принятом большинством городов мира (The Glocalization Manifesto, 2004).

Важнейшим и наиболее эффективным средством для обеспечения развития локальных территорий являются природные ресурсы, использование которых позволяет повысить благосостояние местных жителей, создать условия для социально-экономического развития. Это характерно не только для России, но и для других стран. Как отмечается в докладе «Мировые ресурсы в 2005 году», использование на местном уровне природных возможностей может оказаться мощным средством в борьбе против бедности. В качестве одного из примеров, на страницах доклада приводится опыт Танзании, где правительство передало народу сукума контроль над восстановлением 700000 акров вырубленного леса и пастбищ. Это способствовало тому, что сукума добились увеличения доходов каждой семьи, улучшения рациона питания, увеличения площади леса, а также численности видов птиц и млекопитающих (World Resources 2005).

Таким образом, окружающая природная среда становится одним из элементов нового позиционирования локальных территорий в экономическом пространстве. Это, в свою очередь, повышает значимость охраны природы, а, следовательно, и регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне.

Тем не менее, природоохранное регулирование не может осуществляться в отрыве от экономического и социокультурного развития территории. Оно может быть эффективным только при комплексном подходе к развитию территорий, объединяющем различные его измерения (экономическое, экологическое, социальное и культурное) в единую систему. На использовании такого подхода основывается концепция устойчивого развития. Ее применение позволяет не только соединить различные направления территориального развития в единый комплекс, но и преодолевать различные негативные последствия глокализации, такие как уничтожение местных сообществ в результате заимствования опыта экономически развитых стран и изоляционизм, как следствие использования исключительно собственного уникального опыта.

## 1.2 Устойчивое развитие мест как ответ на вызовы глобализации

Применение подходов сбалансированного, устойчивого развития — одно из основных направлений снижения негативных тенденций глобальной экономики, сохранения и повышения роли локальных территорий в мировом развитии. Уже в 70-х годах XX века мировым сообществом были инициированы поиски новых путей развития, позволяющих найти ответы на вызовы глобализации: решить проблемы деградации природной среды, роста нищеты населения, разрушения локальных сообществ с традиционной культурой. Они нашли свое отражение в материалах подготовки к Конференциям ООН по проблемам окружающей среды и развития 1972, 1982 и 1992 гг. и выразились в разработке концепции устойчивого развития. Наиболее подробно она была рассмотрена Международной комиссией по окружающей среде и развитию (комиссия Г.Х.Брундтланд), созданной по инициативе ООН в 1983 году. Результаты этой работы были опубликованы в 1987 году в книге «Наше общее будущее» и положены в основу «Повестки (программы) действий на XXI век», рассмотренной и принятой представителями 179 государств на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 году.

Важно подчеркнуть, что, по мнению ряда авторов (Касимов, 2004; Сдасюк, 2005), теоретические основания и научные предпосылки концепции устойчивого развития были заложены еще в 60-х годах XX века с выходом в свет книги известного географа Д.Л. Арманда «Нам и внукам», в которой он высказал идеи во многом очень близкие и даже тождественные Докладу комиссии Брундтланд. Например, в его книге впервые была показана необходимость справедливого по отношению к потомкам распределения благ природы. «Моральный долг каждого поколения, — пишет Арманд, — оставить следующему природные богатства в лучшем состоянии и в большем количестве, чем оно получило от предыдущего» (Арманд Д.Л., 1964). Именно эта идея красной нитью проходит по всей концепции устойчивости.

Следует отметить, что сам термин «устойчивое развитие» вызвал неоднозначную реакцию у специалистов, в том числе и в России. Так, определение устойчивости, предложенное комиссией Г.Х. Брундтланд — развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои потребности — подвергалось существенной критике за неопределенность и возможность различных толкований. Не случайно к началу 90-х годов появилось, по разным источникам, от 60 до 100 определений устойчивого развития (Pezzey, 1989, Перелет, 1995 и др.). Между тем, многие из них, как справедливо отмечает Сдасюк, отражают одну и ту же идею и исходят из необходимости сохранять и поддерживать природно-ресурсные системы жизнеобеспечения и качество окружающей среды в таком состоянии, которое обеспечивало бы не только ныне живущим, но и будущим поколениям благоприятные условия для жизни и плодотворной деятельности (Сдасюк, 2002. С. 15). В нашей стране много научных дискуссий было связано с переводом английского термина «sustainable

development» на русский язык, которые постепенно, как и предвидел Яблоков А.В., стали схоластическими (Яблоков, 1997. С.11).

Концепция устойчивого развития имеет непосредственное производственное содержание. Как было показано в Повестке дня на XXI век, а также в ряде других документов, устойчивое развитие следует понимать как сохранение (воспроизводство) совокупного общественного богатства, состоящего из трех видов капитала: экономического, человеческого и природного (Повестка дня на XXI век, 1992; Отчет о мировом развитии, 1992). При этом под экономическим капиталом (его еще называют воспроизводимым, антропогенным, техногенным, искусственным) понимаются все материально-вещественные и финансовые ресурсы, представляющие собой результат хозяйственной деятельности индивидуумов и организаций; под человеческим — все индивидуальные возможности человека, такие как знания, умения, квалификация, опыт и др.; под природным (натуральным) капиталом — запасы всех возобновимых и невозобновимых природных ресурсов, создающих потоки экосистемных услуг с экономической ценностью. Некоторые ученые и специалисты в области развития в качестве неотъемлемой части совокупного общественного богатства выделяют социальный капитал (его еще называют институциональным). Под ним понимают доверие, нормы совместного поведения, процессы голосования, участия в референдумах, а также формирование горизонтальных связей между различными группами (Качество роста, 2001. С. 46). Как было показано рядом авторов (Solow R., 1993; Pearce D., Atkinson G., 1993; Tietenberg T., 1996), для достижения устойчивости (нижней его границы) необходимо сохранять постоянный запас совокупного общественного богатства (или основного капитала). Так, было сформулировано правило сохранения постоянства основного капитала, или капитала устойчивости.

Распространяя концепцию устойчивого развития, мировое сообщество особое внимание уделяет развитию ее идей на локальном уровне, в первую очередь, на основе привлечения к этому процессу местных руководителей, а также всех социальных групп общества. Как справедливо отмечал Глазовский Н.Ф., местные руководители выполняют важные коммуникационные и управленческие функции, обеспечивая, с одной стороны, адаптацию решений вышестоящих органов власти на локальном уровне и их непосредственную реализацию, а с другой — защиту интересов местных сообществ (Глазовский Н.Ф., 2002. С.74). С этой целью была подготовлена специальная «Местная повестка дня на XXI век», предназначенная для определения на локальном уровне таких действий, которые способны улучшить состояние окружающей среды и одновременно обеспечить социально-экономическое благополучие местных жителей. К этому процессу были привлечены специальные международные организации (Международный союз местных руководителей — IULA, Международный союз по местным инициативам в области охраны окружающей среды — ICLEI), призванные распространять принципы устойчивого развития на локальных территориях, вовлекать в этот процесс различные заинтересованные стороны: власть, бизнес, общественные организации, население.



Местные сообщества, осознавая важность продвижения идей устойчивого развития, при поддержке ICLEI проводят встречи, дискуссии, принимают документы, развивающие положения Местной повестки на XXI век и способствующие развитию концепции устойчивого развития. Так, в 1994 году в г. Аальборе (Дания) в ходе Европейской конференции по устойчивому развитию больших и малых городов Европы была принята так называемая Хартия городов Европы, или Аальборгская хартия. В ней было выражено намерение приступить к разработке долговременных планов, направленных на достижение устойчивого развития, и начать процесс подготовки Местных повесток на XXI век (Хартия..., 1994). Логическим развитием идей, сформулированных в Аальборгской хартии, стали документы, принятые в 1996 году в Лиссабоне на конференции по устойчивому развитию городов. Ее участники одобрили документ под названием «От Хартии к действиям» и констатировали, что местные сообщества должны стать основой для достижения устойчивого развития в мире (Лиссабонский план..., 1996). Впоследствии, в 2000 году, был подписан Ганноверский призыв бургомистров Европы в преддверии XXI века, отмечающий необходимость содействовать устойчивому развитию и поддерживать политику защиты окружающей среды с помощью многосторонних соглашений (Ганноверский призыв ..., 2000). В 2002 году в ходе Всемирного Саммита по устойчивому развитию (Йоханнесбург, Южная Африка) был одобрен Йоханнесбургский призыв, в котором признается необходимость разработки практических и реалистических планов действий как важного условия достижения устойчивого развития локальных территорий (Йоханнесбургский призыв, 2002).

Идея устойчивого развития несвободна от критики: существуют мнения, что в условиях глобализации невозможно достичь устойчивости, что концепция устойчивого развития была «придумана» для развивающихся стран, что она не выступает против концепции экономического роста, а локальные территории развитых стран ее серьезно не учитывают в своей деятельности. Тем не менее, как показывает обзор, выполненный в 2002 году Комитетом ООН по устойчивому развитию, более 6 тысяч локальных территорий в 113 странах применяют принципы устойчивого развития, для чего разрабатывают и реализуют специальные планы. Еще в 18 странах эти процессы только инициированы. В 73% муниципальных образований созданы и действуют специальные рабочие группы, а 59% таких муниципалитетов включили разработанные планы в системы муниципального управления. При этом было выявлено, что наиболее активно этот процесс происходит в Европе, где уже разработаны и реализуются более 5 тысяч (более 80% от общего количества) местных планов по устойчивому развитию (Second local Agenda..., 2002). Более подробная информация о реализации принципов устойчивого развития локальных территорий в разных регионах мира приведена в приложении 1.

Для мониторинга достигнутого прогресса по устойчивому развитию локальных территорий разработаны и применяются специальные показатели и системы показателей. Они используются для принятия политических решений и позволяют проводить сравнительный анализ как между территориями, так и в разрезе каждой из них по состоянию и прогрессу

устойчивого развития. К настоящему времени накоплен богатый международный и отечественный опыт использования систем показателей оценки устойчивости развития. Изучению этого посвящена обширная литература (Котляков, Глазовский, Руденко, 1997; Тикунов, Цапук, 1999; Разработка..., 2000; Индикаторы устойчивого развития..., 2001; Indicators of Sustainable Development..., 2001; Качество роста, 2001; Анализ и оценка устойчивости развития г. Ярославля, 2002; Глазовский, 2003; Ретеюм, 2004 а и б; Горшкова Ю.О., 2006, и др.).

Обобщая международный опыт, можно выделить два подхода, которые использовались при разработке показателей устойчивого развития: 1) построение системы, состоящей из показателей, отражающих отдельные аспекты устойчивого развития: экономические, экологические, социальные, институциональные; 2) формирование интегрального (агрегированного) показателя, на основе которого можно судить о степени устойчивости развития.

1) *Системы индикаторов устойчивого развития* формируются по двум основным схемам: (1) «давление — состояние — воздействие — реакция», разработана ОЭСР и позволяет выявлять причинно-следственные связи между экономической деятельностью, экологическими и социальными условиями, помогает лицам, принимающим решения, и общественности увидеть взаимосвязь этих сфер и выработать политику для решения существующих проблем; (2) «тема — подтема», разработана Комиссией ООН по устойчивому развитию и позволяет по каждой из областей устойчивого развития определить ключевые темы, детализировать их по подтемам и разработать минимальный набор индикаторов. Вторая схема дополняется также подходом «тема — проблема — индикатор», который позволяет разработать индикаторы по наиболее приоритетным проблемам и выбирать наиболее эффективные решения. Интересен опыт разработки системы индикаторов для мониторинга процесса управления природопользованием в Центральной Америке. Ее отличительной особенностью было представление индикаторов в виде геоинформационных систем, что является более наглядным и облегчает планирование и принятие решений (Developing indicators Experience..., 2000).

2) *Интегральные показатели устойчивого развития*, по мнению ряда ученых (Индикаторы устойчивого развития, 2001), являются идеальными для лиц, принимающих решения. Это связано с тем, что по одному или нескольким интегральным показателям можно сделать выводы о степени устойчивости территории. В разных странах мира накоплен большой опыт разработки и применения таких показателей, однако, в силу методологических и статистических проблем, сложностей расчета, общепризнанного в мире интегрального показателя еще не выработано. Среди применяемых интегральных показателей большой интерес представляют (1) система эколого-экономического учета (СЭЭУ), разработанная статистическим отделом секретариата ООН и направленная на учет экологического фактора в национальных статистиках, а также показатель истинных сбережений, разработанный Всемирным Банком и основанный на корректировке ВВП с учетом показателей истощения природных ресурсов и загрязнения окружающей среды.

В России, как и во многих странах мира, предпринимаются значительные усилия по разработке и применению показателей устойчивого развития. Такая работа осуществляется, в основном, на национальном уровне, на региональном и локальном уровнях она была инициирована только в последние годы. Начиная с 1998, года рассчитываются показатели индекса человеческого развития для всех субъектов Российской Федерации. В Концепции устойчивого развития Российской Федерации были представлены индикаторы устойчивого развития, которые рекомендованы для использования при разработке региональных стратегий устойчивого развития. Большой интерес представляют результаты исследований, выполненных группой российских ученых под научным руководством профессора Бобылева С.Н., по разработке для России базовых эколого-экономических индикаторов (Индикаторы ..., 2001). По результатам выполненных работ авторами были предложены для России системы базовых эколого-экономических показателей с двумя возможными структурами «тема-подтема-индикатор» и «проблемы-индикаторы», а также приоритетные базовые индикаторы.

Показатели устойчивого развития разрабатываются также на региональном и локальном уровнях. В качестве отдельных примеров можно привести: на региональном уровне — индикаторы устойчивого развития Томской области (разработаны в 2002–2003 гг. в рамках международного проекта «Разработка индикаторов устойчивого развития для Российской Федерации»), индикаторы устойчивого развития Калужской области (разработаны Горшковой Ю.О. в ходе диссертационного исследования на соискание ученой степени кандидата географических наук); на локальном уровне — индикаторы устойчивого развития города Ярославля, Первомайского муниципального района Ярославской области, города Междуреченска Кемеровской области (разработаны Институтом «Кадастр» при непосредственном участии автора — см. Разработка нормативно-правового обеспечения..., 2002, Инновационный механизм ..., 2002, Разработка показателей..., 2000, Анализ и оценка ..., 2002).

Очевидно, что разработка показателей устойчивого развития представляет собой сложный процесс. В мировой и отечественной практике применяются два подхода к выбору показателей — «сверху вниз» и «снизу вверх» (Проект эффективного природопользования Ярославской области, 1996; Маркандиа, 2003 и др.). 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 приоритетные проблемы и оценить эффективность проводимой политики. При такой трактовке показатели устойчивости позволяют скорректировать национальную (региональную) политику, выступая для нее внешне заданным фактором. Разработка системы показателей в соответствии с данным подходом предполагает их селекцию и принятие на всех уровнях территориальной организации (национальном, региональном и локальном) универсального набора или эталона. Анализ эталонной системы позволяет уточнить постановку приоритетных проблем и, при необходимости, изменить ракурс их рассмотрения (вплоть до корректировки формулиро-

вания проблемы). При другом подходе — «снизу вверх» — показатели подбираются под определенную сложившуюся на конкретной локальной территории систему целей и приоритетов. При таком толковании 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. Если результаты анализа не влияют на исходную постановку проблемы, то они точно корректируют принятые подходы к ее решению.

Каждый из этих двух подходов имеет свои достоинства и недостатки. Поэтому при выборе показателей целесообразно использование обоих подходов. Это предполагает не противопоставление подходов друг другу, а взаимное дополнение. Процесс выбора показателей происходит в два последовательных этапа: (1) формулирование показателей; (2) уточнение показателей. На первом этапе формируется перечень показателей, которые отражают сложившиеся на территории проблемы; на втором — на основе использования многокритериального анализа и экспертных оценок выбранные показатели проверяются на предмет возможности их применения (используются методы многокритериального анализа и экспертных оценок) (Разработка нормативно-правового..., 2001).

Уточнение показателей требует формулирования специальных критериев, которые отражают множественные аспекты их практического применения. В качестве таких критериев наиболее целесообразно использовать следующие: (1) репрезентативность; (2) реализуемость своими силами при имеющемся обеспечении, уровне квалификации, времени, технических и других возможностях; (3) простота — информация о сложных проблемах и вычислениях должна быть представлена в легко доступной, понятной даже неспециалистам форме; (4) достоверность — показатели должны отражать истинное состояние проблемы; (5) доступность качественных данных по разумной стоимости; (6) чувствительность — показатели должны оперативно реагировать на изменение ситуации, чтобы это позволяло своевременно принимать эффективные решения в природоохранном управлении; (7) надежность — показатели должны быть надежными средствами диагностики; (8) рентабельность и своевременность — затраты на сбор информации для расчета отдельного показателя не должны превышать эффекта от его применения; (9) измеримость — показатели должны фиксировать параметры существующей проблемы и должны быть, по возможности, измеримы в независимом от времени масштабе; (10) однозначность — каждый показатель должен иметь четкое определение; (11) 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.

Наиболее важным является включение индикаторов устойчивого развития в систему природоохранного регулирования, то есть их исполь-

зование в качестве информационной базы для решения проблем локальных территорий, в том числе в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования, а также в качестве индикаторов эффективности существующей системы регулирования природоохранной деятельности, на изучении которой и сосредоточено настоящее исследование.

### **1.3 Регулирование природоохранной деятельности на локальном уровне и его особенности в современный период**

Регулирование природоохранной деятельности является одним из важнейших элементов управления развитием локальных территорий (Рунова, Волкова, Нефедова..., 1993. С. 132). Это обусловлено тем, что проблемы загрязнения природной среды, ее истощения и деградации представляют реальную опасность для здоровья и жизни людей и наиболее ярко проявляются на локальных территориях, в местах непосредственного проживания людей, организованных своей трудовой деятельностью и условиями среды обитания (Приваловская, 2004).

Основу природоохранного регулирования составляет введение ограничений хозяйственной деятельности на основе определения степени воздействия, которое она оказывает на окружающую природную среду, здоровье и жизнь людей. Объектом регулирования природоохранной деятельности выступает не окружающая среда как таковая или природа, а конкретные системы взаимодействия со всей природной основой отдельных видов хозяйственной деятельности.

Особенности регулирования природоохранной деятельности в своей значительной части относятся к сфере интересов управленческой географии. Вопросы ее становления были рассмотрены Мосуновым В.П. и Никульниковым Ю.С. (1985), особенности развития — Бабуриным В.Л. и Мазуровым Ю.Л. (2000). Обширные географические исследования посвящены вопросам управления природопользованием, природоохранной деятельностью, а также природоохранного планирования (Уайт Г., 1990; Рунова Т.Г., Волкова И.Н., Нефедова Т.Г., 1993; Приваловская Г.А., 1999, 2002; Волкова И.Н., 2006; Красовская Т.М., 2005; Фоменко Г.А., 1993, 2004; Фоменко М.А., 2001 и др.). Особый интерес представляют исследования Фоменко Г.А., направленные на применение методологии институционального анализа для изучения особенностей регулирования природоохранной деятельности (Фоменко Г.А., 2004). Институциональный анализ играет важную роль при изучении природоохранного регулирования. Именно он позволяет рассматривать природоохранные институты, анализировать их изменения, изучать природоохранные организации, выявлять существующие между ними взаимодействия, в том числе в территориальном аспекте.

В соответствии с теорией институционализма, природоохранные институты представляют собой «правила игры» в обществе, или созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения индивидов в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования. Они являются результатом коллективных действий, задают структуру побудительных мотивов человеческого взаимодействия к соблюдению природоохранных ограничений, определяют набор альтернатив, которые имеются у каждого индивида во взаимоотношениях с

природной средой. Природоохранные институты подразделяются на неформальные и формальные. Неформальные природоохранные институты — неписанные правила поведения в обществе — выражаются в обычаях, традициях, религиозных нормах и правилах, которые ограничивают и регламентируют воздействие на окружающую среду. Они складываются без чьего-либо сознательного замысла, как результат взаимодействия множества людей, преследующих собственные интересы. Их содержание, как и их роль, не поддаются точному описанию, однако они в значительной мере влияют на принимаемые решения. Формальные природоохранные институты — писанные правила — нормативно-правовые и нормативно-технические акты, сознательно устанавливаемые и поддерживаемые в основном силами государства.

Природоохранные институты (формальные и неформальные) побуждают природопользователей к соблюдению ограничений хозяйственной деятельности. Формальные природоохранные институты определяют полномочия природоохранных организаций в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, то есть сферы ответственности и влияния органов власти, права и обязанности промышленных предприятий и граждан. Именно формальные природоохранные институты предписывают, какие ограничения хозяйственной деятельности могут быть введены на местах. Однако характер и степень этих ограничений, а также перечень возможных к применению механизмов регулирования зависит от территориальной специфики.

Важную роль в природоохранном регулировании играют такие природоохранные институты, как инструменты регулирования природоохранной деятельности. С их помощью организуются и координируются процессы охраны окружающей среды и рационального природопользования в совокупности с производственными и социально-экономическими процессами, воспроизводится качество окружающей среды, удовлетворяются сырьевые и экологические потребности общества (Пахомова, Рихтер, 1999). В настоящее время в мировой практике известно около 40 таких инструментов. Основными из них, которые могут использоваться в России, являются: (1) природоохранные регламентации и ограничения хозяйственной деятельности; (2) изменение правовых условий с учетом природоохранных факторов; (3) непринудительное побуждение к природосовместимым действиям; (4) территориальное природоохранное планирование; (5) лицензирование (сертификация) природопользования; (6) экологическое налогообложение (платежи); (7) государственные целевые инвестиции; (8) государственное управление финансами; (9) государственное финансирование природоохранных мероприятий; (10) политика занятости населения, имеющая природоохранный эффект; (11) стимулирование природоохранной частной хозяйственной инициативы; (12) финансирование природоохранных организаций. Эти инструменты, как показано на рисунке 1, объединяются в три группы (в зависимости от наличия и особенностей экономической и финансовой составляющих): нефискальные; фискальные, связанные с государственными доходами; фискальные, связанные с государственными расходами.

Изучению инструментов государственного регулирования посвящены обширные исследования, тем не менее, такому важному, на наш взгляд, аспекту, как возможности их использования в регулировании природоохранной деятельности на локальном уровне, уделяется гораздо

меньшее внимание. Наибольший интерес с этой точки зрения представляет работа Фоменко М.А. (2001 г.), в которой инструменты государственного регулирования рассматриваются с позиций применения для реализации местных программ в сфере природопользования. Полученные результаты были обобщены и представлены в виде трех таблиц, содержащих описание характерных особенностей каждого инструмента, его распространения в мире, преимуществ и недостатков применения в России, в том числе в программно-целевом управлении природопользованием.

Данные таблицы представляют интерес и для настоящего исследования. Дополненные автором в аспекте возможности использования инструментов для регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне (см. таблицы 1, 2, 3), они представляют важную информационную основу для изучения географических особенностей регулирования природоохранной деятельности, в том числе специфики действия инструментов в зависимости от условий конкретной территории, для повышения на этой основе эффективности природоохранного регулирования.

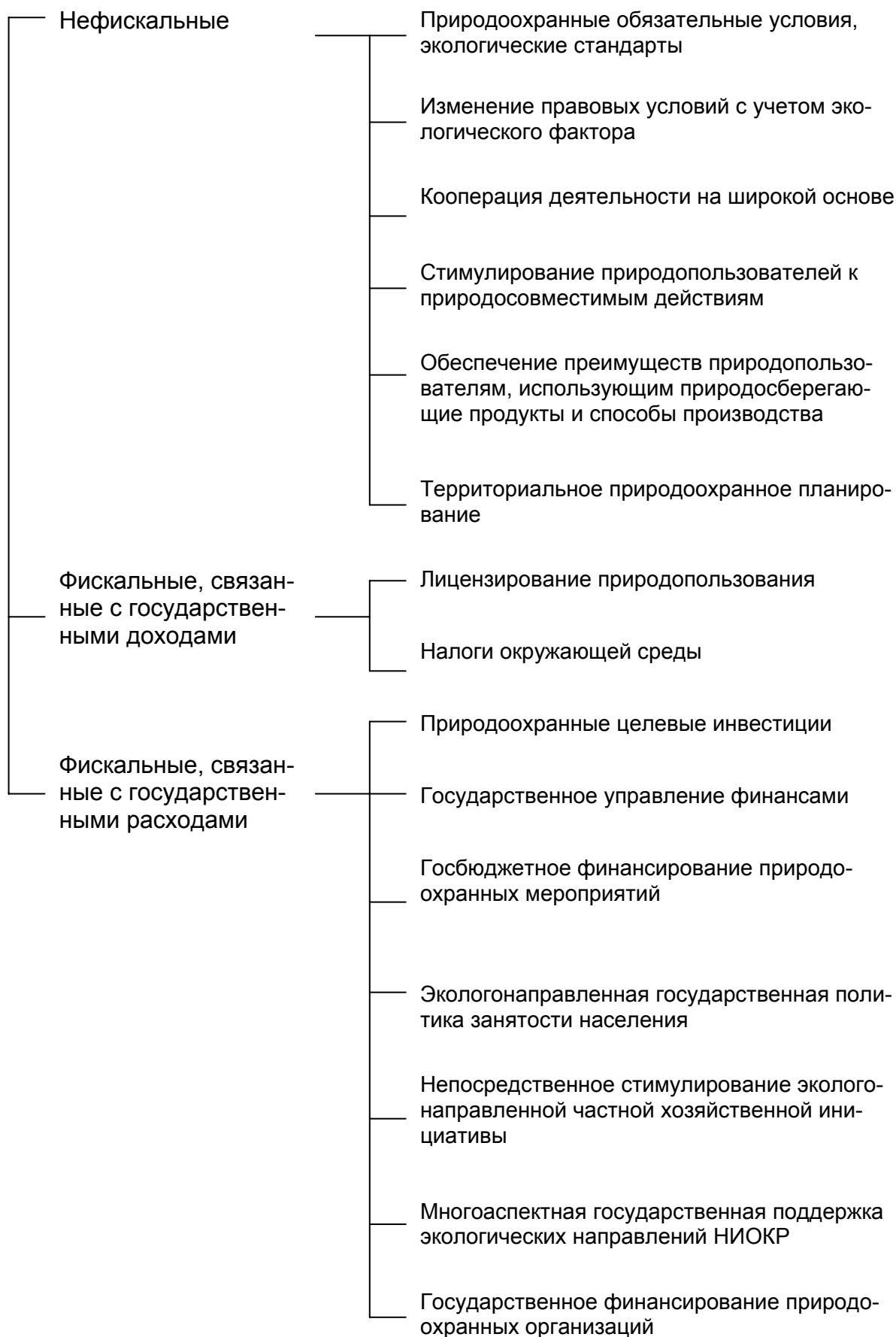


Рисунок 1 — Основные инструменты регулирования природоохранной деятельности (по Wicke L., 1991, s.69)



Таблица 1 — Сравнительная характеристика нефискальных инструментов регулирования природоохранной деятельности (по Фоменко М.А., 2000, дополнения автора)

Наименование	Характерные особенности	Распространение в мире	Преимущества	Недостатки	Возможности применения природоохранной деятельности на локальном уровне
Природоохранные обязательные условия, экологические стандарты	Имеет фундаментальное значение. В настоящее время ограничения вводятся на: - различные виды загрязнения окружающей среды; - режим использования территорий (в том числе особо охраняемых); - объемы производства; - процессы производства; - процессы управления; - применение в производстве вредных сырья и материалов; - экологические характеристики продукции (услуг).	Широко распространено в развитых странах.	Весьма большие. Часто используется как базовый при формировании других фискальных и нефискальных инструментов реализации экополитики.	Недостаточная четкость воздействия. Сложность контроля за соблюдением установленных ограничений. Трудность определения допустимого уровня воздействия на природные системы территории. Возможность субъективизма при принятии решений работниками государственных органов.	Ограничены в виду жесткой привязки к санитарно-эпидемиологическим и биологическим нормам, без должного учета социально-культурных и социально-экономических условий локальных территорий. Широкие возможности прежде всего для субъектов хозяйственной деятельности, экспортирующих продукцию.
Изменение правовых условий в том экологическом фактора	Учет экологического фактора в законодательных и нормативных правовых документах для всех сфер деятельности.	Широко применяется в развитых странах с рыночной экономикой.	Имеет универсальный характер для государственного регулирования деятельности всех природопользователей.	Необходимы специальные подзаконные акты для реализации законодательных норм. Трудности реализации единого экосистемного подхода при законотворческой деятельности.	Ограничены в виду крайне малого числа юридических прецедентов успешного использования существующего законодательства для достижения природоохранных целей.

Таблица 1 (продолжение)

Наименование	Характерные особенности	Распространение в мире	Преимущества	Недостатки	Возможности применения для регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне
Кооперация деятельности на широкой основе	Кооперация деятельности на широкой основе осуществляется в двух направлениях: - отраслевые соглашения; - межотраслевые территориальные соглашения.	В последние годы получает особенно широкое распространение в мире.	Большой эффект от совместной деятельности как при отраслевой, так и при межотраслевой кооперации.	Сложность организации. Недостаточность прав государства по принятию мер к нарушителям достигнутых соглашений. Зачастую невысокий планируемый природоохранный эффект.	Применяется редко и недостаточно из-за недостатка эффективных механизмов, обеспечивающих выполнение принятых обязательств.
Стимулирование природопользователей к природосовместимым действиям	Оказание влияния на положение природопользователей на рынке благодаря нефинансовой государственной их поддержке в любых природосберегающих действиях, в том числе через информированность производителей и потребителей о коллективной и индивидуальной опасности (для поддержания высокого уровня природоохранного сознания), о специфике производства и потребления, признание экологических товарных знаков и т.п.	Широко развиты в странах с развитыми демократическими традициями, развитым экологическим законодательством и стабильным экономическим положением	Имеет большое значение в: - повышении роли ответственности в решении экологических проблем; - развитии эколого-социального партнерства между работодателями и производителями; - препятствии монополизации власти и развитию коррупции.	Возможность: - своеобразного подкупа определенных социальных групп; - манипулирования общественным мнением в политических или конкурентных целях.	Широкие при целенаправленной поддержке (со стороны органов государственной власти и местного самоуправления) природоохранной активности.

Таблица 1 (продолжение)

Наименование	Характерные особенности	Распространение в мире	Преимущества	Недостатки	Возможности применения для регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне
Обеспечение преимуществ субъектам хозяйственной деятельности, использующим природосберегающие продукты и способы производства	Направлен на повышение потребительских свойств природы. Придание природоохранному аспекту хозяйственной деятельности экономической выгоды, что влечет изменение выбора приоритетов при принятии хозяйственных решений.	В последние годы начинают получать распространение в странах с рыночной экономикой.	Природоохранная деятельность становится выгодной, а производимая продукция конкурентоспособной из-за компенсации повышенной себестоимости другими выгодами, получаемыми производителями.	Инструмент не эффективен при работе на внешний рынок.	Широки при высоком внутреннем платежеспособном спросе на экологически чистую продукцию и услуги. При отсутствии такого спроса применение инструмента может способствовать экспорту капитала устойчивости из страны (вывоз экологически чистого сырья, ввоз «грязных» технологий) и т.п.)
Территориальное природоохранное планирование	Планируется не то, что можно делать природопользователям, а то, чего делать нельзя в конкретных сложившихся условиях. Территориальное планирование бывает общее (план организации пространства, план застройки, ландшафтный план), специальное (план движения, распределение ресурсов, отходов и др.) Территориальное размещение планируемого объекта позволяет осуществить его экологическую проверку.	Широко распространено в мире.	Проявляется только при планировании "чего нельзя делать", при котором устанавливаются пределы необходимой государственной защиты окружающей среды и согласовываются интересы населения и принимающей инициативы.	Чрезмерное развитие планирования ведет к снижению активности из-за несовместимости с рынком и свободой предпринимательства.	Широкие, обусловленные государственной политической планирования и контроля бюджета расходов различных уровней.

Таблица 2 — Сравнительная характеристика фискальных инструментов регулирования природоохранной деятельности, связанных с доходами государства (по Фоменко М.А., 2000, дополнения автора)

Наименование	Характерные особенности	Распространение в мире	Преимущества	Недостатки	Возможности регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне
Лицензирование (сертификация) природопользования	Продажа лицензий на различные виды воздействий на окружающую среду (эмиссию) и ресурсопользование.	Применяется в большинстве стран мира.	Состоят в: <ul style="list-style-type: none"> <li>- политическом фиксировании максимальной нагрузки на окружающую среду;</li> <li>- приведении техногенных нагрузок в соответствие с экологическими возможностями территории;</li> <li>- возможности определенного регулирования рынка;</li> <li>- относительной простоте;</li> <li>- наличии у природопользователя выбора: снизить эмиссию или покупать лицензию;</li> <li>- возможности ужесточения экологических стандартов путем скупки лицензий.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>К ним относятся:</li> <li>- высокие затраты на контроль;</li> <li>- невозможность учета трансграничного переноса;</li> <li>- нравственные издержки (право загрязнять природу продается "с молотка");</li> <li>- ущемление прав природопользователей, не участвовавших в первоначальной распродаже лицензий;</li> <li>- недостаточный учет интересов малых и средних предприятий;</li> <li>- возможность злоупотребления властью в государственных органах управления;</li> <li>- государственный рычаг монополизации путем скупки, продажи, накопления лицензий.</li> </ul>	Широкие, обусловленные либерализацией экономики, вступлением РФ в ВТО, расширением процессов экономической глобализации

Таблица 2 (продолжение)

Наименование	Характерные особенности	Распространение в мире	Преимущества	Недостатки	Возможности применения для регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне
Налоги окружающей среды	Гибкая налоговая политика (налоговые льготы, увеличение существующих или введение новых налогов) стимулирует природопользователей к природоохранной деятельности.	Широко применяется в большинстве стран.	В стимулировании природопользователей к природосовместимой деятельности.	Сложность в определении последствий осуществляемой налоговой политики (результатов снижения, увеличения налогов, введения новых).	Широкие, обусловленные действующим законодательством в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования, развитием рыночных отношений в различных сферах общества

Таблица 3 — Сравнительная характеристика формальных инструментов регулирования природоохранной деятельности, связанных с издержками государства (по Фоменко М.А., 2000, дополнения автора)

Наименование	Характерные особенности	Распространение в мире	Преимущества	Недостатки	Возможности применения природоохранной деятельности на локальном уровне
Природоохранные целевые инвестиции	Долгосрочное вложение средств для улучшения состояния окружающей среды в строительство и эксплуатацию важных природоохранных объектов (строительство очистных сооружений, финансирование проблемы отходов и т.п.).	Широко распространяется во всем мире.	Возможность финансирования крупных природоохранных объектов, когда они имеют высокую природоохранную значимость, а привлечение частного капитала невозможно.	Прослеживаются в: <ul style="list-style-type: none"> <li>- "перекладывании" проблемы финансирования природоохранных мероприятий с природопользователей на плечи налогоплательщиков;</li> <li>- ослаблении у природопользователей интереса к снижению вредного воздействия на окружающую среду;</li> <li>- снижению эффективности использования государственных средств.</li> </ul>	Ограничены. На практике преобладают краткосрочные природоохранные инвестиции, что в основном объясняется низкой экономической эффективностью капиталоемких и долгосрочных природоохранных вложений.
Государственное управление финансами	Включение в составе госбюджетных инвестиционных программ проектов финансирования природоохранных мероприятий.	Распространено повсеместно.	Повышение экологичности экономики.	Трудность вычленения экологической составляющей и определения необходимых государственных затрат.	Широкие в аспекте усиления либерализации экономики и вступления России во Всемирную торговую организацию (ВТО).

Таблица 3 (продолжение)

Наименование	Характерные особенности	Распространение в мире	Преимущества	Недостатки	Возможности применения для регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне
Госбюджетное финансирование природоохранных мероприятий	Государственное инвестирование проектов, не являющихся первоочередными, но имеющих позитивное экологическое значение.	Распространено повсеместно.	Способствует: - привлечению дополнительных средств к решению экологических проблем; - сбалансированному развитию территорий с учетом экологического фактора.	Трудность вычленения экологической составляющей и обоснования необходимых дополнительных затрат.	Широкие, обусловленные тем, что применение инструмента способствует оптимизации инвестиционных потоков с точки зрения их эколого-экономической эффективности, что в конечном счете ведет и к оптимизации природоохранных затрат.
Эколого-направленная государственная политика занятости населения	Мероприятия по увеличению объемов работ по охране природы, которые частично или полностью финансируются правительственными учреждениями по труду и занятости. Реализуются в виде специальных программ по сохранению существующих и созданию новых рабочих мест.	Во всех странах уделяется большое внимание как двум целевому направлению: со-кращению безработицы и решению экологических проблем.	Заключаются в: - снижении уровня безработицы; - привлечении дополнительных средств и трудовых ресурсов к выполнению непервоочередных природоохранных мероприятий.	Сложности в выборе объектов, организации работ, необходимости разъяснительной работы.	Широкие, особенно на локальных территориях с высоким уровнем безработицы, при условии большой подготовительной работы.

Таблица 3 (продолжение)

Наименование	Характерные особенности	Распространение в мире	Преимущества	Недостатки	Возможности применения для регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне
Непосредственное стимулирование экологонаправленной частной хозяйственной инициативы	Финансовые компенсации дополнены затратами при изготовлении и использовании в процессе производства экологических продуктов и процессов.	Широкое применение.	Большой эффект достигается при совместном применении с другими фискальными инструментами реализации экополитики.	Как любая протекционистская мера влечет: - опасность коррупции; - разрастание бюрократического аппарата.	Могут быть широкими, особенно после вступления России в ВТО. В настоящее время ограничены ввиду неразвитости спроса отечественных потребителей на экологически чистую продукцию и услуги.
Многоаспектная государственная поддержка экологических направлений НИОКР	Государственное финансирование научных исследований, изучения территорий, технического развития в сфере охраны природы и рационального использования природных ресурсов.	Повсеместно во всех странах.	Большое значение для развития фундаментальных наукоемких исследований, для повышения уровня изученности территорий.	Возможность субъективизма при выделении средств.	Широкие, при условии роста инвестиций в реальный сектор экономики страны.
Государственное финансирование природоохранной организации	Финансирование государственных и неправительственных учреждений, частных лиц, участвующих в реализации экополитики.	Широко во всех странах.	Единственный источник финансирования природоохранной структуры.	Угроза превращения природоохранной структуры в одну из отраслей хозяйства с монопольно-ведомственными интересами.	Ограничены. Расцениваются как источник дополнительных издержек, которые не окупаются в экономическом плане, но неизбежны по политическим причинам.



Природоохранные организации представляют собой группы людей, объединенные стремлением сообща достичь какой-либо природоохранной цели. К ним относятся политические, экономические, общественные, образовательные и иные структуры, действующие в природоохранной сфере и принимающие участие в регулировании природоохранной деятельности.

Природоохранные институты оказывают существенное воздействие на природоохранные организации. Так, формальные природоохранные институты задают общую структуру природоохранных организаций. Характер их построения (состав подразделений, штатная численность, квалификация специалистов, режим работы и т.д.) определяется особенностями локальных территорий.

Принципиально важно, что формальные природоохранные институты могут относительно быстро изменяться в результате различных реформ, что влечет за собой преобразование природоохранных организаций и, как следствие, требует перестройки всей системы регулирования природоохранной деятельности. Так, в настоящее время на территории Российской Федерации проводится административная реформа, которая охватывает практически все сферы жизни общества, в том числе и регулирование природоохранной деятельности. Многочисленные преобразования сопровождаются изменением формальных природоохранных институтов, то есть различных нормативно-правовых и нормативно-технических документов. Они, в свою очередь, ведут к реформированию природоохранных организаций, то есть органов власти, осуществляющих регулирование природоохранной деятельности, а также к перераспределению между ними полномочий в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования. Например, после принятия в 2004 году соответствующих нормативно-правовых документов (формальных природоохранных институтов) на федеральном уровне были созданы новые органы власти, осуществляющие регулирование природоохранной деятельности по различным направлениям природопользования: лесопользование, водопользование, недропользование, надзор в сфере природопользования и загрязнения окружающей природной среды (включая выбросы в атмосферный воздух, сбросы в водные объекты, образование отходов). Перераспределение природоохранных полномочий, затронувшее властные структуры всех уровней, в наибольшей степени коснулось региональных властей, которым были переданы многие федеральные и местные функции.

В ходе проведения таких реформ снижается эффективность самого регулирования природоохранной деятельности из-за временного провала между введением в действие новых нормативно-правовых актов и соответствующим разъяснением процедуры их применения, а также в связи с необходимостью налаживания взаимодействий между новыми природоохранными организациями.

Кроме того, в ходе быстрого реформирования недостаточное внимание уделяется учету географических особенностей локальных территорий, что еще больше осложняет период адаптации, затрудняет принятие управленческих решений и не способствует повышению эффективно-

сти регулирования природоохранной деятельности. Именно поэтому в настоящем исследовании большое внимание уделено определению основных географических особенностей территорий, которые влияют на регулирование природоохранной деятельности на локальном уровне, разработке направлений их учета в природоохранном регулировании.

Необходимо подчеркнуть, что изучению влияния географических особенностей на природоохранное регулирование посвящены обширные научные исследования. В первую очередь важно отметить работу Фоменко Г.А. (1993 г.), в которой определены и охарактеризованы территориальные факторы, являющиеся основой построения организационной структуры природоохранного регулирования на региональном уровне. Среди них: (1) характер природно-хозяйственных условий, определяющий общий строй хозяйственной деятельности, который зависит не столько от сочетания природных ресурсов, сколько от факторов природной среды; (2) тип природопользования, определяющий размер и характер разработки того или иного ресурса; (3) традиции природопользования, связанные с этническими особенностями населения, от которых зависит характер мотивации эколого-правомерной деятельности; (4) соотношение форм собственности, складывающееся на территории; (5) уровень знаний о территории; (6) степень напряженности эколого-социально-экономической обстановки.

Большой интерес представляет работа Фоменко М.А. (2001 г.), в которой выявлены географические условия, влияющие на разработку и реализацию местных программ в сфере природопользования: (1) эколого-социально-экономическая ситуация; (2) политико-психологическая обстановка; (3) уровень знаний о территории.

Крайне актуальным также является и исследование Уайта Г. (1990 г.), посвященное изучению территориальных факторов, влияющих на принятие распорядителями ресурсов решений о возможных направлениях использования конкретного ресурса. Им были выделены такие факторы как: (1) количество и качество природного ресурса (находит отражение в оценках ресурсов, которые могут варьировать от случайного и сугубо личного восприятия до тщательной научной инвентаризации или экспертизы); (2) текущее соотношение прибылей и затрат, вытекающих из характера предполагаемого использования ресурса (выражается в учетных процентах и отношениях доходов к издержкам; при этом производится оценка будущего спроса на производимый товар в виде составления кривых спроса и прогноза тенденций); (3) технологические изменения, которые могут повлиять на будущий спрос, будущую продукцию и сходные ситуации использования (с этой целью составляются проекты технологий для целей потребления и производства); (4) соотношение любого конкретного варианта использования ресурса с другими вариантами его использования в прилегающих районах или в районах, с которыми установлены тесные функциональные связи (это находит отражение в районных планах или характере пространственной взаимозависимости).

Охарактеризованные разработки, рассматривая вопросы влияния географических особенностей на региональное природоохранное регулирование, а также некоторые аспекты местного регулирования, такие как

программно-целевое планирование и принятие управленческих решений, в то же время, недостаточное внимание уделяют именно комплексному описанию географических особенностей с позиций их влияния на регулирование природоохранной деятельности на локальном уровне. Именно поэтому в настоящем исследовании рассмотрению данного вопроса уделяется наибольшее внимание.

#### **1.4 Географические особенности локальных территорий, влияющие на регулирование природоохранной деятельности**

Регулирование природоохранной деятельности выступает важнейшим элементом комплексного территориального развития, неразрывно связанного с принципами устойчивого развития. В соответствии с концепцией устойчивости выделяют три группы активов или капиталов: природно-экологические, социокультурные и экономические, которые в совокупности представляют общее богатство территории. Именно этот аспект положен в основу рассмотрения географических особенностей локальных территорий с точки зрения их влияния на регулирование природоохранной деятельности.

Важность такого комплексного рассмотрения отмечал еще В.А. Анучин: «... познание географической среды на основе изучения действия в ней одних только законов природы ... совершенно недостаточно. Ее сущность и специфика состоит во взаимодействии разнокачественных закономерностей (естественных и общественных). Вот почему для своего познания она требует широкого системного подхода как к особой общественно-природной системе, требует концентрации внимания на происходящих внутри нее проявлениях взаимодействия общественных и естественных закономерностей» (Анучин, 1983, С.21).

Природно-экологические, социокультурные и экономико-географические особенности локальных территорий представляют объективную основу построения системы регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне. Каждая из указанных групп включает в себя определенные факторы. Настоящее исследование сосредоточено на изучении тех из них, которые в наибольшей степени влияют на регулирование природоохранной деятельности. В группе природно-экологических особенностей необходимо отметить такие факторы, как природные условия и ресурсы территории, характер антропогенного воздействия на окружающую природную среду; в группе социокультурных особенностей — характер регионализации правового пространства в области охраны окружающей среды, социокультурные формы горизонтальной координации, мотивация природоохранной деятельности; в группе экономико-географических особенностей — экономическая эффективность использования природных ресурсов и комплексов, угроза истощимости природных ресурсов и комплексов, право собственности на природные ресурсы, размер локальной территории и инфраструктурная обеспеченность. Рассмотрим каждый из перечисленных факторов, а также характер их воздействия на регулирование природоохранной деятельности более подробно.

**Природные условия и ресурсы территории.** Под природными условиями и ресурсами, как было показано А.А. Минцем, понимаются те ла и силы природы, которые на данном уровне развития производственных сил существенны для жизни и деятельности человеческого общества, которые участвуют (природные ресурсы) или не участвуют непосредственно (природные условия) в производственной и непроизводственной деятельности людей (Минц, 1972). В числе компонентов природной среды в качестве характеристик природных условий и ресурсов рассматриваются, как правило, климат, геологическая среда (включая полезные ископаемые), рельеф, поверхностные и подземные воды, почвы, растительность и животный мир, ценные природные объекты, которые группируются по зональному (климат, почвы, растительность) и азональному (геологическая среда, рельеф и др.) принципу. Дополнительной, но весьма важной составляющей природных условий является распространённость неблагоприятных и опасных явлений природы, к которым относятся, например, стихийные природные бедствия. Исходя из сочетания различных характеристик природных условий, можно выделить: экстремальные природные условия, особо сложные, сложные, относительно благоприятные, благоприятные. Природные условия и ресурсы оказывают непосредственное влияние на жизнь и хозяйственную деятельность населения. От них зависит расселение населения, развитие и размещение производственных сил, их специализация. Они определяют себестоимость, а, следовательно, и конкурентоспособность производимой продукции. Тем самым, природные условия и ресурсы оказывают влияние на регулирование природоохранной деятельности на локальном уровне. При этом, необходимо отметить, что это воздействие осуществляется не столько на организационные структуры регулирования природоохранной деятельности, сколько на режим их работы (Фоменко Г.А., 1993. С. 85). Наличие тех или иных природных ресурсов на территории определяет целевую ориентацию деятельности природоохранных подразделений, их кадровое обеспечение (наличие специалистов соответствующих профилей). Присутствие природных барьеров (водные объекты, горные хребты) влияет на пространственное размещение органов природоохранного регулирования, их транспортное обеспечение.

**Характер антропогенного воздействия на окружающую природную среду.** Под характером антропогенного воздействия понимаются особенности влияния хозяйственной и иной деятельности человека на окружающую природную среду. Оно определяется типом природопользования, сложившимся на территории, то есть той технологически однородной и территориально-конкретной формой использования природных ресурсов территории с присущим только ей парагенезом прямых и обратных связей хозяйственной деятельности с географической средой (Географические основы..., 1987. С. 75). Сочетание на территории нескольких типов природопользования характеризует главные черты хозяйственного освоения, в процессе которого и формируется тот или иной тип антропогенного воздействия на окружающую природную среду. Характер антропогенного воздействия рассматривается, прежде всего, с точки зрения загрязнения природной среды, которое напрямую зависит от таких харак-

теристик хозяйственной деятельности, как отраслевая структура хозяйства, масштабы производства, наличие очистных сооружений, другой природоохранной инфраструктуры и т.п. Он оказывает непосредственное влияние на регулирование природоохранной деятельности — является определяющим при формировании структуры органов природоохранного регулирования, установлении функций и численности подразделений, а также режима их работы.

**Характер регионализации правового пространства в области охраны окружающей среды.** Под характером регионализации правового пространства в области охраны окружающей среды понимается территориально обусловленная необходимость и легитимная возможность передачи различных законодательно определенных полномочий в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов от нижестоящих уровней власти (локальный уровень) вышестоящим (региональный и федеральный уровни). Он тесно связан с остротой экологических проблем и степенью их воздействия на здоровье и жизнь людей, а также состоянием уникальных природных объектов и комплексов. Определяется возможностью решения экологических проблем силами местной власти и необходимостью привлечения властей регионального и федерального уровней. Характер регионализации правового пространства в области охраны окружающей среды оказывает прямое влияние на регулирование природоохранной деятельности. Он определяет функции и структуру органов природоохранного регулирования, режим их работы, численность и профессиональный состав.

**Социокультурные формы горизонтальной координации.** Под социокультурными формами горизонтальной координации понимаются территориально обусловленные традиции взаимодействия органов власти разных уровней (муниципального, регионального, федерального), осуществляющих регулирование природоохранной деятельности, между собой и с другими группами общества (бизнес-структурами, общественными организациями, местным населением и др.). «...В каждой группе имеется определенный порядок взаимоотношений... Этот официально групповой шаблон поведения представляет как бы «костяк» группы, на котором дальше выводятся другие, более детальные узоры поведения» (Сорокин П.А., 1992). Существенное влияние на характер взаимодействия оказывают ценности, убеждения, нормы поведения, которые свойственны человеческому обществу на конкретной территории в конкретный период времени. Социокультурные формы горизонтальной координации оказывают непосредственное влияние на регулирование природоохранной деятельности. Именно от этого фактора в значительной мере зависит характер горизонтальной координации организаций, выполняющих функции природоохранного регулирования, а также соотношение формальных и неформальных институтов в природоохранном регулировании.

**Мотивация природоохранной деятельности.** Под мотивацией природоохранной деятельности понимается комплекс социокультурно обусловленных предпосылок принятия решений по регулированию природоохранной деятельности, то есть некие основания для практического выбора из всего имеющегося теоретического диапазона. В основе моти-

вазии лежат осведомленность распорядителя (менеджера) ресурсов<sup>3</sup> и сдерживающие факторы, важную роль среди которых, по мнению Г. Уайта, играют стереотипы мышления, личные представления о системе ценностей, религиозные убеждения, а также родовые обычаи (Г. Уайт, 1990. С. 186). Мотивация оказывает непосредственное влияние на регулирование природоохранной деятельности, а именно, определяет диапазон выбора принимаемых решений.

**Экономическая эффективность использования природных ресурсов и комплексов.** Под экономической эффективностью использования природных ресурсов и комплексов понимается оценка размера и структуры доходов от природных ресурсов и комплексов (в соответствии с теорией полной экономической ценности). Они зависят от типа и традиций природопользования, современных особенностей хозяйственной деятельности и введенных на нее ограничений. Экономическая эффективность использования природно-ресурсного комплекса оказывает прямое влияние на регулирование природоохранной деятельности. Она определяет возможности финансирования; позволяет обосновывать затраты на природоохранный контроль и мониторинг; выявлять зоны, где возможно деструктивное поведение природопользователей.

**Угроза истощимости природных ресурсов и комплексов.** Под угрозой истощимости природных ресурсов и комплексов понимается потенциальная возможность сокращения запасов природных ресурсов и экосистемных услуг (количественное истощение) или ухудшения их состояния (качественное истощение) в результате текущего использования или активизации хозяйственной деятельности. Угроза истощимости оказывает прямое влияние на регулирование природоохранной деятельности, определяя приоритетные направления введения и контроля природоохранных ограничений.

**Право собственности на природные ресурсы.** Под правом собственности на природные ресурсы понимаются правомочия индивидов, организаций, в том числе органов власти разных уровней (муниципального, регионального, федерального) в доступе к природным ресурсам. На территории могут быть представлены разные формы собственности на природные ресурсы: государственная (федеральная или субъекта РФ), муниципальная и частная. Соотношение этих форм оказывает существенное влияние на регулирование природоохранной деятельности, определяя возможность и характер использования тех или иных регуляторов деятельности природопользователей. Тем не менее, необходимо отметить, что наибольшее значение для природоохранного регулирования данный фактор имеет в переходные периоды, когда происходит смена форм собственности на природные ресурсы.

**Размер локальной территории и инфраструктурная обеспеченность.** Под размером локальной территории понимает площадь, которую занимает территория в соответствии с границами, утвержденными административно-территориальным делением или иными документами. Инфраструктурная обеспеченность характеризуется наличием, состоянием

---

<sup>3</sup> Этот термин был введен Г. Уайтом еще в 1961 году для обозначения «отдельных лиц, а также корпораций и государственных органов, действующих как единое целое в сфере управления хозяйством» (Г. Уайт, 1990. С. 183).

и возможностью использования на локальной территории инфраструктуры (транспортной, телекоммуникационной и др.). Размер локальной территории и инфраструктурная обеспеченность оказывает прямое влияние на территориальную структуру, а также техническое оснащение (транспорт, связь и др.) организаций, осуществляющих регулирование природоохранной деятельности.

## 1.5 Выводы

В настоящее время в сфере регулирования природоохранной деятельности на местном уровне происходят существенные изменения, следствием которых является увеличение значимости природоохранного регулирования в комплексном управлении территориальным развитием.

Во-первых, эти изменения обусловлены повышением роли локальных территорий в мировом экономическом пространстве. Под влиянием тенденций глокализации местные сообщества все большее внимание уделяют уникальным особенностям своей территории (природным, историческим, культурным), используя их для привлечения инвестиций и инноваций. Тем самым, благодаря этим особенностям, формируются благоприятные условия для улучшения социально-экономического развития территорий, повышения благосостояния и уровня жизни населения. Уменьшается и деградация природной среды, поскольку сохранение природы, как один из важнейших элементов привлекательного имиджа, приобретает большую значимость. Таким образом, именно на местах создаются условия для решения важнейших мировых проблем современности (бедность и деградация природной среды), поставленных декларацией тысячелетия ООН в качестве важнейших целей.

Во-вторых, изменения в регулировании природоохранной деятельности связаны с пониманием того, что экономическое и социокультурное развитие территорий неразрывно связано с сохранением окружающей природной среды, а, следовательно, и с природоохранным регулированием. Это находит отражение в применении концепции устойчивости, которая позволяет объединить различные направления территориального развития в единый комплекс. Наряду с этим, следование таким подходам позволяет преодолевать и негативные последствия глокализации, с которыми могут сталкиваться локальные территории, такие как уничтожение местных сообществ в результате заимствования чуждого опыта экономически развитых стран или же изоляционизм как следствие использования исключительно собственного уникального опыта.

Концепция устойчивого развития получила широкое распространение во всем мире. Ее используют многие локальные территории, включая тем самым в общий мировой процесс. Для мониторинга достигнутого прогресса по устойчивому развитию локальных территорий разработаны и применяются специальные показатели и системы показателей. Они позволяют принимать политические решения, направленные на устойчивое развитие и проводить сравнительный анализ как между территориями, так и в разрезе каждой из них по состоянию и прогрессу устойчивого развития.

Таким образом, регулирование природоохранной деятельности принимает на себя новые функции. Оно призвано не только сохранить природу как таковую, снизить негативное антропогенное воздействие, но и обеспечить возможность использования окружающей среды для целей территориального развития. Все это, безусловно, предъявляет повышенные требования к собственно регулированию природоохранной деятельности.

Между тем, в настоящее время в России эффективность регулирования природоохранной деятельности находится на недостаточно высоком уровне. Это обусловлено длительным периодом реформирования природоохранных институтов и организаций, которое сопровождается осложнениями в применении новых нормативно-правовых актов (в связи с наличием временного провала между введением в действие и соответствующим разъяснением процедуры их применения), а также необходимостью налаживания взаимодействий с новыми природоохранными организациями. Особенно сложная ситуация наблюдается на уровне локальных территорий. Все это требует дополнительных мероприятий по повышению эффективности природоохранного регулирования, основу которых может составить учет географических особенностей локальных территорий.

Проведенные исследования показали, что географические особенности локальных территорий (природно-экологические, социокультурные, экономико-географические) оказывают большое влияние на регулирование природоохранной деятельности. Каждая из них характеризуется определенными факторами, которые оказывают воздействие на организационную структуру, целевую ориентацию, режим работы, кадровое и техническое обеспечение, особенности принятия управленческих решений и другие аспекты природоохранного регулирования. Среди них в первую очередь необходимо отметить: природные условия и ресурсы, характер антропогенного воздействия, характер регионализации правового пространства в области охраны окружающей среды, социокультурные формы горизонтальной координации, мотивацию природоохранной деятельности, экономическую эффективность использования природных ресурсов и комплексов, угрозу истощимости природных ресурсов и комплексов, право собственности на природные ресурсы, размер локальной территории и инфраструктурную обеспеченность. Изучение и оценка географических особенностей в соответствии с выявленными факторами позволяет определять и формализовать специфику локальных территорий для дальнейшего использования в целях повышения эффективности регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне.



## **2 Основные черты и особенности регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне**

В настоящее время, в связи с повышением значимости регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне, требуется изменение подходов к его реализации, в основе которого лежит особый акцент на учет географических особенностей. Важную роль в этом процессе играет местное самоуправление. Как отмечает Эрнст, децентрализация власти, сопровождающаяся передачей многих природоохранных функций на места, является важнейшим условием интеграции локальных территорий в мировое экономическое пространство (Эрнст Х., цит. по Котлякову В.М. и др., 1997. С. 10–11).

В разные периоды истории вопросам охраны окружающей среды на локальном уровне уделялось разное внимание; неодинаковой в деле охраны природы на местах была и роль органов власти разных уровней. Именно поэтому так важно рассмотреть исторический опыт регулирования природоохранной деятельности, а также традиции природопользования в России. Вместе с тем, необходимо проанализировать и международный опыт, который, при условии его адаптации к российской действительности, может быть использован для повышения эффективности природоохранного регулирования.

Результаты этих аналитических исследований, сопоставленные с материалами, отражающими современную ситуацию в регулировании природоохранной деятельности, позволяют выявить особенности институционального пространства в этой сфере, а именно специфику природоохранных институтов и организаций, характер их взаимного влияния, тенденции их развития.

Тем не менее, очевидная необходимость повышения эффективности регулирования природоохранной деятельности на основе учета географических особенностей формирует потребность в разработке специальных индикаторов, которые позволяют оценивать эти особенности и использовать полученные результаты для реформирования систем природоохранного регулирования.

Важно также определить, как разработанные индикаторы могут использоваться для выбора территориальных моделей регулирования природоохранной деятельности, что позволит привести природоохранное регулирование в соответствие с географическими особенностями локальных территорий и тем самым повысить его эффективность.

Все эти вопросы, касающиеся, в частности, изучения традиций природопользования и исторического опыта регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне в России, международного опыта, рассмотрения особенностей институционального пространства в сфере регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне, разработки подходов к учету географических особенностей локальных территорий при построении или корректировке систем регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне, обобщения использования территориальных моделей регулирования природоохранной деятельности, нашли свое отражение в настоящей главе.

## 2.1 Традиции природопользования и исторический опыт регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне в России

В основе формирования современного регулирования природоохранной деятельности лежат традиции природопользования и исторический опыт природоохранного регулирования. Традиции природопользования, представляющие собой сложившиеся и медленно изменяющиеся нормы поведения, действовавшие в лесу, на водном источнике, при работе на земле, очень сильны на локальном уровне, особенно в сельской местности. Их нельзя не учитывать в регулировании природоохранной деятельности. Рассмотрению традиций природопользования посвящены многочисленные этнографические исследования. Большой интерес представляют работы И.Н. Белобородовой, связанные с изучением традиций жизнеобеспечения в Центральной России<sup>4</sup>. По результатам рассмотрения мифопоэтической «картины мира» И.Н. Белобородовой были сделаны выводы, которые имеют важное значение для природоохранного регулирования. В частности, было показано, что на локальных территориях сформировались устойчивые представления о том, что окружающая среда и природные ресурсы «Божьи», а потому владеть ими может всякий нуждающийся без особых на то ограничений со стороны властей. Например, было распространено убеждение, что «грешно запрещать кому бы то ни было ловлю рыбы или брать за это деньги, так как рыба дана Богом на общую пользу, так как воды – «Божья пазуха» (Якушкин, 1891).

Такие отношения к природным ресурсам подтверждаются низкими (по сравнению с другими развитыми и развивающимися странами) значениями готовности людей платить за воду, которые были получены в результате проведения экономических оценок природных ресурсов и экосистемных услуг в ряде регионов России (таблица 4).

Таблица 4 — Готовность платить за питьевую воду в России и других странах мира

№ п/п	Страна	Готовность платить, руб. на человека в месяц
1.	Российская Федерация (Ярославская область)	5,4
2.	Российская Федерация (Саратовская область)	16,2
3.	Филиппины	18,9
4.	Бангладеш	21,6
5.	Израиль	43,2
5.	Нигерия	59,4
6.	США (Миннесота)	135
7.	Великобритания	243

Примечание: составлено по: Лошадкин К.А., 2001; Обоснование направлений социально-экономического развития..., 2000; EVRI, 2004.

Из литературных источников XIX века известно, что попытки привести различные направления использования природных ресурсов к законодательно утвержденным рамкам, как правило, были малоэффективными. В частности в «Обозрении Ярославской губернии» от 1892 года

<sup>4</sup> Исследования выполнены в рамках проекта НПП «Кадастр» — Социокультурная методология охраны окружающей среды — при поддержке РГНФ. Их основные результаты изложены в тематическом сборнике «Социокультурная методология охраны окружающей среды» (2001)

П.Ф. Беседкин писал, что «не последнюю роль в уменьшении лесной площади играют ... тайные лесопорубки, к которым так склонны наши крестьяне, ещё до сих пор держащиеся архаического правила, что «лес и вода – Божьи».

Таким образом, традиции природопользования, в основе которых лежит восприятие природных ресурсов, как общего (Богом данного) блага, оказывали в прошлом и оказывают в настоящее время существенное влияние на регулирование природоохранной деятельности в России. Особенно следует отметить высокую устойчивость неформальных правил, а также сложности применения формальных институтов, соблюдения установленных ограничений на использование природных ресурсов и объектов. Несмотря на это, регулирование природоохранной деятельности на локальном уровне постепенно развивалось и укрепляло свои позиции. Рассмотрим, как это происходило в разные исторические периоды.

**Природоохранное регулирование в XIII–XVI веках** было ориентировано на защиту владельческих прав (великокняжеских, монастырских, общинных) на природные ресурсы и объекты. Это нашло отражение в таких *природоохранных институтах*, как запрещение и ограничение природопользования. В соответствии с нормативными документами того времени, вводились запреты на охоту, рыболовство, лесопользование в тех угодьях, которые принадлежали Великому Князю, монастырям или общинам. За нарушение правил были предусмотрены наказания. Так, статьей 69 «Пространной Правды», за кражу бобра предусматривался штраф 12 гривен (такой же, как за убийство холопа). Исключения в запрещении использования природных ресурсов и объектов применялись при реализации мероприятий государственной важности. Например, для производства (варки) соли крестьянам слободы Новые Соли Новгородского уезда разрешалось рубить лес в любых владениях в радиусе 20 вест от слободы. В XVI веке впервые вводится система заповедных территорий. В частности, заповедный характер использования был введен в оборонительных лесных засеках, искусственно образованных на южных рубежах Русского государства для защиты от набегов татар. На их территориях запрещались вырубка деревьев и другие виды хозяйственного использования.

Основными *организациями*, осуществляющими регулирование природоохранной деятельности на локальном уровне, были волостные общины — «самоуправляющиеся союзы мелких поселков, разбросанных на большой территории» (Черняк В.З., 2001). Они владели обширными угодьями: лесами, сенокосами, озерами, реками, а также имели некоторые права и на земли, принадлежавшие крестьянам на правах собственности. Во главе общины находился выборный староста (сотник). Все вопросы, связанные с жизнью общины, в том числе в сфере охраны и использования природных ресурсов, решались на волостных сходах. В крупных общинах созывались большой (как правило, 2 раза в год) и малые (по мере необходимости) сельские сходы. В них участвовало все приписное население. Решения принимались старостой и всеми крестьянами, особое воздействие на них оказывало мнение старейшин. Государственная власть, представленная властью князя и его наместников, кото-

рые выполняли функции наезжих судей и сборщиков дани, была как бы надстройкой над самоуправляющимися общинами. Власть наместников определялась в соответствии с системой кормлений. Кормщики (или наместники), получив кормление как плату за прежнюю службу, выполняли свои прямые административные обязанности недостаточно эффективно. Известны случаи, когда наместники передоверяли свои функции холопам, а сами уезжали домой.

В конце XVI века повсеместно была проведена земская реформа. Она была направлена на ликвидацию системы кормлений и введение земского самоуправления. В результате этой реформы регулирование природоохранной деятельности стали осуществлять выборные земские и губные старосты. Они ориентировались на удовлетворение потребности центральной власти, местные проблемы при этом относились к делам второстепенным. В это же время появились первые стрелецкие и казацкие общины — местные организации, заведовавшие ратными людьми.

**Регулирование природоохранной деятельности в XVII веке**, так же как и в предыдущий рассматриваемый период, выражалось в декларировании определенных ограничений на использование различных видов природных ресурсов и применении различных наказаний за нарушение установленных ограничений. Все это нашло отражение в *формальных природоохранных институтах* того времени. На местах регулирование осуществлялось посредством царских грамот, которые регламентировали использование природных ресурсов и объектов. Многие города имели собственные уставные грамоты, определяющие внутренний порядок жизни общины, в том числе и в сфере природопользования. Например, в уставной грамоте Устюжны Железопольской для регулирования использования сенокосов были определены правила выпаса скота и заготовки сена, а также наказания за нарушение установленных правил (Российское природоохранное законодательство..., 1997). Регулирование природоохранной деятельности, несмотря на общую ориентацию на защиту владельческих прав, несколько различалось по таким направлениям природопользования, как лесопользование, охота, рыболовство.

При регулировании использования лесных ресурсов преследовались исключительно государственные и частные интересы. Сохранение лесных массивов для государственных интересов было связано с пушным промыслом, который обеспечивал значительные поступления в государственную казну («государев соболиный ясак»). Поэтому предписывалось беречь промысловые леса от огня и строго наказывать тех, кто не выполняет этих требований. С целью защиты частновладельческих интересов проводилась политика недопущения сторонних лиц в частные леса для рубки деревьев. Только некоторые лесные угодья считались «въезжими», то есть были доступны для местного населения, в них разрешалось заготавливать дрова и деловую древесину для собственных нужд, но не на продажу. Промысловое использование леса местными жителями не допускалось.

Со второй половины XVII в. стало проводиться регулирование охотопользования. Оно было нацелено на обеспечение полной свободы

царской охоты и интересов казны. Места царской охоты объявлялись заповедными: никому, кроме царя, не разрешалось охотиться в этих местах. Например, в Шацком уезде запрещалось отстреливать оленей, а в подмосковье — в Соколиной роще и под селом Хвили (Фили) — зверей и птиц (Кутепов Н.И. 1894, с. 32). В интересах государства с середины XVII в. целые районы Сибири были объявлены заповедными. Причиной этому послужило сокращение численности соболей (Вилков О.Н., 1989). Для обеспечения ясака был запрещен соболиный промысел в 1650 г. в Кетском уезде, а в 1656 г. — по притокам Ангары, в 1678 г. — вдоль Лены, Витима, Попедуя и других рек (Александров В.А., 1964; Паялов П.Н., 1974).

В XVII веке была предпринята первая попытка общего регулирования рыболовства. Особенно ярко она проявилась в регулировании рыбной ловли в озере Плещеево в городе Переславле-Залесском. С 1674 г. рыбная ловля в озере Плещеево была запрещена на два года в связи с измельчением ряпушки. С 1676 г. было разрешено ловить в озере только крупную рыбу, ловля мелкой ряпушки запрещалась. Нарушители установленных запретов подвергались смертной казни.

*Организации*, осуществляющие регулирование природоохранной деятельности на локальном уровне, в XVII веке были представлены выборными губными и земскими старостами, а также воеводами, которые назначались царем и боярской думой сроком на 1–3 года. Основные полномочия воевод заключались в охране феодальной собственности, в том числе на природные ресурсы и объекты. За санитарным состоянием (а также противопожарным и общественным порядком) в городах и в сельской местности следили выборные десятские и сотские, а в крупных городах эти функции также выполняли объезжие целовальники. В Москве за санитарным состоянием улиц, в том числе своевременным вывозом отходов, следили специальные объезжие головы, курсирующие по улицам и площадям с командой из стрельцов.

**Регулирование природоохранной деятельности в XVIII веке** ориентировалось преимущественно на защиту государственных интересов в вопросах использования и сохранения природных ресурсов и объектов. Это нашло отражение в *формальных природоохранных институтах* (законодательных актах), три четверти из которых были ориентированы на охрану и восстановление лесов. Такие данные свидетельствуют о том, что основу природоохранного регулирования составляли лесозащитные мероприятия.

В сфере лесопользования формальные природоохранные институты начала XVIII века (период царствования Петра I) были представлены запретами на вырубку отдельных пород деревьев (дуб, клен, ильм, вяз, карагач, лиственница, сосна), которые были объявлены заповедными (независимо от их принадлежности — государственные, помещичьи, монастырские). За нарушение установленных запретов применялись различные наказания. За вырубку одного заповедного дерева виновные платили штраф 10 рублей, если вырубалось большое количество деревьев, нарушители подвергались смертной казни. В 1723 году к заповедным были отнесены все леса в бассейнах рек Волги, Оки, Дона,

Днепра, Западной Двины и рек, впадающих в Ладожское и Ильмень озера в черте 50 верст для больших и 20 верст для малых рек. В этих лесах запрещалась вырубка традиционных заповедных пород деревьев. В конце XVIII века (в период царствования Екатерины II) запреты на вырубку заповедных лесов в частных владениях были отменены<sup>5</sup>. Это привело к активизации вырубки ценных пород деревьев в помещичьих имениях, а также стимулировало нелегальную рубку древесины в государственных лесах.

В сфере охотопользования *формальные природоохранные институты* были ориентированы на защиту интересов царской охоты и пополнение государственного бюджета и выражались в ограничениях (или запретах) проведения охоты на определенных территориях. В частности, охота была запрещена в окрестностях Москвы (в 1728 г. — в радиусе 30 верст от города, в 1738 г. — 50 верст, в 1741 г. — 100 верст, в 1742 г. — 50 верст, в 1763 г. — 15 верст) (Дулов А.В., 1983, С. 194), а также в лесах, где обитали некоторые промысловые виды. В других незаповедных (казенных) лесах и угодьях отстрел и ловля лесных и степных зверей свободно разрешались за определенную таксу (годовой оброк или откуп). Только с 1775 г. охотничьи промыслы освобождались от оброков и сборов в пользу казны. В 1763 году впервые были введены ограничения (и запрещения) на охоту в период размножения животных, т.е. с 1 марта по 29 июня. Однако мера наказания за нарушения установленного правила была несущественная, что не стимулировало его выполнение, в первую очередь в тех регионах, где охота была основным средством для существования. В 1769 г. круглогодичная охота была разрешена в Сибири, а впоследствии и в Архангельской, Вологодской, Пермской и Вятской губерниях.

В сфере использования рыбных ресурсов *формальные природоохранные институты* также были ориентированы на пополнение государственной казны. В 1704 г. была введена система откупного рыболовства и повсеместно было запрещено использовать самоловную снасть<sup>6</sup>. Однако уже в 1705 г., когда откупщики понизили цену откупа за пользование водными угодьями, что сказалось на доходности казны, запрет на самоловы был отменен. В 1738 г. были установлены запреты на использование недозволенных приемов лова рыбы при помощи приспособлений, препятствующих свободному ходу рыбы из моря в устья рек и снизу вверх по рекам.

Характеризуя *организации*, осуществляющие регулирование природоохранной деятельности в XVIII веке, в первую очередь необходимо отметить появление специальных органов и чинов, которые занимались только вопросами охраны окружающей среды и рационального природопользования. Особенно наглядно это можно проследить на примере управления лесохозяйственной деятельностью. В период с 1700 г. по 1707 г. его осуществлял морской приказ, с 1707 г. по 1722 г. — канцеля-

<sup>5</sup> Указ Екатерины II от 1782 г. «О распространении права собственности владельцев на леса в дачах их растущих»

<sup>6</sup> Обычно такие снасти состояли из протянутой на большое расстояние в воде, иногда поперек всей реки, тонкой веревки или бечевки с железными крючками (без наживки), за которые цеплялась рыба.

рия военно-морского флота<sup>7</sup>. В 1722 году было создано специальное учреждение — вальдмейстерская канцелярия при Адмиралтействе. Во главе канцелярии стоял обервальдмейстер — главный управляющий заповедными лесами, которому подчинялись рядовые вальдмейстеры на местах. Вальдмейстеры лесов при малых реках подчинялись вальдмейстерам при больших реках. Им предписывалось на своих участках описать и учесть все заповедные породы, а дубовые массивы леса — и за пределами своих участков. При рубке леса им надлежало следить, чтобы рубились только клейменные деревья. Они также имели право налагать штрафы на виновных за самовольную вырубку заповедных деревьев или за сдирание с них коры. При этом для контролеров впервые были предусмотрены стимулы: третья часть из суммы штрафа шла в пользу государства, а две третьих — в пользу вальдмейстера, обнаружившего нарушение. Тем самым создавалась заинтересованность служащих добросовестно относиться к своим обязанностям. В 1726 году вальдмейстерская канцелярия была упразднена, а охрана лесов передана воеводам. В 1732 году канцелярия была восстановлена. С 1765 года заповедные леса, которые стали называться корабельными, были переданы в Экспедицию генерал-интенданта при Адмиралтействе, затем, с 1782 года — в ведомство директоров экономии при Казенных палатах, далее, с 1798 года — в Лесной департамент при Министерстве финансов.

Несмотря на появление специальных природоохранных структур, они имели четкую подчиненность центральной власти. Местные власти не могли оказывать на них никакого влияния. Необходимо отметить, что в период царствования Петра I роль местных сообществ в регулировании природоохранной деятельности была очень незначительной. Местные органы власти фактически назначались сверху и в условиях полицейского административного государства не имели полномочий в осуществлении регулирования природоохранной деятельности (Костюкова, 2002). Только при Екатерине II, в результате реформы земского и городского управления, местные общины получили возможность принимать участие в природоохранном регулировании. Так, в 1766 году была создана специальная комиссия для обсуждения местных нужд. В ее состав входили депутаты, избираемые от каждого сословия и каждой местности.

**Регулирование природоохранной деятельности в XIX веке**, имея уже значительный опыт охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, вышло на более высокий уровень организации. *Формальные природоохранные институты* стали более структурированными, их разработка и применение основывались на результатах научных исследований.

Так, в 1832 году все нормативные документы в сфере охраны и рационального использования лесных ресурсов были собраны, систематизированы и включены в Свод законов Российской империи под названием «Свод Устава Лесного». Позднее, в 1888 году был издан закон (от 31 марта 1888 г.) «О взысканиях и наказаниях за похищение и само-

---

<sup>7</sup> До Петра I в России не существовало специального государственного учреждения, занимавшегося охраной и использованием лесов.

вольную порубку чужого леса, а также о преследовании виновных в сих проступках». Им были предусмотрены большие штрафы с виновных и тюремное заключение до 6 месяцев. При этом была упрощена процедура оформления протокола задержания нарушителей: он мог составляться членами лесной стражи без понятых. Данным законом допускалось вмешательство государства в права частного собственника с целью запрещения бесконтрольного использования леса, а также изъятие государством лесов у тех лесовладельцев, которые нарушали закон. Основой для принятия таких мер послужили результаты исследований, проведенных в 1872 году специальной правительственной комиссией на большей части Европейской территории России, которые показали, что из-за массовой вырубki лесов произошло иссушение и обмеление рек и, как следствие, изменение влажности климата.

В сфере охотопользования для обеспечения установленных ограничений положения о взысканиях за нарушения правил охоты были включены в состав уголовных законов. После отмены крепостного права, которая способствовала бесконтрольному истреблению зверей и птиц<sup>8</sup>, был принят новый закон об охоте (от 3 февраля 1892 г.). В соответствии с ним, для осуществления охоты необходимо приобретать охотничье свидетельство, за отсутствие которого взимался штраф от 5 до 25 рублей или накладывался арест на срок до 3 месяцев. Исключения составляли жители шести губерний (Архангельской, Вологодской, Вятской, Костромской, Олонецкой и Пермской), для которых охота была главным источником существования. Им разрешалось охотиться без свидетельств. Новыми положениями в законе 1892 г. были запреты охоты на зубра (за нарушение предусматривался штраф 500 рублей), на самок дикой козы (штраф 250 рублей), на самок северного оленя, благородного оленя и лося (штраф до 50 рублей) и регламентация сроков охоты на каждую породу зверей и птиц с конкретными указаниями, в какое время года и на каких зверей и птиц запрещается охота (Свод законов Российской Империи, т. 12, ч. 2).

В сфере охраны и рационального использования рыбных ресурсов также произошли существенные изменения. Академиком К.М. Бэрром в 1851 г. на основании результатов научных исследований были составлены правила рыбной ловли в Чудском и Псковском озерах, которые 29 ноября 1859 г. были утверждены и стали законом. Во второй половине XIX в. были приняты также ограничительные и запретительные постановления рыбоохранного характера, предусматривающие соблюдение рационального рыболовства. Например, в притоках реки Волги запрещалось рыболовство в период с 15 апреля по 15 мая, а в самой Волге — с 15 мая по 15 июля. В устьях рек Куры, Дона и Урала были установлены заповедные зоны для свободного размножения рыбы.

*Организации*, осуществляющие регулирование природоохранной деятельности в XIX веке, были представлены, как и в XVIII веке, специализированными структурами, подчиняющимися центральной власти. Так, вопросы охраны и рационального использования лесных ресурсов в

---

<sup>8</sup> По данным Н.В. Туркина, во второй половине XIX в. число только профессиональных охотников увеличилось до 10 млн. чел.; их годовой заработок доходил до 300 млн. рублей



1811 году ведал Департамент государственных имуществ, в 1837 году — Министерство государственных имуществ. В XIX веке после отмены крепостного права повысилась роль местных сообществ в регулировании природоохранной деятельности. Это было обусловлено тем, что в результате земской реформы сельские сходы, представлявшие интересы местных жителей волости, стали осуществлять непосредственное управление на местах. Они получили право решать вопросы пользования общинной землей, благоустройства и т.п. В дальнейшем стали создаваться земские собрания, которые обеспечивали решение всех местных хозяйственных вопросов, в том числе в сфере охраны окружающей среды и использования природных ресурсов. В них избирались гласные от землевладельцев всех сословий, горожан (собственников недвижимого имущества в городе) и сельских обществ. Тем самым местные сообщества посредством земств получили возможность участвовать в регулировании различных вопросов, в том числе и в природоохранной сфере. Однако к концу XIX века самостоятельность земств постепенно стала сокращаться: уменьшение количества лиц, обладающих избирательным правом; сокращение числа гласных, расширение прав губернаторов и др.

**Регулирование природоохранной деятельности в XX веке** вышло на новый виток своего развития, обусловленный революционными событиями, организацией власти Советов, установление диктатуры пролетариата. *Формальные природоохранные институты* были изменены коренным образом. Это нашло отражение в разработке и утверждении новых нормативных документов, регулирующих вопросы охраны окружающей среды и рационального природопользования. В частности, в 1917–1920 гг. были утверждены декреты «О земле», «О социализации земли», «О лесах», «О недрах земли», которые отменили собственность на землю, недра, водные и лесные ресурсы. В этот же период была принята Конституция РСФСР, в которой было отмечено, что все природные ресурсы объявляются национальным достоянием. Издавались также специальные нормативные акты, устанавливающие правила осуществления охоты и рыболовства. В 30-е годы XX века изменение формальных природоохранных институтов происходило под эгидой преобразования природы. Девизом этого периода стал широко цитируемый афоризм К.Маркса: «Человек, изменяя природу, изменяет самого себя». Актуальность этого направления регулирования природоохранной деятельности была особенно высока в связи с приоритетами и задачами первого пятилетнего плана: догнать и перегнать Запад. Охрана природы не должна была мешать сверхиндустриализации, ускоренному производству промышленной продукции и обеспечению безопасности. Природоохранная деятельность осуществлялась в тех рамках, которые не противоречили доминанте экстенсивного пути развития советской экономики (Ларин В., Мнацаканян Р. и др., 2003. С. 15). Продолжалось это вплоть до периода «перестройки».

Только в 1988 году было официально признано, что обострение экологической обстановки, ухудшение условий жизни людей стало во все большей степени сдерживать интенсификацию производства в условиях взаимозависимости между состоянием окружающей среды и развитием

экономики. 18 марта 1988 года было принято Постановление СМ РСФСР № 93 «О коренной перестройке дела охраны природы в РСФСР». Несмотря на свою ориентацию в направлении совершенствования планово-отраслевой экономики, оно верно поставило задачи комплексного подхода в регулировании природоохранной деятельности.

90-е годы — время распада СССР, активных рыночных реформ, социально-экономического и политического кризиса, разрушения старой и формирования новой системы государственного управления — сопровождалась изменением формальных природоохранных институтов: принятием новых нормативно-правовых документов, регулирующих различные аспекты охраны окружающей среды, применением новых (экономических) инструментов природоохранного регулирования.

*Организации*, осуществляющие регулирование природоохранной деятельности, в XX веке в послереволюционный период были представлены Советами народных комиссаров, Народными комиссариатами земледелия (Наркомзем) и просвещения (Наркомпрос), а на местах — местными Советами, которые представляли собой элементы жесткой административной структуры и, наряду с другими хозяйственными вопросами, занимались природоохранным регулированием. Сложившаяся структура управления просуществовала с небольшими изменениями вплоть до конца XX века. Так, в 70-х годах основными властными полномочиями в природоохранной сфере обладали отраслевые министерства и ведомства, ориентированные на добычу ресурсов (на них возлагались функции самоконтроля в процессе природопользования). При этом роль партийных и советских органов заключалась в осуществлении территориальной координации.

В 1988 году Постановлением СМ РСФСР № 93 «О коренной перестройке дела охраны природы в РСФСР» 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.

В начале 90-х годов повысилась роль местных органов власти в регулировании природоохранной деятельности. После принятия 9 апреля 1990 года закона «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», а 6 июля 1991 г. Закона «О местном самоуправлении в РСФСР» местным советам были предоставлены значительные права: владения собственностью, формирования органов управления, разработки, утверждения и исполнения бюджета, налаживания внешних связей; наряду с этим была сформирована новая территориальная структура местного самоуправления, проведена децентрация власти на местах (с выделением представительных и исполнительных органов).

В октябре 1993 г. по Указу Президента «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления» в Российской Федерации деятельность Советов была прекращена и все их функции возложены на местные администрации. В декабре 1993 г. вступила в силу новая Конституция РФ, которая внесла ряд принципиальных нова-

ций и установок, развивающих на территории России концепцию местного самоуправления и повышающих роль местных сообществ, в том числе в регулировании природоохранной деятельности. Согласно статье 12 Конституции РФ, в стране «...признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти».

\* \* \*

Таким образом, подводя краткий итог изучения традиций и исторического опыта регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне в России, необходимо отметить следующее.

Традиционно в стране сложились представления о природных ресурсах и объектах как об общем благе, которое доступно любому человеку при соблюдении определенных правил поведения в окружающей среде. Эти правила, или неформальные институты, доминировали над формальными и тем самым стимулировали несоблюдение установленных ограничений и запретов на использование природных ресурсов. В таких условиях основу регулирования природоохранной деятельности составляли административные инструменты, направленные на ограничение (или запрещение) любой деятельности, связанной с использованием природных ресурсов, и применение наказаний за их нарушение. При этом методы наказаний постепенно изменялись: если в XIII–XVIII веках были широко распространены физические наказания (битье кнутом, отрубание руки, смертная казнь и др.), то в XIX–XX веках они приобрели экономические формы (денежные штрафы).

В развитии природоохранных организаций на протяжении рассматриваемых XIII–XX веков наблюдались различные тенденции: в одни периоды происходило усиление роли местных органов власти в регулировании природоохранной деятельности, в другие, наоборот, ослабление местного самоуправления, централизация власти с передачей всех полномочий природоохранного регулирования. К первым относятся: (1) развитие волосных сходо-в и вечевой формы правления в XIII веке, (2) внедрение земских собраний и городских дум в 60-70-х гг. XIX века; (3) развитие и укрепление местного самоуправления, начиная с 90-х годов XX века. Обращение к этому опыту, особенно в сфере использования коллективных форм принятия решений, имеет большое значение в настоящее время, в условиях проведения административной реформы, в том числе реформы местного самоуправления.

Одновременно с этим, нельзя оставлять без внимания и международный опыт, применение которого, однако, несколько затруднено в связи с существенными различиями в развитии местного самоуправления в России и за рубежом.

## **2.2 Международный опыт регулирования природоохранной деятельности**

Изучение международного опыта имеет важное значение для построения системы регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне, повышения роли местных сообществ. Именно поэтому в

настоящем подразделе представлен опыт природоохранного регулирования США, Канады, стран Европейского Союза и Японии.

В **США** современная система регулирования природоохранной деятельности сформировалась в конце 1960-х — 1970-х гг. Она функционирует на трех уровнях территориальной организации: государственном (федеральном), региональном (уровень штатов) и местном (муниципальном). Одна из основных особенностей системы природоохранного регулирования в США состоит в тщательном учете взаимосвязи общенациональных, региональных и местных интересов. В основу регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне положены три направления политики.

1. Ориентация на экосистемный подход, который заключается в применении многоцелевого управления экосистемой разнообразных ресурсов, поддержании и восстановлении природных систем и в организации их функционирования в географических рамках, определенных экологическими границами (Report of the Interagency ..., 1995). В США экосистемное регулирование является ключевым фактором в обеспечении устойчивости как экономики, так и окружающей среды. Перед различными ведомствами, связанными с использованием и охраной природных ресурсов, управлением землями, экономическим развитием, торговлей и научными исследованиями, ставится задача разработки скоординированных программ, отвечающих потребностям конкретных географических регионов и сфокусированных на решении проблем эффективного функционирования природных систем, региональных экономик, а также социальных проблем этих регионов (Report of the Interagency ..., 1995).

2. Применение концепции локальной общины. Именно на этом уровне существуют местные системы ценностей и приоритетов, эффективнее формируется системное мышление, облегчающее как интеграцию экономических, природоохранных и социальных действий, так и достижение социальной справедливости в общинах. В докладе Совета по устойчивому развитию при Президенте США подчеркивается, что, по мере того, как США двигаются по пути децентрализации процесса подготовки и принятия решений, роль местных общин становится все более важной. Совет рассматривает такие общины как подлинную основу здорового общества, концентрирующую в себе потенциал долговременной жизнеспособности (Совет ..., 1996, с. 75).

3. Вовлечение отдельных граждан, коллективов и деловых кругов в выработку решений, касающихся использования природных ресурсов, развития экономики и состояния окружающей среды (Совет ..., 1996, с. 10). При этом подчеркивается необходимость формирования коллективного мировоззрения и освоения нового коллективного процесса принятия решений, который благотворно отразится на их качестве, приведет к более быстрым переменам и более глубокому использованию человеческих, природных и финансовых ресурсов в достижении общих целей.

Система природоохранных институтов представлена экономическими и административно-законодательными механизмами, соотношение которых по-прежнему остается центральным вопросом при проведении реформ в сфере регулирования природоохранной деятельности (Соко-

лов В.И., 2002. С. 101).

Природоохранные организации США представлены государственными ведомствами, основным среди которых, осуществляющим регулирование природоохранной деятельности на всех уровнях территориальной организации, в том числе и локальном, является Агентство по охране окружающей среды, образованное в конце 1970 г. К его основным задачам относятся: (1) разработка и реализация общенациональных природоохранных программ; (2) проведение научных исследований и разработок в области охраны окружающей среды; (3) оказание помощи министерствами и ведомствами федерального правительства, а также штатам и местным органам власти в деле охраны окружающей среды, организация их взаимодействия.

Регулирование природоохранной деятельности на локальном уровне напрямую обеспечивают природоохранные агентства и департаменты штатов. Они осуществляют разработку местных экологических программ, мониторинг состояния окружающей среды, внедрение законодательных и других нормативных положений.

Местные органы власти также осуществляют полномочия в сфере природоохранного регулирования. Именно на них приходится около 60% всех государственных расходов, связанных с охраной природы. Местные власти характеризуются высокой степенью автономии и самостоятельности. Это подтверждает тот факт, что им дано право вводить более жесткие, по сравнению с национальными, экологические стандарты, а также санкционировать закрытие промышленных предприятий, если они не соблюдают экологические нормативы.

В **Канаде** существующая в настоящее время система регулирования природоохранной деятельности начала формироваться в 1970-е гг. Основная особенность этой системы состоит в том, что природоохранные институты и организации разделены между двумя уровнями территориальной организации: федеральным и провинциальным. Природоохранные институты на обоих территориальных уровнях представлены административно-законодательными и экономическими механизмами, которые «развиваются в противоречивом единстве» (Соколов В.И., 2002. С. 119).

Природоохранные организации на федеральном и провинциальном уровнях представлены самостоятельными структурами. На федеральном уровне основные полномочия в природоохранной сфере возложены на созданное в начале 1970-х годов Министерство окружающей среды. В состав данного министерства, помимо административных подразделений, входят ряд крупных специализированных служб — метеорологическая, служба охраны возобновимых ресурсов (водных, земельных, ресурсов живой природы), служба противозагрязняющей деятельности, а также несколько автономных служб, обеспечивающих решение общих задач — экологического образования и информации, экологических индикаторов и т.п. Специализированные службы имеют региональные филиалы, свои научно-исследовательские подразделения (Canadian..., 1995, p. 110-116). Регулирование природоохранной деятельности осуществляют также ряд других министерств и ведомств: Канадское агентство по экологической экспертизе, Министерство природных ресурсов, Министерство по делам

национального наследия, Министерство по делам индейцев и Севера, Министерство транспорта, Совет по контролю над использованием атомной энергии и др. При этом Министерство окружающей среды координирует всю природоохранную деятельность. В компетенцию федерального правительства также входят контроль за использованием федеральных земель и территорий индейских резерваций, межпровинциальные и международные вопросы, регулирование деятельности предприятий, действующих на территории нескольких провинций, а также чрезвычайные экологические ситуации.

На провинциальном уровне природоохранные организации представлены экологическими ведомствами (например, Министерство окружающей среды Альберты и Онтарио), а также структурами, выполняющими одновременно функции охраны окружающей среды и ресурсопользования (например, Министерство окружающей среды, земельных ресурсов и парков Британской Колумбии, Министерство природных ресурсов Острова Принца Эдварда). В компетенцию провинциальных ведомств входят вопросы использования и охраны природных ресурсов, экологическое регулирование хозяйственной деятельности промышленных и сельскохозяйственных предприятий, работающих в провинции, взимание налогов и прочих платежей за использование природных ресурсов и распределение аккумулируемых таким образом средств.

Природоохранные организации действуют и на муниципальном уровне. Однако их полномочия не являются конституционными, а реализуются через правительства провинций, издающие соответствующие подзаконные акты. При этом на муниципальном уровне осуществляется основная практическая деятельность по охране окружающей природной среды — планирование использования земель, управление водопользованием, сбор и обработка отходов и т.д. Подобные функции местного управления постоянно расширяются.

В последние годы наиболее отчетливо стала прослеживаться тенденция передачи полномочий в сфере регулирования природоохранной деятельности вышестоящими природоохранными организациями нижестоящим: то есть, от федеральных — провинциальным, а от провинциальных — муниципальным. Такая децентрализация облегчает участие местных жителей и организаций в процессе принятия решений. Вместе с тем, органы местной юрисдикции часто не располагают достаточными финансовыми ресурсами для решения природоохранных задач, зачастую, в ходе регулирования природоохранной деятельности, экономические интересы преобладают над интересами охраны природы.

**В Европейском Союзе** регулирование природоохранной деятельности представлено тремя уровнями: (1) на территории всех стран-членов ЕС осуществляется контроль за состоянием окружающей среды. Этот контроль, а также разработка долгосрочных программ возложена на Европейскую комиссию; (2) каждая страна имеет собственную структуру управления охраной окружающей среды; (3) в каждой стране существует местная система управления охраной окружающей среды.

На уровне всех стран-членов природоохранное регулирование осуществляет Комитет по экологической политике Европейской экономи-

ческой комиссии (ЕЭК) ООН, а также Европейское Агентство по окружающей среде (ЕЕА), сформированное в 1990 г. Основной задачей ЕЕА является охрана окружающей среды, предоставление достоверной информации по экологическим вопросам (включая сбор, обобщение и анализ данных о состоянии окружающей среды). Одной из основных задач ЕЕА является поддержание устойчивого развития Европы.

В европейских странах функционируют, как правило, трехуровневые системы природоохранного регулирования, представленные федеральным, региональным и местными уровнями территориальной организации. По особенностям регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне все страны Европы можно разделить на четыре группы (Lidstrom, 1996).

1. Североευропейская система (Норвегия, Швеция, Дания, Финляндия) характеризуется значительной автономией местных властей, в том числе в финансовом плане (сбор местных налогов).

2. Британская система (Великобритания, Ирландия) характеризуется зависимостью от центрального правительства при ограниченных возможностях передачи полномочий.

3. Среднеевропейская система (Германия, Австрия) характеризуется трехуровневой системой власти при малочисленном составе местной власти, объем полномочий которой меняется от места к месту.

4. «Наполеоновская» система (Франция, Испания, Италия, Нидерланды) характеризуется высоким уровнем централизации власти, местная власть назначается федеральным правительством.

В **Японии** регулирование природоохранной деятельности осуществляется на двух уровнях: общегосударственном и муниципальном, которые представляют органы различного вида: (1) специализированные правительственные органы общей компетенции в природоохранной сфере; (2) подразделения правительственных учреждений, призванные осуществлять вспомогательную по отношению к специализированным органам природоохранную деятельность в рамках своего профиля; (3) подразделения органов местной власти на префектуральном и муниципальном уровнях.

В регулировании природоохранной деятельности в Японии особенно велика роль специализированных органов, которые можно подразделить на административные, консультативные, координационные и научно-исследовательские.

Центральным административным органом, осуществляющим регулирование природоохранной деятельности, является Агентство окружающей среды. Консультативные органы имеются на всех уровнях управления. Координационные природоохранные органы в Японии представлены Конференцией по борьбе с загрязнением окружающей среды, в работе которой участвует большая часть кабинета министров.

Важное место в системе природоохранной деятельности в Японии занимают местные органы власти. Значительный шаг в сторону повышения роли регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне был сделан еще в 70-х гг. Это нашло выражение в укреплении правовой природоохранной базы на местах, расширении административ-

ных функций органов местной власти, совершенствовании структуры регулирования природоохранной деятельности.

Подавляющее большинство органов местной власти на уровне префектур по своей структуре однотипно. Как правило, в органах префектурной власти Японии присутствует департамент окружающей среды, в состав которого входят 5–6 функциональных отделов: координации, охраны природы, борьбы с загрязнением воздуха, воды и др. Практически во всех префектурных органах власти имеется от 3 до 6 консультативных органов – Советов, в которые входят представители различных профессий (юристы, врачи, преподаватели, инженеры и др.). Советы играют важную роль в разработке основных направлений природоохранной деятельности органов местной власти, обсуждают и выносят решения-рекомендации губернатору префектуры по главным вопросам охраны окружающей среды. В большинстве префектурных природоохранных органов Японии существуют научно-исследовательские подразделения, которые занимаются решением биологических, физиологических и других проблем охраны окружающей среды, обобщают и анализируют данные о состоянии отдельных элементов окружающей среды, получаемые со станций мониторинга. В Японии организована также система консультаций населения по вопросам, связанным с загрязнением окружающей среды.

\* \* \*

Таким образом, в зарубежных странах сложились свои системы регулирования природоохранной деятельности, в которых роль местного самоуправления существенно различается. В ряде стран (США, Канада, Норвегия, Швеция, Дания, Финляндия и др.) местные власти играют существенную роль в регулировании природоохранной деятельности, они достаточно самостоятельны и могут проявлять собственные инициативы в деле охраны природы. Эти страны являются типичными примерами развития англосаксонской модели местного самоуправления, которая характеризуется высокой степенью автономии местного самоуправления, выборностью, контролем, прежде всего, со стороны населения, отсутствием на местах специальных государственных уполномоченных органов, которые контролируют органы местного самоуправления, отсутствием органов государственной власти местного уровня. В других странах (Франция, Италия, Испания, Бельгия и др.) местные власти не обладают существенными полномочиями в регулировании природоохранной деятельности, они подчиняются центральной власти и проводят государственную политику на локальном уровне. Они представляют континентальную модель местного самоуправления, которая характеризуется сочетанием местного самоуправления и органов государственной власти местного уровня, выборности и назначаемости, иерархией системы управления, в которой местное самоуправление выступает нижестоящим звеном по сравнению с вышестоящим государственным, ограниченной автономией местного самоуправления, наличием на местах специальных государственных уполномоченных, контролирующих органы местного самоуправления. В Германии, Австрии и Японии действует смешанная модель, соединившая в себе разные черты англосаксонской и континентальной моделей.



## **2.3 Особенности институционального пространства в сфере регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне**

Институциональное пространство в сфере регулирования природоохранной деятельности можно охарактеризовать как совокупность взаимосвязанных природоохранных институтов и природоохранных организаций. Как было показано Фоменко Г.А., по своей сути — это географическое пространство, представляющее собой систему отношений между географическими объектами, расположенными на конкретной территории, развивающимися во времени, рассматриваемое в терминах неoinституционализма и социоэкономики и различающееся социокультурными характеристиками (Фоменко Г.А., 2004, С. 64). Для выявления особенностей институционального пространства необходимо рассмотреть природоохранные институты, то есть действующие законы, нормы и правила, характер их изменения во времени, а также природоохранные организации — органы власти, коммерческие и некоммерческие организации и отдельные лица, принимающие какое-либо участие в регулировании природоохранной деятельности.

### **2.3.1 Природоохранные институты**

Природоохранные институты, как было показано в главе 1, представляют собой созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования. Природоохранные институты подразделяются на формальные (нормативно-правовые и нормативно-технические акты) и неформальные (неписанные кодексы поведения, обычаи, традиции и др.). Основываясь на том, что содержание неформальных институтов не поддается точному описанию, рамки нашего исследования ограничиваются рассмотрением формальных природоохранных институтов, под которыми будут пониматься нормативные акты (действующие и не действующие в настоящее время), регулирующие отношения в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Формальные природоохранные институты устанавливаются и поддерживаются органами власти. Их структура иерархична: подзаконные акты развивают положения законов, а региональные и местные документы — федеральных документов. Именно поэтому основное внимание было уделено анализу федеральных законов, которые устанавливают «правила игры», а точнее полномочия органов власти (федеральной, региональной и муниципальной), хозяйствующих субъектов и населения в сфере регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне. В частности, были рассмотрены законы об охране окружающей среды (№7-ФЗ от 10.01.2002), государственной экологической экспертизе (№ 174 ФЗ от 23.11.1995), о недрах (№ 2395-1 от 21.02.1992 г. с изменениями на 2004 г.), а также земельный (№136-ФЗ от 25.10.2001 с изменениями на 2004 г.), лесной (№22-ФЗ от 29.01.1997) и водный кодексы (№167-ФЗ от 16.11.1995 г.). Особый интерес представляет изучение изменений формальных институтов, результаты которого позволяют определить, как изменялись подходы к регулированию природоохранной дея-

тельности на локальном уровне в разные периоды. Для этого было проведено сопоставление действующих в настоящее время федеральных законов с теми, которые использовались до 1993 года (Водный кодекс РСФСР от 12.03.1980, Закон об охране природы в РСФСР, Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» №1550-1 от 06.07.1991, Земельный кодекс РСФСР №1103-1 от 25.04.1991, Закон «О местном самоуправлении в РСФСР» №1550-1 от 06.07.1991 и др.) и которые вступят в силу в 2007 году (в результате проведения административной реформы).

#### **Полномочия органов власти.**

Полномочиями в сфере регулирования природоохранной деятельности на локальных территориях наделены органы власти трех уровней: федерального (органы государственной власти РФ), регионального (органы государственной власти субъекта РФ) и муниципального (органы местного самоуправления). Каждый из них характеризуется определенными особенностями и имеет свои сферы влияния.

Полномочия *органов власти РФ* включают в себя определение и осуществление федеральной политики в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования на территории России, разработку федерального нормативно-правового обеспечения, лицензирование и разрешительную деятельность, определение порядка и осуществление государственного экологического контроля, государственного экологического мониторинга, установление общих требований, нормативов, стандартов, ограничений, а также размеров платежей в природоохранной сфере, определение порядка и организацию информирования населения о состоянии окружающей среды в Российской Федерации, экологического образования, воспитания и просвещения, а также ряд других концептуальных вопросов, которые распространяются на все территории нашей страны и являются обязательными для исполнения всеми нижестоящими органами власти, предприятиями-природопользователями и населением. Полномочия *органов власти субъектов РФ* осуществляются в развитие решений, принимаемых федеральными властями, и тем самым сводятся к реализации федеральных установок на уровне субъекта РФ с учетом социально-экономических, исторических и культурных особенностей конкретного региона. Полномочия *органов местного самоуправления* в сфере регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне связаны с организацией и реализацией конкретных мероприятий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов. В частности, местная власть решает вопросы жизнеобеспечения населения (водоснабжение и водоотведение; сбор, вывоз, утилизация и переработка твердых бытовых отходов; поддержание санитарного состояния кладбищ и др.), благоустройства территории, а также вопросы использования природных ресурсов местного значения: небольших водных объектов, минерально-сырьевой базы и др.

С целью анализа изменения полномочий были рассмотрены федеральные нормативно-правовые документы, которые действовали в советский период истории (до 1993 года), после распада СССР (после 1993 года), а также были приняты и вступили (или еще не вступили) в силу в ходе реализации административной реформы. Результаты этого анализа

показали, что по всем направлениям природоохранного регулирования наибольшие изменения полномочий органов власти произошли в период «перестройки», то есть реформирования планово-командной экономики. Они выражались в расширении полномочий федеральных органов власти и сужении полномочий местного самоуправления. Изменения, произошедшие в результате административной реформы, в первую очередь коснулись органов власти субъектов РФ, которые по одним направлениям регулирования природоохранной деятельности были расширены, по другим — сужены. Полномочия федеральных органов власти и местного самоуправления практически не изменились. Необходимо отметить, что в ходе административной реформы имел место такой период, когда полномочия субъектов РФ были существенно сокращены, а большинство из них передано федеральным или местным властям. Однако эти изменения, широко обсуждаемые в течение целого года, так и не вступили в силу, так как были отменены новым законодательным актом (ФЗ № 199 от 31.12.2005).

Рассмотрим более подробно некоторые изменения полномочий по отдельным направлениям регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне.

Полномочия в сфере охраны окружающей среды в наибольшей степени изменились после 1993 года: федеральных и региональных органов власти — существенно расширились, местного самоуправления — сузились. Функции, ранее выполняемые органами местного самоуправления, были распределены между органами власти РФ и субъекта РФ. В результате административной реформы (по состоянию на 2006 год) полномочия федеральных органов власти и местного самоуправления не изменились; произошло некоторое расширение функций органов власти субъектов РФ. В частности, им были переданы полномочия по нормированию выбросов и сбросов в окружающую природную среду, контролю платежей за загрязнение окружающей среды. Необходимо отметить, что в ходе проведения административной реформы был период (2005 г.), когда в соответствии с нормативно-правовыми документами региональные органы власти лишались большей части своих полномочий, которые передавались на местный (например, государственный экологический контроль) и на федеральный уровни. За регионами сохранялись лишь экологическое образование, разработка экологических программ, проведение учета и оценки природных ресурсов. Данные положения должны были ступить в силу с 1 января 2006 года, однако они так и остались не реализованными, так как были отменены новым федеральным законом, принятым в конце декабря 2005 года.

В сфере осуществления государственной экологической экспертизы наибольшие изменения произошли после 1993 года. Они были обусловлены разработкой и утверждением специального федерального закона «Об экологической экспертизе», которым подробно были расшифрованы функции различных органов власти. В результате проведения административной реформы (по состоянию на 2006 год) полномочия федеральных органов власти и местного самоуправления не изменились. При этом полномочия органов власти субъектов РФ были расширены — впервые

им были переданы такие функции, как принятие нормативно-правовых актов, контроль использования законодательства об экологической экспертизе, организация и проведение государственной экологической экспертизы.

В сфере охраны и рационального использования недр после 1993 г. наблюдалось расширение полномочий органов власти всех уровней: федерального и регионального — существенно, местного — незначительно. При этом из перечня функций, выполняемых органами местного самоуправления, были изъяты такие, как установка порядка регулирования использования недр и их охраны; разрешение споров по вопросам недропользования; определение условий проведения изыскательских работ. В то же время, на места были переданы такие важные полномочия, как ограничение и приостановление работ, связанных с пользованием недрами, контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр и др. В результате проведения административной реформы полномочия федеральных органов власти не изменились, полномочия органов местного самоуправления и региональных органов власти были несколько сужены. Так, региональные органы власти были лишены полномочий установления размеров и порядка взимания платы за пользование участками недр регионального и местного значения; местные органы власти утратили право введения ограничений на пользование недрами.

В сфере охраны и рационального использования земельных ресурсов, также как и по многим другим направлениям регулирования природоохранной деятельности, наиболее существенные изменения полномочий органов власти произошли после 1993 года: сократились функции, выполняемые органами местного самоуправления, несколько сократились функции федеральных органов власти. Органы власти субъектов РФ, не наделенные полномочиями до 1993 года, получили право разрабатывать и реализовывать программы использования и охраны земли, а также изъятия земельных участков. В результате проведения административной реформы полномочия федеральных органов власти не изменились, несколько расширились полномочия органов власти субъектов РФ и местного самоуправления. Так, региональные власти получили право распоряжения земельными участками, а местное самоуправление — проведения территориального земельного зонирования.

В сфере охраны и рационального использования лесных ресурсов на протяжении всего рассматриваемого периода наиболее существенным изменениям подвергались полномочия органов местного самоуправления; полномочия федеральных и региональных органов власти практически не менялись. В частности, после 1993 года произошло значительное сокращение полномочий местного самоуправления: вместо разработки программ использования, охраны, защиты и воспроизводства лесного фонда, определения ставок лесных податей и арендной платы, предоставления участков лесного фонда в аренду, государственного контроля, проведения учета лесного фонда, приостановления, ограничения, прекращения прав пользования участками лесфонда, организации и проведения лесных конкурсов и аукционов, тушения и профилактики лесных

пожаров органы местного самоуправления могут осуществлять только благоустройство и озеленение территории. Полномочия региональных органов власти изменялись менее существенно. В результате проведения административной реформы полномочия федеральных органов власти не изменились. Произошло только незначительное расширение полномочий местного самоуправления: они получили возможность, наряду с благоустройством и озеленением территорий, заниматься использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов. Органы власти субъектов РФ утратили такие полномочия, как разработка и принятие законодательных актов, контроль за их соблюдением; разработка программ по использованию, охране, защите и воспроизводству лесного фонда; проведение государственного контроля; приостановление, ограничение, прекращение прав пользования участками лесного фонда; перевод лесных земель в нелесные, установление границ участков лесного фонда с особым режимом ведения лесного хозяйства; организация воспитания, образования, просвещения и информирования населения. Вместе с тем, они получили право проводить учет лесного фонда, организовывать и проводить лесные конкурсы и аукционы; выдавать лесорубочные билеты, ордера и лесные билеты.

В сфере охраны и рационального использования водных ресурсов наиболее существенные изменения (расширение) полномочий органов власти федерального и регионального уровней (полномочия местного самоуправления не изменялись на протяжении всего рассматриваемого периода) произошли после 1993 года. В результате проведения административной реформы функции федеральных органов власти не изменились, а органов власти субъектов РФ — несколько сузились.

#### **Полномочия хозяйствующих субъектов (предприятий).**

Анализ нормативно-правовых документов показал, что субъекты, осуществляющие хозяйственную деятельность на локальных территориях, не наделяются полномочиями в сфере регулирования природоохранной деятельности. К ним только предъявляются определенные требования, которые должны соблюдаться на всех этапах работы (выбор земельного участка для строительства, оценка воздействия на окружающую среду, разработка проекта, эксплуатация, реконструкция и консервация). Выполнение этих требований осуществляется посредством различных форм взаимодействия с органами власти разных уровней территориальной организации (таблица 5).

#### **Полномочия граждан.**

Как и хозяйствующие субъекты, граждане России не наделяются полномочиями в сфере регулирования природоохранной деятельности. Однако за ними закрепляются определенные права и обязанности. Так, в соответствии с Конституцией РФ, а также федеральным законом №7-ФЗ от 10.01.2002 в сфере охраны окружающей среды местные жители имеют право на благоприятную среду, ее защиту от негативного воздействия, на достоверную информацию о ее состоянии. Гражданам разрешается создавать общественные природоохранные организации, обращаться в органы власти с жалобами, заявлениями и предложениями, а также для получения информации о состоянии окружающей среды в местах своего

проживания, мерах по ее охране; принимать участие в акциях (собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, сборе подписей под петициями, референдумах и др.) по вопросам охраны окружающей среды; оказывать содействие органам власти в решении природоохранных вопросов; предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде. При этом обязанности населения в сфере охраны окружающей среды ограничиваются только сохранением природы, бережным отношением к природе и природным богатствам.

В сфере осуществления государственной экологической экспертизы граждане имеют право выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы, получать информацию о результатах проведения экспертизы.

Таблица 5 — Природоохранные требования, предъявляемые органами власти к предприятиям на различных этапах их существования (на примере Ярославской области, по состоянию на 2006 год)

Этап работы предприятия	Предъявляемые требования	Органы власти РФ		Органы власти субъекта РФ	Органы местного самоуправления
		Ростехнадзор	МПР России		
Выбор земельного участка для строительства предприятия	Получение акта выбора земельного участка	Предварительное согласование проекта строительства предприятия, или оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) в пределах своей компетенции	Государственная экологическая экспертиза в пределах своей компетенции (например, при переводе лесных земель в нелесные)	Участие в согласовании выбора земельного участка, если строителю предполагается на региональных землях	Участие в согласовании выбора земельного участка на муниципальные земли
	Получение постановления о закреплении земельного участка за предприятием	—	—	Подготовка и утверждение постановления государственными органами субъекта РФ	Подготовка и утверждение постановления главы местного самоуправления о закреплении за предприятием земельного участка
Оценка воздействия предприятия на окружающую среду	Проведение оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС)	Государственная экологическая экспертиза ОВОС в пределах своей компетенции	Государственная экологическая экспертиза ОВОС в пределах своей компетенции	—	—
Разработка проекта строительства предприятия	Разработка раздела охраны окружающей среды в составе проекта	Государственная экологическая экспертиза в части негативного воздействия предприятия на окружающую природную среду	Государственная экологическая экспертиза в части перевода земель из одной категории в другую и рекультивации территории	—	—

Таблица 5 (продолжение)

Этап работы предприятия	Предъявляемые требования	Органы власти РФ		Органы власти субъекта РФ	Органы местного самоуправления
		Ростехнадзор	МПР России		
Эксплуатация предприятия	Инвентаризация источников выбросов / сбросов загрязняющих веществ	Согласование инвентаризации источников выбросов / сбросов загрязняющих веществ	—	—	—
	Разработка проектов ПДВ, ПДС, образования и лимитов размещения отходов	Согласование проектов ПДВ, ПДС, образования отходов и выдача экологических требований	—	—	—
	Получение разрешения на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух	Выдача разрешения на выбросы загрязняющих веществ	—	—	—
	Получение лицензии или договора на водопользование	—	Выдача лицензии на водопользование при осуществлении предпринятием самостоятельного забора воды из поверхностных источников	—	—
	Получение разрешения на сбросы сточных вод в водные объекты	Выдача разрешения на сбросы сточных вод в водные объекты	—	—	—
	Получение лимитов на размещение отходов	Выдача лимитов на размещение отходов	—	—	—
	Получение лицензии на осуществление деятельности в сфере обращения с опасными отходами	Государственная экологическая экспертиза обособления получения лицензии на осуществление деятельности в сфере обращения с опасными отходами	—	—	—



Таблица 5 (продолжение)

Этап работы предприятия	Предъявляемые требования	Органы власти РФ		Органы власти субъекта РФ	Органы местного самоуправления
		Ростехнадзор	МПР России		
	Платежи за загрязнение окружающей среды	Согласование платежей за загрязнение окружающей среды	—	—	Согласование платежей за загрязнение окружающей среды
	Государственный экологический контроль	Контроль за состоянием окружающей среды и соблюдением норм природоохранного законодательства в пределах своей компетенции	Контроль за использованием природных ресурсов	Контроль за состоянием окружающей среды и соблюдением норм природоохранного законодательства в пределах своей компетенции	Контроль за проведением благоустройства территории предприятий и своевременностью вывоза отходов
Реконструкция	Проведение оценки воздействия на окружающую среду реконструкции предприятия	Государственная экологическая экспертиза ОВОС реконструкции предприятия в пределах своей компетенции	Государственная экологическая экспертиза ОВОС реконструкции предприятия в пределах своей компетенции	—	—
	Разработка проекта реконструкции, включая раздел охраны окружающей среды	Государственная экологическая экспертиза проекта в пределах своей компетенции	—	—	—
Консервация	Разработка проекта консервации предприятия	Государственная экологическая экспертиза проекта консервации предприятия в пределах своей компетенции	Государственная экологическая экспертиза проекта консервации предприятия в пределах своей компетенции	—	—

В сфере охраны и рационального использования лесных ресурсов граждане имеют право пребывать в лесах для отдыха, сбора в личное пользование недревесных ресурсов леса, участия в культурно-оздоровительных, туристических и спортивных мероприятиях; участвовать в деятельности органов власти по обеспечению рационального использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов. При этом граждане обязаны соблюдать правила пожарной безопасности, не допускать поломок и порубок деревьев и кустарников, повреждений лесных культур, засорения лесов, разорения муравейников, гнезд птиц и других лесонарушений.

Анализ изменений прав и обязанностей граждан России показал, что они также происходили на протяжении рассматриваемого временного периода, но были не столь существенны, как изменения полномочий органов власти. Например, в сфере охраны окружающей среды после 1993 обязанности населения были несколько сужены. В частности, были аннулированы такие обязанности, как участие в охране окружающей среды, соблюдение требований природоохранного законодательства; повышение уровня знаний о природе, экологической культуры, содействие экологическому воспитанию подрастающего поколения. При этом права населения не изменились. В результате проведения административной реформы права и обязанности населения не изменились.

\* \* \*

Подводя краткий итог результатам анализа формальных природоохранных институтов, определяющих полномочия в сфере регулирования природоохранной деятельности, необходимо отметить, что на локальных территориях такие полномочия осуществляют федеральные, региональные органы власти и органы местного самоуправления. К полномочиям федеральных органов власти относится определение политики в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования, установление ограничений хозяйственной деятельности, осуществление разрешительной деятельности и экологического контроля. Региональные органы власти обеспечивают реализацию федеральной политики и установленных ограничений на местах с учетом особенностей территорий. Полномочия местного самоуправления связаны с жизнеобеспечением проживающего населения. Хозяйствующие субъекты не наделяются полномочиями в сфере регулирования природоохранной деятельности, к ним предъявляются только определенные требования. Граждане России обладают определенными правами и обязанностями.

Анализ изменений полномочий органов власти, а также прав и обязанностей населения показал, что наибольшие изменения произошли в период после 1993 года: расширились полномочия федеральных и региональных органов власти, сузились полномочия местного самоуправления; сократилось число обязанностей граждан, при этом их права не изменились. В результате проведения административной реформы также происходили изменения полномочий органов власти. При этом, полномочия федеральных органов власти практически не изменились, а региональных органов власти и местного самоуправления по одним направле-

ниям регулирования природоохранной деятельности были расширены, по другим — сужены.

Оценивая эффективность изменения полномочий органов власти, особенно хотелось бы подчеркнуть, что сокращение полномочий местного самоуправления в период после 1993 года фактически привело к ослаблению регулирования природоохранной деятельности на местах. Только в ходе административной реформы, с появлением ряда новых функций, местное самоуправление стало больше внимания уделять вопросам охраны окружающей среды, а, следовательно, и природоохранному регулированию. Это нашло отражение и в структуре природоохранных организаций.

### **2.3.2 Природоохранные организации**

Природоохранные организации, как было показано в главе 1, представляют собой группы людей, объединенные стремлением сообща достичь какой-либо природоохранной цели. К ним относятся политические, экономические, общественные, образовательные и иные структуры, действующие в природоохранной сфере. Настоящее исследование ограничивается рассмотрением таких природоохранных организаций, как органы власти, которые осуществляют регулирование природоохранной деятельности на локальном уровне или участвуют в нем.

В настоящее время регулирование природоохранной деятельности на локальных территориях осуществляют органы власти трех уровней — федерального (органы власти РФ), регионального (органы власти субъектов РФ) и муниципального (органы местного самоуправления). К органам власти РФ относятся территориальные подразделения Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), Министерства природных ресурсов РФ, а также входящие в него состав Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), Агентства по недропользованию, Агентства по лесопользованию и Агентства по водопользованию. К органам власти субъектов РФ относятся Государственная Дума, губернатор, региональные администрации, имеющие в своем составе природоохранные структурные подразделения. К органам местного самоуправления — муниципалитеты (законодательные органы), главы местного самоуправления, местные администрации, имеющие в своем составе природоохранные структурные подразделения или специалистов в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Особенности организационной структуры органов власти разных уровней, осуществляющих регулирование природоохранной деятельности на локальных территориях, целесообразно рассмотреть на примере Ярославской области.

На территории Ярославской области **органы исполнительной власти РФ** представлены территориальными органами Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по Ярославской области (Управление Ростехнадзора по Ярославской области), Федеральной службой на надзору в сфере природопользования (Управление Росприроднадзора по Ярославской области), Агентствами по недропользованию, лесопользованию и водопользованию (соответствующими территориальными подразделениями). Рассмотрим деятельность каждой из этих организаций более подробно, обращая особое вни-

мание на то, как они осуществляют регулирование природоохранной деятельности на локальном уровне.

*Управление Ростехнадзора по Ярославской области* осуществляет контроль и надзор в сфере охраны окружающей среды (в аспекте ее загрязнения), лицензирование деятельности по обращению с опасными отходами, выдает разрешения на выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду и на вредные физические воздействия на атмосферный воздух, на трансграничное перемещение отходов; устанавливает лимиты на размещение отходов; регистрирует опасные производственные объекты и ведет их реестр; ведет государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и вредное воздействие на атмосферный воздух, а также государственный кадастр отходов, учет в области обращения с отходами; проводит работу по паспортизации опасных отходов; проводит проверки (инспекции) соблюдения юридическими и физическими лицами требований законодательства, нормативных правовых актов, норм и правил в установленной сфере деятельности; организует и проводит государственную экологическую экспертизу технико-экономических обоснований и проектов строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации организаций и иных объектов хозяйственной деятельности, осуществление которых может оказывать воздействие на окружающую среду, а также материалов, обосновывающих безопасность лицензируемой деятельности, способной оказывать техногенное воздействие на окружающую среду и др. Управление территориально расположено в областном центре — городе Ярославле. Свою деятельность осуществляет на территории всех муниципальных образований Ярославской области.

*Управление Росприроднадзора по Ярославской области* осуществляет контроль и надзор в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания; организации и функционирования ООПТ федерального значения; геологического изучения, рационального использования и охраны недр; использования, охраны, защиты лесного фонда; использования и охраны водных объектов и др. Выдает лицензии (разрешения) на добычу, содержание и разведение, ввоз и вывоз объектов животного мира; организует и проводит государственную экологическую экспертизу различных видов документации, обосновывающей хозяйственную и иную деятельность, которая способна оказывать прямое или косвенное воздействие на охрану и использование природных ресурсов; осуществляет мониторинг объектов животного мира, ведение Красной книги, а также ведение кадастр ООПТ федерального значения и другие виды деятельности. Территориально расположено в областном центре — городе Ярославле, осуществляет свою деятельность на территории всех муниципальных образований Ярославской области. Организация имеет двух штатных сотрудников (государственных инспекторов) в городе Рыбинске, которые осуществляют контрольные функции на территории северных муниципальных образований Ярославской области: Рыбинского, Пошехонского, Некоузского и Брейтовского муниципальных районов.

*Региональное агентство по недропользованию по Центральному федеральному округу* организует геологическое изучение недр, эксперти-

зу проектов геологического изучения недр, проведение геолого-экономической оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр, проведение конкурсов и аукционов на право пользования недрами; осуществляет отнесение запасов полезных ископаемых к кондиционным или некондиционным, предоставление в пользование геологической информации о недрах, организационное обеспечение государственной системы лицензирования пользования недрами, принятие решений о предоставлении права пользования участками недр, выдачу, оформление и регистрацию лицензий на пользование недрами, рассмотрение и согласование проектной и технической документации на разработку месторождений полезных ископаемых и др. Территориально эта организация расположена в городе Москве. В Ярославле находится территориальное представительство, деятельность которого распространяется на все муниципальные образования Ярославской области.

*Агентство лесного хозяйства по Ярославской области* осуществляет воспроизводство и лесоразведение, проведение мероприятий по охране и защите лесов, борьбе с вредителями и болезнями леса, наземную охрану лесов от пожаров и их тушение, государственный учет лесного фонда, ведение государственного лесного кадастра, владение, пользование и распоряжение информацией о лесном фонде, мониторинг лесов, рассмотрение материалов о переводе лесных земель в нелесные земли и др. Территориально расположено в областном центре — городе Ярославле. В его подчинении находятся все государственные лесхозы Ярославской области. В каждом муниципальном районе области находятся один или два лесхоза, каждый из которых осуществляет природоохранное регулирование в сфере использования и сохранения лесных ресурсов.

*Верхне-Волжское бассейновое водное управление* организует перераспределение водных ресурсов водных объектов, находящихся в федеральной собственности; подготовку, заключение и реализацию бассейновых соглашений о восстановлении и охране водных объектов; подготовку и осуществление противопаводковых мероприятий, мероприятий по проектированию и установлению водоохраных зон водных объектов и их прибрежных защитных полос, а также мероприятий по предотвращению и ликвидации вредного воздействия вод; проведение государственной экспертизы схем комплексного использования и охраны водных ресурсов, а также предпроектной и проектной документации на строительство и реконструкцию хозяйственных и других объектов, влияющих на состояние водных объектов. Территориально эта организация расположена в городе Москве. В Ярославле находится территориальное представительство, деятельность которого распространяется на все муниципальные образования Ярославской области.

**Органы власти субъекта РФ** на территории Ярославской области представлены Государственной Думой Ярославской области, Губернатором Ярославской области, Администрацией Ярославской области в лице Департамента агропромышленного комплекса, охраны окружающей среды и природопользования Ярославской области и Комиссии Администрации Ярославской области по природопользованию и охране окружающей природной среды. Рассмотрим их деятельность более подробно.

*Государственная Дума Ярославской области* является высшим законодательным органом Ярославской области. Утверждает Устав и схему управления Ярославской области. Принимает законы Ярославской области. Обладает правом законодательной инициативы на федеральном уровне. Контрольные функции Государственной Думы распространяются только на проверку выполнения некоторых принимаемых ею областных законов в природоохранной сфере.

*Губернатор Ярославской области* возглавляет исполнительную власть в области и является высшим должностным лицом Ярославской области. Формирует Администрацию области в соответствии с Уставом Ярославской области и осуществляет общее руководство ее деятельностью на принципах единоначалия. Руководит разработкой схемы управления областью. Как правило, регулирование природоохранной деятельности на локальном уровне не требует прямого участия Губернатора, но в некоторых случаях законодательство предусматривает необходимость решения высшего должностного лица области. Так, земли сельскохозяйственного назначения, леса 2 и 3 групп переводятся в иную категорию только на основании Постановления Главы Администрации области.

*Департамент агропромышленного комплекса, охраны окружающей среды и природопользования Ярославской области (Департамент АПК)* является структурным подразделением Администрации Ярославской области. Департамент АПК действует на основании Положения<sup>9</sup>. Основными его функциями, в соответствии с Положением, являются: (1) участие в разработке нормативных правовых актов по вопросам природопользования и природоохранной деятельности; (2) разработка предложений по объемам финансирования природоохранных мероприятий; (3) разработка и реализация целевых программ восстановления и охраны водных объектов, геологоразведочных работ на территории Ярославской области; (4) осуществление территориального управления природопользованием и охраной окружающей среды с привлечением территориальных структур федеральных органов исполнительной власти и местного самоуправления Ярославской области, организаций всех форм собственности и общественных объединений; (5) оценка состояния окружающей природной среды, осуществление экологического контроля, создание мониторинговых систем наблюдения; (6) сохранение и развитие системы особо охраняемых природных территорий, биоразнообразия и ведение Красной книги Ярославской области; (7) организация экологического образования, просвещения, воспитания, обеспечения населения необходимой экологической информацией и др.

По состоянию на 2006 год в структуре департамента АПК природоохранные функции выполняли два комитета: (1) Комитет по учету и использованию природных ресурсов, (2) Комитет по охране окружающей среды. Комитет по учету и использованию природных ресурсов занимается вопросами лесо- и недропользования, а также охраны и рационального использования водных объектов и ресурсов животного мира. Комитет по охране окружающей среды непосредственно решает экологические вопросы, в том числе осуществляет государственный экологический контроль на территории всех муниципальных образований Ярославской

<sup>9</sup> Утверждено Постановлением администрации Ярославской области от 23.09.2002 № 159 (в редакции постановления Администрации области от 21.05.2003 № 97

области. Кроме инспекторов, осуществляющих государственный экологический контроль за предприятиями, расположенными на территории города Ярославля, в штате комитета состоят 6 специалистов, которые территориально находятся в Брейтовском, Первомайском, Тутаевском, Угличском и Ростовском муниципальных районах, а также в городе Рыбинске. В своей деятельности они охватывают и соседние муниципальные образования. Таким образом, специалисты администрации Ярославской области осуществляют регулирование природоохранной деятельности во всех муниципальных образованиях.

*Комиссия Администрации Ярославской области по природопользованию и охране окружающей природной среды.* Она является координационным органом Администрации Ярославской области. Комиссию возглавляет заместитель Губернатора области — директор департамента АПК. В состав комиссии входят руководители и специалисты природоохранных структур Ярославской области, всего 25 человек. Основными задачами Комиссии, в соответствии с Положением<sup>10</sup>, являются: (1) рассмотрение вопросов формирования и реализации региональной экологической политики, совершенствования законодательства; (2) координация деятельности всех природоохранных организаций, действующих на территории Ярославской области.

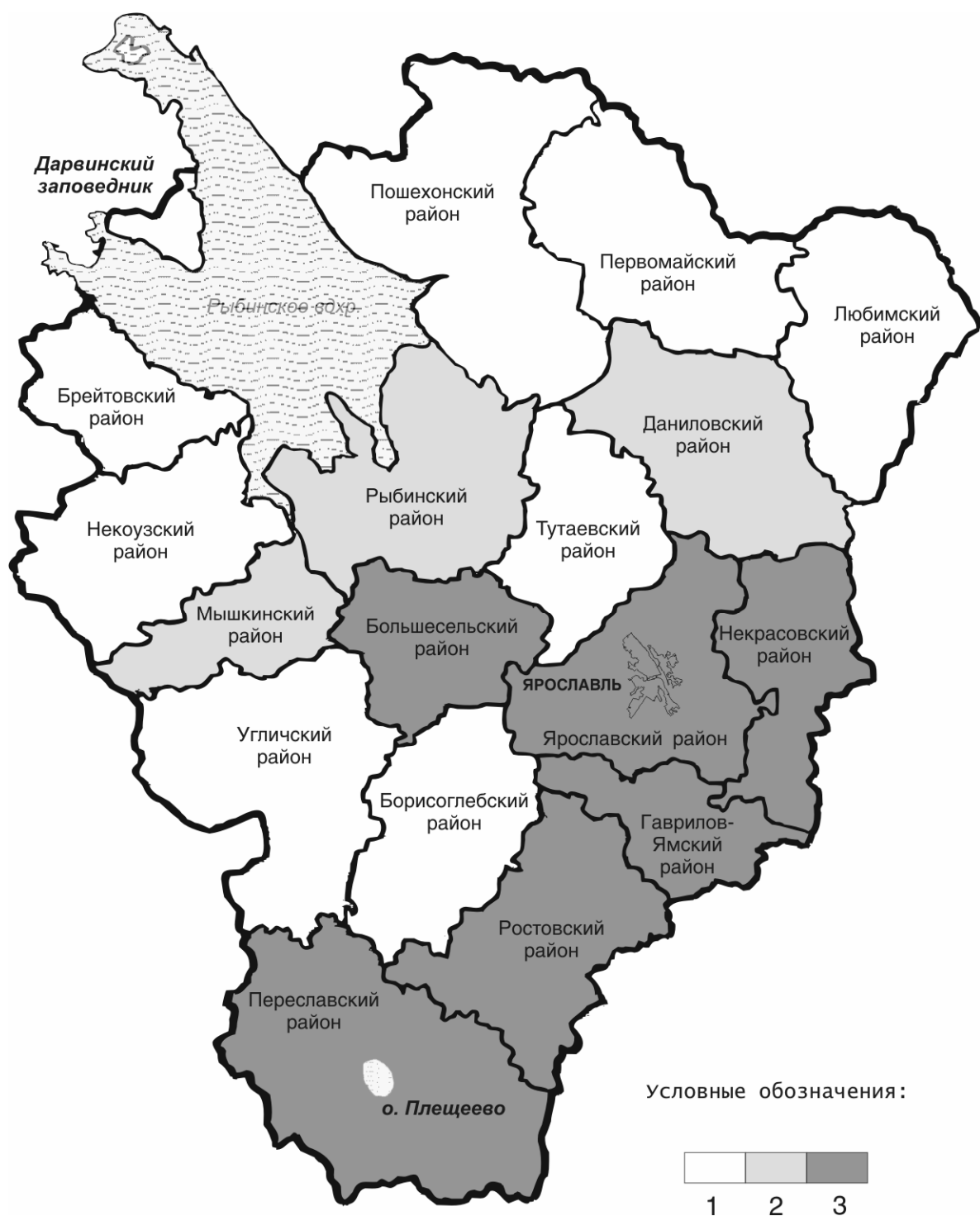
**Органы местного самоуправления** на территории Ярославской области представлены муниципалитетами (собраниями представителей), главами муниципальных образований, администрациями муниципальных образований округов.

*Муниципалитеты (собрания представителей)* являются законодательными органами муниципальных образований Ярославской области. Утверждают уставы и схемы управления, определяют условия использования земель, принимают местные природоохранные планы и программы, решают ряд других вопросов.

*Главы муниципальных образований* возглавляют администрации муниципальных образований Ярославской области. Устанавливают и изменяют структуру местных администраций, определяют полномочия структурных подразделений, в том числе осуществляющих непосредственное регулирование природоохранной деятельности, утверждают схемы управления округами, представляют на утверждение экологические программы и планы действий.

*Администрации муниципальных образований* содержат в своем составе структурные подразделения, которые непосредственно осуществляют регулирование природоохранной деятельности на локальном уровне. Все муниципальные образования Ярославской области по характеру природоохранных структур в составе местных администраций можно разделить на три группы (рисунок 2). Первая группа объединяет муниципальные территории, в структуре администраций которых регулирование природоохранной деятельности осуществляют самостоятельные отделы. К ним относятся город Ярославль, город Переславль-Залесский, Ярославский, Некрасовский, Большесельский, Ростовский, Переславский и Гаврилов-Ямский муниципальные районы.

<sup>10</sup> Утверждено постановлением Губернатора области от 28.11.2000 № 810



условные обозначения:



Цифрами обозначены  
 1 — наличие в составе департаментов или управлений специалистов в сфере охраны окружающей среды и природопользования;  
 2 — наличие в составе департаментов или управлений агропромышленного комплекса природоохранных отделов  
 3 — наличие самостоятельных природоохранных отделов

Рисунок 2 — Характер природоохранных структур в составе администраций муниципальных районов Ярославской области



Наиболее развиты такие структуры в составе мэрии города Ярославля и в администрации Ярославского муниципального района. Ко второй группе относятся территории, где действуют природоохранные отделы в составе департаментов и управлений агропромышленного комплекса. В состав этой группы входят Рыбинский, Даниловский и Мышкинский муниципальные районы. Третья группа представляет собой территории, в структуре администраций которых отсутствуют природоохранные отделы, регулирование природоохранной деятельности осуществляют отдельные специалисты в составе департаментов или управлений агропромышленного комплекса. К этой группе относятся: Брейтовский, Некоузский, Угличский, Борисоглебский, Тутаевский, Любимский, Пошехонский и Первомайский муниципальные районы.

\* \* \*

Рассмотрение и анализ природоохранных институтов (формальных) и природоохранных организаций позволили выявить следующие важнейшие особенности институционального пространства в сфере регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне и сделать ряд общих выводов.

Основу институционального пространства составляют формальные природоохранные институты, которые, определяя полномочия органов власти, права и обязанности местного населения, а также требования к предприятиям–природопользователям, создают условия для функционирования природоохранных организаций в сфере регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне. Они также формируют ограничительные рамки, в пределах которых может осуществляться та или иная деятельность, оказывающая какое-либо воздействие на окружающую природную среду.

Проведение социально-экономических и политических реформ напрямую влияет на институциональное пространство, изменяя формальные природоохранные институты, а, следовательно, и полномочия органов власти разных уровней, граждан и природопользователей. Как показали результаты проведенного анализа, смена формальных природоохранных институтов обуславливает перераспределение полномочий между федеральными, региональными властями и местным самоуправлением, которое имеет маятниковый характер. Так, например, в начале 90-х годов местные власти обладали существенными полномочиями в природоохранной сфере, после 1993 года большая часть их была сокращена, что привело к ослаблению природоохранного регулирования на местах. В результате проведения административной реформы, с появлением новых полномочий в природоохранной сфере, местное самоуправление получило дополнительные возможности в регулировании природоохранной деятельности.

Преобразования формальных природоохранных институтов в рамках институционального пространства ведет и к изменению природоохранных организаций. Изучение современной ситуации показало, что сложившаяся в настоящее время структура природоохранных организаций федерального подчинения, осуществляющих регулирование природоохранной деятельности на локальном уровне, носит отраслевой харак-

тер, что негативно сказывается на осуществлении взаимодействия между ними и, как следствие, осложняет комплексное регулирование природоохранной деятельности на местах. Координационные функции могли бы взять на себя региональные структуры. Однако в настоящее время это несколько затруднено в связи с отсутствием у органов власти субъектов РФ соответствующих полномочий, а также недостаточностью их взаимодействия с федеральными природоохранными организациями.

В этих условиях существенно возрастает роль местного самоуправления, от которого зависит непосредственная реализация на местах принимаемых вышестоящими органами власти решений. Это уже находит свое отражение и на практике. Как показали результаты исследований, на территории Ярославской области большая часть местных администраций уже создали в своем составе специализированные природоохранные отделы (или привлекли специалистов-экологов).

Таким образом, происходящие в настоящее время изменения природоохранных институтов и организаций способствуют повышению значимости регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне, а также роли местного самоуправления в этом процессе. Несмотря на его медленные темпы и маятниковый характер, оно имеет большое значение для обеспечения развития локальных территорий в условиях глобализации.

Вместе с тем, для повышения эффективности регулирования природоохранной деятельности необходимо учитывать географические особенности локальных территорий, и, если требуется, корректировать на этой основе состав, структуру, численность и режим работы соответствующих природоохранных организаций.

## **2.4 Учет географических особенностей локальных территорий при организации регулирования природоохранной деятельности**

Географические особенности локальных территорий (природно-экологические, социокультурные, экономико-географические) являются объективной основой построения систем регулирования природоохранной деятельности. Они могут быть представлены теми или иными факторами, которые влияют на организационную структуру, целевую ориентацию, режим работы, кадровое и техническое обеспечение, особенности принятия управленческих решений и другие аспекты природоохранного регулирования (таблица 6).

Выявление географических особенностей и их учет в регулировании природоохранной деятельности имеет важное значение для повышения эффективности природоохранного регулирования на локальном уровне. Оно позволяет оптимизировать системы регулирования в соответствии с имеющимися особенностями и выбирать наиболее доступные в сложившихся условиях средства для решения проблем в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Для учета географических особенностей необходимо разработать специальные индикаторы, которые позволят определять и формализовать географические особенности локальных территорий и, в соответствии с ними, осуществлять проектирование новых или уточнение существующих систем регулирования природоохранной деятельности.

Таблица 6 — Факторы, обусловленные географическими условиями локальных территорий и влияющие на регулирование природоохранной деятельности

Факторы	Краткая характеристика фактора	Направления влияния фактора на регулирование природоохранной деятельности
<b><i>Природно-экологические особенности</i></b>		
Природные условия и ресурсы	Тела и силы природы, существенные для жизни и деятельности человеческого общества, которые участвуют (природные ресурсы) или не участвуют (природные условия) непосредственно в производственной и непроизводственной деятельности людей (Минц, 1972). К ним относятся климат, геологическая среда, рельеф, поверхностные и подземные воды, почвы, растительность и животный мир, ценные природные объекты и др.	Пространственное размещение; целевая ориентация деятельности
		природоохранных подразделений; режим работы; кадровое обеспечение (наличие специалистов соответствующих профилей); транспортное обеспечение и режим эксплуатации транспортных средств
Характер антропогенного воздействия	Особенности влияния хозяйственной и иной деятельности человека на окружающую природную среду, обусловленные исторически сложившимся типом природопользования	Функции и структура органов природоохранного регулирования; численность подразделений; режим работы
<b><i>Социокультурные особенности</i></b>		
Характер регионализации правового пространства в области охраны окружающей среды	Территориально обусловленная необходимость и легитимная возможность передачи различных законодательно определенных полномочий в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования с нижестоящих уровней власти (локальный уровень) вышестоящим (региональный и федеральный уровни)	Функции и структура органов природоохранного регулирования, численность и профессиональный состав
Социокультурные формы горизонтальной координации	Традиции взаимодействия органов власти разных уровней (муниципального, регионального, федерального), осуществляющих регулирование природоохранной деятельности, между собой и с другими группами общества (бизнес-структурами, общественными организациями, местным населением и др.).	Характер горизонтальной координации организаций, выполняющих функции природоохранного регулирования; соотношение формальных и неформальных институтов в природоохранном регулировании
Мотивация природоохранной деятельности	Социокультурно обусловленные предпосылки принятия решений по регулированию природоохранной деятельности, представляющие собой основания для практического выбора из всего имеющегося теоретического диапазона.	Диапазон выбора принимаемых решений

Таблица 6 (продолжение)

Факторы	Краткая характеристика фактора	Направления влияния фактора на регулирование природоохранной деятельности
<b>Экономико-географические особенности</b>		
Экономическая эффективность использования природных ресурсов и комплексов	Оценка размера и структуры доходов от природных ресурсов и комплексов (в соответствии с теорией полной экономической ценности)	Возможности финансирования; обоснование затрат на природоохранный контроль и мониторинг; выявление зон, где возможно деструктивное поведение природопользователей
Угроза истощимости природных ресурсов и комплексов	Потенциальная возможность сокращения запасов природных ресурсов и экосистемных услуг (количественное истощение) или ухудшения их состояния (качественное истощение) в результате текущего хозяйственного использования или активизации хозяйственной деятельности	Приоритетные направления введения и контроля природоохранных ограничений
Право собственности на природные ресурсы	Правомочия индивидов, организаций, в том числе органов власти разных уровней (муниципального, регионального, федерального) в доступе к природным ресурсам	Возможность и характер использования регуляторов деятельности природопользователей
Размер локальной территории и инфраструктурная обеспеченность	Площадь, которую занимает локальная территория в соответствии с границами, утвержденными административно-территориальным делением или иными документами. Наличие, состояние и возможность использования на локальной территории инфраструктуры (транспортной, телекоммуникационной и др.).	Территориальная структура, техническое оснащение (транспорт, связь и др.) организаций, осуществляющих регулирование природоохранной деятельности

В связи с тем, что выявленные географические особенности, влияющие на регулирование природоохранной деятельности, отражают различные аспекты устойчивого развития, при выборе индикаторов целесообразно использовать опыт разработки и применения показателей устойчивого развития (который был освещен в подразделе 1.2.). Наибольший интерес для настоящего исследования, по мнению автора, представляет подход к выбору индикаторов по трем видам капитала (Индикаторы устойчивого развития, 2001. С. 137). В этом случае индикаторы подбираются в соответствии с темами (тремя аспектами устойчивого развития: природно-экологическим, социокультурным, экономико-географическим) и подтемами (которые отражают разные составляющие триады). Именно этот подход и был использован для разработки индикаторов оценки географических особенностей локальных территорий.

Важным элементом при выборе индикаторов является также соответствие их определенным критериям. Важнейшими среди них можно назвать следующие: (1) простота (индикаторы должны быть понятны даже неспециалистам); (2) достоверность (индикаторы должны отражать истинное положение); (3) доступность данных; (4) надежность (индикаторы

должны быть надежными средствами диагностики); (5) измеримость (индикаторы должны фиксировать географические особенности локальных территорий и должны быть, по возможности, измеримы в независимом от времени масштабе); (6) однозначность (каждый индикатор должен иметь четкое определение).

Основываясь на международном и отечественном опыте разработки показателей устойчивого развития, а также результатах оценки их соответствия определенным критериям, по каждому фактору были выбраны индикаторы оценки географических особенностей локальных территорий (таблица 7). Необходимо отметить, что не все индикаторы имеют количественное выражение, значения некоторых, в частности характеризующих социокультурные особенности, носят исключительно качественный характер. Это, однако, не снижает значения индикаторов для определения характера регулирования природоохранной деятельности.

Значения каждого из представленных в таблице индикаторов, отражающих те или иные географические особенности локальных территорий, могут быть использованы в системе регулирования природоохранной деятельности для определения организационной структуры органов регулирования, их целевой ориентации, режима работы, кадрового и технического обеспечения, особенностей принятия управленческих решений и др. Более подробное описание индикаторов, а также характеристика назначения их использования в регулировании природоохранной деятельности приведены в таблице 8.

Таблица 7 — Индикаторы оценки географических особенностей локальных территорий для целей совершенствования регулирования природоохранной деятельности

<b>Факторы</b>	<b>Индикаторы оценки географических особенностей</b>
<b><i>Природно-экологические особенности</i></b>	
Природные условия и ресурсы	Средняя температура воздуха в январе и июле (°С)
	Наличие природных ресурсов
	Наличие уникальных природных комплексов, редких и исчезающих видов животных и растений
	Наличие природных барьеров (водных объектов, горных хребтов)
Характер антропогенного воздействия	Частота опасных природных явлений (единиц в год)
	Количество объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (единиц)
	Количество объектов первого и второго класса опасности (% от общего количества)
	Приоритетные экологические проблемы
<b><i>Социокультурные особенности</i></b>	
Характер регионализации правового пространства в области охраны окружающей среды	Препятствия для решения природоохранных проблем на местном уровне
	Привлечение к решению проблем органов власти вышестоящих уровней

Таблица 7 (продолжение)

Социокультурные формы горизонтальной координации	Традиционные формы взаимодействия людей
	Угроза социальных конфликтов, обусловленных доступом к природным ресурсам
	Участие местного населения в решении природоохранных вопросов
	Степень доверия населения к органам власти, осуществляющим регулирование природоохранной деятельности
Мотивация природоохранной деятельности	Возможность принятия компромиссных решений
	Уровень распространения деструктивного поведения
	Весомость частных инициатив
	Значение природоохранных факторов в системе ценностей
<b>Экономико-географические особенности</b>	
Экономическая эффективность использования природных ресурсов и комплексов	Экономическая ценность природного капитала
Угроза истощимости природных ресурсов и комплексов	Соотношение темпов изъятия и восстановления природных ресурсов
	Соотношение запасов и объемов добычи природных ресурсов
Право собственности на природные ресурсы	Соотношение государственной, муниципальной и частной форм собственности на природные ресурсы
Размер локальной территории и инфраструктурная обеспеченность	Наличие и уровень самостоятельности территориально обособленных подразделений в составе организаций, осуществляющих регулирование природоохранной деятельности

Таблица 8 — Описание индикаторов оценки географических особенностей локальных территорий для целей совершенствования регулирования природоохранной деятельности

Факторы	Индикаторы оценки географических особенностей локальных территорий (единицы измерения)	Описание индикатора	Цели использования индикатора для регулирования природоохранной деятельности (Особенности регулирования)
Природные условия и ресурсы	Средняя температура воздуха в январе и июле (°C)	<b>Природно-экологические особенности</b> Значение средней температуры воздуха в самом теплом и самом холодном месяце	Определение режимов работы органов регулирования природоохранной деятельности (например, периодичности вывоза отходов, режима эксплуатации специализированного автотранспорта и др.)
	Наличие природных ресурсов	Наличие на территории различных видов природных ресурсов (поверхностные и подземные воды, леса, плодородные земли, полезные ископаемые и др.)	Определение целевой ориентации деятельности природоохранных подразделений, кадрового обеспечения (например, регулирование использования тех природных ресурсов, которые встречаются на территории)
	Наличие уникальных природных комплексов, редких и исчезающих видов животных и растений	Наличие на локальной территории уникальных природных комплексов, редких и исчезающих видов животных и растений	Определение кадрового обеспечения органов природоохранного регулирования (например, наличие специалистов-биологов)
	Наличие природных барьеров (водных объектов, горных хребтов)	Наличие на локальной территории природных барьеров в виде водных объектов и горных хребтов	Определение пространственного размещения, транспортного обеспечения (например, наличия катеров или моторных лодок, если на территории есть крупные водные объекты)
	Частота опасных природных явлений (единиц в год)	Количество опасных природных явлений (землетрясений, селей, сходов лавин, оспей, наводнений, ураганов, смерчей и др.), возникающих на локальной территории	Определение режима работы органов регулирования природоохранной деятельности (например, введение оперативных дежурств)
Характер антропогенного воздействия	Количество объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (единиц)	Число объектов, занимающихся хозяйственной и иной деятельностью, использующих природные ресурсы и оказывающих негативное воздействие на окружающую природную среду	Определение численности подразделений органов природоохранного регулирования (например, численности инспекторов, осуществляющих государственный экологический контроль)

Таблица 8 (продолжение)

Факторы	Индикаторы оценки географических особенностей локальных территорий (единицы измерения)	Описание индикатора	Цели использования индикатора для регулирования природоохранной деятельности
	Количество объектов первого и второго классов опасности (% от общего количества)	Доля объектов первого и второго классов опасности в общем количестве объектов, занимающихся хозяйственной и иной деятельностью, использующих природные ресурсы и оказывающих негативное воздействие на окружающую природную среду	Определение численности подразделений органов природоохранного регулирования, режимов их работы (например, количества инспекторов высшей категории, планирования количества инспекционных проверок)
	Приоритетные экологические проблемы	Наиболее остро стоящие на локальной территории экологические проблемы (загрязнение атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод, увеличение количества твердых бытовых и промышленных отходов и др.)	Определение структуры органов природоохранного регулирования и функций их подразделений (например, количества подразделений в соответствии с приоритетными проблемами)
<b>Социокультурные особенности</b>			
Характер регионализации пранового пространства в области охраны окружающей среды	Препятствия для решения природоохранных проблем на местном уровне	Наличие экономических, социальных, политических и иных препятствий для решения природоохранных проблем на местном уровне	Определение численности и профессионального состава органов природоохранного регулирования (например, количества инспекторов, их квалификации)
	Привлечение к решению проблем органов власти вышестоящих уровней	Обусловленное невозможностью решения проблем на местном уровне привлечение к их решению органов власти вышестоящих уровней	Определение структуры органов природоохранного регулирования, их численности и профессионального состава (например, формирования дирекций или администраций, представляющих интересы федеральных органов власти на местах, наличия юридической службы)
Социокультурные формы горизонтальной координации	Традиционные формы взаимодействия людей	Характер взаимодействия людей на локальной территории; социокультурно обусловленная возможность совместных действий	Принятие управленческих решений по регулированию природоохранной деятельности (например, возможность совместных действий различных природоохранных структур по комплексному решению экологических проблем)
	Угроза социальных конфликтов, обусловленных доступом к природным ресурсам	Потенциальная возможность развития конфликтов между различными группами общества за доступ к природным ресурсам	Принятие управленческих решений по регулированию природоохранной деятельности (например, при запрещении хозяйственной деятельности введении компенсаций местным жителям)



Таблица 8 (продолжение)

Факторы	Индикаторы оценки географических особенностей локальных территорий (единицы измерения)	Описание индикатора	Цели использования индикатора для регулирования природоохранной деятельности
	Участие местного населения в решении природоохранных вопросов	Характер и форма участия местного населения в решении природоохранных вопросов и проблем	Принятие управленческих решений по характеру работы с местным населением
	Степень доверия населения к органам власти, осуществляющим регулирование природоохранной деятельности	Форма признания населением органов власти, осуществляющих природоохранное регулирование, и их деятельности	Принятие решений по организации взаимодействия органов природоохранного регулирования с местным населением
Мотивация природоохранной деятельности	Возможность принятия комплексных решений	Возможность достижения соглашения по вопросам охраны окружающей среды и рационального природопользования на основе взаимных уступок	Определение диапазона выбора принимаемых решений (например, при разграничении полномочий между организациями разных уровней власти, осуществляющих регулирование природоохранной деятельности на одной локальной территории)
	Уровень распространения деструктивного поведения	Распространенность разрушительного по отношению к окружающей природной среде поведения природопользователей	Принятие управленческих решений по регулированию природоохранной деятельности (например, по использованию механизмов снижения и предотвращения браконьерства)
	Весомость частных инициатив	Доля частных инициатив в общем объеме проводимых природоохранных мероприятий, направленных на сохранение окружающей природной среды и рациональное использование природных ресурсов	Принятие управленческих решений по регулированию природоохранной деятельности (например, при выборе источников финансирования природоохранных мероприятий)
	Значение природоохранных факторов в системе ценностей	Значимость вопросов сохранения окружающей природной среды в системе общепринятых ценностей	Принятие управленческих решений по регулированию природоохранной деятельности (например, при определении возможности использования экономических механизмов регулирования)
<b>Экономико-географические особенности</b>			
Экономическая эффективность использования природных ресурсов и комплексов	Экономическая ценность природного капитала	Величина запасов (в денежном выражении) возобновимых и невозобновимых природных ресурсов, которые используются человеком или имеют для него какое-либо значение	Принятие управленческих решений по регулированию природоохранной деятельности (например, по повышению эффективности использования природных ресурсов)

Таблица 8 (продолжение)

Факторы	Индикаторы оценки географических особенностей локальных территорий (единицы измерения)	Описание индикатора	Цели использования индикатора для регулирования природоохранной деятельности
Угроза истощимости природных ресурсов и комплексов	Соотношение темпов изъятия и восстановления природных ресурсов	Количество природных ресурсов, изъятых за определенный период времени по сравнению с количеством и сроками их восстановления	Принятие управленческих решений по регулированию природоохранной деятельности (например, о необходимости проведения разведки полезных ископаемых, ограничении объемов добычи природных ресурсов)
Право собственности на природные ресурсы	Соотношение запасов и объемов добычи природных ресурсов	Количество запасов природных ресурсов по сравнению с объемами его изъятия	Принятие управленческих решений по регулированию природоохранной деятельности (например, о необходимости введения ограничений на использование природных ресурсов)
Размер локальной территории и инфраструктурная обеспеченность	Соотношение государственной, муниципальной и частной форм собственности на природные ресурсы	Доля в общем объеме всех форм собственности на природные ресурсы государственной, муниципальной и частной форм	Определение возможности и характера использования регуляторов деятельности природопользователей (например, экономических)
Размер локальной территории и инфраструктурная обеспеченность	Наличие и уровень самостоятельности территориально обособленных подразделений в составе организаций, осуществляющих регулирование природоохранной деятельности	Территориально обусловленное наличие в структуре организаций, осуществляющих регулирование природоохранной деятельности, обособленных и самостоятельных подразделений	Определение территориальной структуры и технической оснащенности (транспорт, связь и др.) организаций, осуществляющих регулирование природоохранной деятельности (например, количества необходимых транспортных средств, характера коммуникаций)

Из таблицы видно, что значения индикаторов по-разному используются в регулировании природоохранной деятельности. По одним из них, выделенным в таблице 8 серым цветом (наличие уникальных природных объектов и комплексов; количество объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду; количество объектов первого и второго класса опасности; приоритетные экологические проблемы; препятствия для решения природоохранных проблем на местном уровне; привлечение к решению проблем органов власти вышестоящих уровней; угроза социальных конфликтов, обусловленных доступом к природным ресурсам; участие местного населения в решении природоохранных вопросов; экономическая ценность природного капитала; соотношение государственной, муниципальной и частной форм собственности на природные ресурсы), определяют организационную структуру регулирования, перечень подразделений в составе природоохранных органов, целевую ориентацию, количество необходимых сотрудников, то есть выбирают территориально обусловленные модели регулирования природоохранной деятельности. По другим (средняя температура воздуха в январе и июле (°C); наличие природных барьеров; частота опасных природных явлений; традиционные формы взаимодействия людей, степень доверия населения к органам власти, осуществляющим регулирование природоохранной деятельности; возможность принятия компромиссных решений; уровень распространения деструктивного поведения; весомость частных инициатив; значение природоохранных факторов в системе ценностей; соотношение темпов изъятия и восстановления природных ресурсов; соотношение запасов и объемов добычи природных ресурсов; наличие и уровень самостоятельности территориально обособленных подразделений в составе организаций, осуществляющих регулирование природоохранной деятельности) — пространственное размещение, кадровое и техническое обеспечение, профессиональный состав, режим работы, принятие управленческих решений, то есть корректируют выбранную территориальную модель, приводят ее в соответствие с географическими особенностями локальной территории.

\* \* \*

Таким образом, для учета географических особенностей локальных территорий с целью повышения эффективности регулирования природоохранной деятельности могут быть использованы соответствующие индикаторы, которые позволяют оценивать особенности территорий и, в соответствии с полученными результатами, проектировать новые системы регулирования или корректировать существующие.

В основе выбора индикаторов лежит принцип обеспечения устойчивости локальных территорий. Основываясь на том, что выявленные географические особенности и раскрывающие их факторы отражают различные аспекты устойчивого развития, для разработки индикаторов был применен подход по трем видам капитала, в соответствии с которым индикаторы подбираются по темам (трем аспектам устойчивого развития: природно-экологическому, социокультурному, экономическому) и подтемам (которые отражают разные факторы).

В зависимости от характера использования индикаторы подразделяются на две группы: базовые, позволяющие выбирать территориальные модели регулирования природоохранной деятельности, и дополнительные, которые дают возможность корректировать выбранную территориальную модель в соответствии с географическими особенностями локальной территории.

## 2.5 Территориальные модели регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне: географические особенности их использования

Исследования Института «Кадастр» на локальных территориях в регионах России<sup>11</sup>, выполненные при непосредственном участии автора, показали принципиальную возможность выделения нескольких территориальных моделей регулирования природоохранной деятельности. В основе этого лежит понимание регулирования природоохранной деятельности, которое было показано в главе 1 (подраздел 1.2.), как системы установления и использования механизмов государственного регулирования с целью ограничения хозяйственной деятельности. В соответствии с этим территориальные модели различаются между собой именно по степени применяемых ограничений хозяйственной деятельности, а также характером угрозы биоразнообразию и здоровью людей — первопричиной введения всех ограничений (рисунок 3).

Ограничения хозяйственной деятельности	Территориальные модели регулирования природоохранной деятельности								Ограничения хозяйственной деятельности	
	I	IV	III	II	II	III	IV	V		
высокие										высокие
средние										средние
низкие										низкие
практически отсутствуют										практически отсутствуют
<b>Уровень ограничений / угроз</b>	высокая	средняя	низкая	практически отсутствуют		низкая	средняя	высокая	<b>Уровень ограничений / угроз</b>	
<b>Угроза биоразнообразию</b>				<b>Угроза здоровью людей</b>						

Рисунок 3 — Территориальные модели регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне

<sup>11</sup> Государственный природный заповедник «Костомукшский» (Республика Карелия), Кораблинский муниципальный район (Рязанская область), Национальный парк «Плещеево озеро» (Ярославская область), Первомайский муниципальный район (Ярославская область), Сельское муниципальное образование Архыз (Карачаево-Черкесская Республика), Сочинский национальный парк, Ярославский муниципальный район (Ярославская область), город Ярославль, южный промышленный район города Ярославля.

Как показывает практика, ограничения хозяйственной деятельности имеют место на любой локальной территории, при этом, высокая угроза биоразнообразию, здоровью людей влечет за собой введение максимальных ограничений (запрещений), практическое отсутствие такой угрозы определяет минимально возможные ограничения. Таким образом, объединение восьми сочетаний степени ограничений хозяйственной деятельности и характера угрозы сохранению биоразнообразия, здоровья (жизни) людей позволяет выделить пять территориальных моделей регулирования природоохранной деятельности. Модели I и V, характеризующиеся высокой степенью ограничений при максимальной угрозе биоразнообразию (Модель I) и здоровью людей (Модель V), условно были названы «ООПТ» и «Промзона». Модель II, III и IV, названные соответственно «Село», «Пригород», «Город» различаются степенью ограничений (от практического отсутствия до низкой и средней) и аналогичным характером угрозы биоразнообразию и здоровью людей.

### **2.5.1 Оценка географических особенностей использования территориальных моделей по базовым индикаторам**

Каждая из пяти моделей регулирования природоохранной деятельности используется в различных географических условиях. Для выявления этих условий необходимо обратиться к группе базовых индикаторов (раздел 2.3), которые являются основными при выборе территориальной модели регулирования природоохранной деятельности, наиболее эффективной в сложившихся географических условиях локальной территории. Значения этих индикаторов, а, соответственно, и описание географических условий, характерных для той или иной модели, приведены в таблице 9.

Сопоставив эти значения с результатами фактической оценки географических особенностей локальных территорий, можно выбрать такую территориальную модель, которая в наибольшей степени позволит учесть в системе регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне географические особенности и тем самым повысить эффективность решения сложившихся проблем в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования.

В свою очередь, сами территориальные модели определяют особенности регулирования природоохранной деятельности на локальной территории. Различаясь между собой по степени ограничения хозяйственной деятельности, характеру угрозы биоразнообразию, здоровью людей, они определяют такую специфику природоохранного регулирования, как приоритетные направления деятельности, организационная структура, выполняемые функции, финансовое обеспечение, участие местного населения и др. Описание этих особенностей природоохранного регулирования, обусловленных применением территориальных моделей, приведено в таблице 10, более подробная их характеристика — в приложении 2.

Таблица 9 — Обоснование выбора территориальных моделей регулирования природоохранной деятельности по индикаторам оценки географической условий локальных территорий

Территориальные модели	Модель I «ООПТ»	Модель II «Село»	Модель III «Пригород»	Модель IV «Город»	Модель V «Промзона»
<b>Индикаторы</b>					
<b>1. Природные ресурсы и условия</b>	Уникальные природные комплексы имеют площадной характер, занимают большую часть территории	Уникальные природные комплексы имеют преимущественно площадной характер, занимают небольшую часть территории	Уникальные природные комплексы имеют площадной и точечный характер, занимают значительную часть территории	Уникальные природные комплексы незначительны, имеют только точечный характер	Уникальные природные комплексы отсутствуют
<b>2. Характер антропогенного воздействия</b>	Объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду отсутствуют	Незначительное количество объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (от 10 до 100 единиц). В основном они представлены предприятиями сельского хозяйства, легкой, пищевой, легкой и др. отраслей промышленности	Существенное количество объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (от 100 до 1000). Среди них могут быть предприятия машиностроения, нефтехимии, по утилизации отходов и др.	Большое количество объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (более 1000). Они могут быть представлены всеми отраслей промышленности	Различное количество объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (может быть как менее 5, так и от 100 до 1000)
Количество объектов первого и второго класса опасности (% от общего количества)	Объекты первого и второго класса опасности отсутствуют	Незначительное количество объектов первого и второго класса опасности (менее 5%)	Существенное количество объектов первого и второго класса опасности (менее 10%).	Большое количество объектов первого и второго класса опасности (более 10%).	Для объектов первого и второго класса опасности, как правило, превышает 10%.

Таблица 9 (продолжение)

Территориальные модели	Модель I «ООПТ»	Модель II «Село»	Модель III «Пригород»	Модель IV «Город»	Модель V «Промзона»
<b>Индикаторы</b>	Сохранение биоразнообразия, объектов природного и культурного наследия	Неэффективное использование природных ресурсов	Неэффективное использование природных ресурсов и комплексов в условиях повышенной антропогенной нагрузки, оказываемой близлежащими городами	Высокие риски здоровью от загрязнения окружающей среды. Низкая комфортность (экологические аспекты) городской среды	Не соблюдение разрешенных параметров антропогенного воздействия на окружающую среду
<b>3. Характер регионализации правового пространства в области охраны окружающей среды</b>					
Препятствия для решения природоохранных проблем на местном уровне	Препятствия экономического, социального, политического и иного характера	Препятствия преимущественно экономического характера	Препятствия преимущественно экономического характера	Препятствия отсутствуют, или не существенны	Препятствия отсутствуют или носят экономический и политический характер
Привлечение к решению природоохранных проблем органов власти вышестоящих уровней	Существует необходимость привлечения к решению природоохранных проблем федеральных или региональных органов власти	Требуется привлечение к решению природоохранных проблем региональных органов власти	Необходимо привлечение к решению природоохранных проблем региональных органов власти	Привлечение к решению природоохранных проблем органов власти вышестоящих уровней не требуется	Как правило, привлечение органов власти вышестоящих уровней к решению природоохранных проблем не требуется. В некоторых случаях (чрезвычайное воздействие на здоровье людей) оно необходимо
<b>4. Социокультурные формы горизонтальной координации</b>					
Угроза социальных конфликтов, обусловленных доступом к природным ресурсам	Высокая угроза социальных конфликтов, обусловленных доступом к природным ресурсам	Высокая, средняя, низкая угроза социальных конфликтов, обусловленных доступом к природным ресурсам	Низкая и средняя угроза социальных конфликтов, обусловленных доступом к природным ресурсам	Угроза социальных конфликтов, обусловленных доступом к природным ресурсам, имеет низкий и средний уровень	Низкая или средняя угроза социальных конфликтов, обусловленных доступом к природным ресурсам

Таблица 9 (продолжение)

Территориальные модели	Модель I «ООПТ»	Модель II «Село»	Модель III «Пригород»	Модель IV «Город»	Модель V «Промзона»
<b>Индикаторы</b> Участие местного населения в решении природоохранных вопросов	Одностороннее информирование населения о природоохранных ограничениях	Взаимодействие с органами власти посредством использования форм (сход, казачий круг и др.)	Взаимодействие с органами власти посредством эклектичных форм	Взаимодействие с органами власти посредством использования форм городского самоуправления (общественные советы, ТОС и др.)	Информирование о природоохранных ограничениях
<b>5. Экономическая эффективность использования природно-ресурсного комплекса</b>					
Экономическая ценность природного капитала	Возможна низкая, средняя и высокая экономическая ценность природного капитала в зависимости от характера ограничения использования природных ресурсов	Низкая или средняя экономическая ценность природного капитала	Средняя экономическая ценность природного капитала	Высокая экономическая ценность природного капитала	Низкая экономическая ценность природного капитала
<b>6. Право собственности на природные ресурсы</b>					
Соотношение государственной, муниципальной и частной форм собственности на природные ресурсы	Преобладает государственная форма собственности	Сочетание государственной, муниципальной и частной форм собственности	Сочетание государственной, муниципальной и частной форм собственности	Преобладает муниципальная форма собственности	Преобладает частная форма собственности



Таблица 10 — Особенности организации регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне, в соответствии с территориальными моделями

Территориальные модели	Модель I «ООПТ»	Модель II «Село»	Модель III «Пригород»	Модель IV «Город»	Модель V «Промзона»
Приоритетные направления регулирования	Сохранение биоразнообразия, объектов природного и культурного наследия	Рациональное использование природных ресурсов и новых ресурсов как основы жизнеобеспечения населения	Рациональное использование природных ресурсов и комплексов в условиях повышенной антропогенной нагрузки, оказываемой близлежащими городами (отходы, интенсивное рекреационное использование и др.)	Снижение рисков здоровью от загрязнения окружающей среды (атмосферного воздуха, водных ресурсов, почвы и др.). Экологические аспекты повышения комфортности городской среды	Соблюдение разрешенных параметров антропогенного воздействия на окружающую среду (загрязнение атмосферного воздуха, шумовое воздействие, стоки, отходы и пр.)
Характер ограничительной хозяйственной деятельности	Ограничение деятельности, не связанной с сохранением биоразнообразия	Ограничение использования природных ресурсов	Ограничение использования природных ресурсов и антропогенного воздействия на окружающую среду	Ограничение антропогенного воздействия на окружающую среду	Ограничение воздействия выше разрешенных нормативов
Доминирующие участники	Администрация (дирекция) ООПТ (федерального (регионального) подчинения)	Региональные органы власти, а также органы местного самоуправления	Органы местного самоуправления, а также региональные и федеральные органы власти	Органы местного самоуправления, а также федеральные и региональные органы власти	Управляющая компания (дирекция) промзоны, как правило, в форме частного государственного партнерства
Финансирование природоохранной деятельности	Преобладает бюджетное финансирование	Преобладает бюджетное финансирование (в основном из регионального бюджета)	Сочетание бюджетного финансирования (в основном из муниципального и регионального бюджетов) и частных инвестиций	Сочетание бюджетного финансирования (в основном из муниципального и частных инвестиций)	Преобладают частные инвестиции при незначительной доле бюджетного финансирования

Таблица 10 (продолжение)

<p>Территориальные модели</p> <p>Особенности организации регулирования</p> <p>Роль местного населения</p>	<p>Модель I «ООПТ»</p> <p>Информирование о природоохранных ограничениях</p>	<p>Модель II «Село»</p> <p>Взаимодействие с органами власти посредством использования архаичных форм (сход, казачий круг и др.)</p>	<p>Модель III «Пригород»</p> <p>Взаимодействие с органами власти посредством эклектичных форм</p>	<p>Модель IV «Город»</p> <p>Взаимодействие с органами власти посредством использования форм городского самоуправления (общественные советы, ТОС и др.)</p>	<p>Модель V «Промзона»</p> <p>Информирование о качестве окружающей среды, соблюдении установленных нормативов воздействия на природу</p>
---	---	---	---	--	--

### 2.5.2 Оценка географических особенностей использования территориальных моделей по дополнительным индикаторам

Особенности использования одних и тех же территориальных моделей на разных локальных территориях могут несколько различаться. Эти различия, обусловленные географическими особенностями, находят выражение в режиме работы органов природоохранного регулирования, кадровом обеспечении, характере принятия управленческих решений. Тем не менее, они очень важны и обязательно должны учитываться для повышения эффективности регулирования природоохранной деятельности. Выявить такие географические особенности и определить направления корректировки территориальных моделей позволяют дополнительные индикаторы.

Различия в использовании территориальных моделей регулирования природоохранной деятельности и принципиальные возможности применения для их выявления дополнительных индикаторов показаны на примере практики природоохранного регулирования в рамках территориальной модели I «ООПТ» для двух разных локальных территорий: национального парка (НП) «Плещеево озеро» и Сочинского НП (таблица 11).

Таблица 11 — Значения дополнительных индикаторов оценки географических особенностей локальных территорий (в рамках территориальной модели I «ООПТ» на примере НП «Плещеево озеро» и Сочинского НП)

Наименования индикаторов	НП «Плещеево озеро»		Сочинский НП	
	Значение индикатора	Специфика регулирования природоохранной деятельности	Значение индикатора	Специфика регулирования природоохранной деятельности
Средняя температура воздуха в январе и июле (°C)	январь -10°C июль 20°C	Периодичность вывоза отходов соответствует средней зоне: 1 раз в сутки	январь 0°C июль 24°C	Периодичность вывоза отходов соответствует южной зоне: 2 раза в сутки
Наличие природных барьеров	Плещеево озеро	Наличие катеров и моторных лодок в автопарке	Горные хребты	Наличие специального снаряжения для инспектирования горных территорий
Частота опасных природных явлений	Опасные природные явления очень редки. Могут быть представлены ураганами	Отсутствие подразделения или специалистов, изучающих опасные природные явления и реагирующих на них	Опасные природные явления происходят как минимум один раз в год. Представлены как правило смерчами и осыпями	Наличие специалистов, которые изучают опасные природные явления и создают условия для их предотвращения или снижения негативного воздействия

Таблица 11 (продолжение)

Наименования индикаторов	НП «Плещеево озеро»		Сочинский НП	
	Значение индикатора	Специфика регулирования природоохранной деятельности	Значение индикатора	Специфика регулирования природоохранной деятельности
Традиционные формы взаимодействия людей	Терпеливость, характерная для населения Переславского района [8, с.112-124] определяет соответствующий характер взаимодействия людей	Взаимоотношения с местным населением носят безконфликтный характер. Во взаимоотношениях с Администрацией Переславского района и мэрией города Переславля-Залесского также конфликтов не наблюдается. При этом взаимодействие с мэрией не простые: на территории создана специальная комиссия по питьевому водоснабжению <sup>12</sup> , руководитель парка является ее членом, однако его ни разу не пригласили ни на одно заседание	Сложные взаимоотношения между людьми, определенные многонациональным составом местного населения, а также большим количеством приезжих сезонно проживающих (отдыхающих)	Дирекция национального парка уделяет большое внимание взаимоотношению с местным населением, местными администрациями. Прилагаются максимальные усилия для профилактики возможных конфликтов интересов
Соотношение темпов изъятия и восстановления природных ресурсов	Интенсивное рекреационное использование может нанести ущерб сохранению природных комплексов	Прорабатывается возможность ограничения рекреационного использования за счет уменьшения льгот по плате за рекреационную нагрузку с местного населения	Рекреационное использование некоторых объектов («33 водопада») превысило допустимую рекреационную нагрузку	Принимается решение о временном закрытии рекреационного объекта «33 водопада» с целью его восстановления

\* \* \*

Таким образом, в настоящее время на территории России в практике природоохранного регулирования используются пять территориальных моделей регулирования природоохранной деятельности. Они различаются между собой по степени ограничений хозяйственной деятельности, а также характеру угрозы биоразнообразию и здоровью людей. Использование каждой из них возможно только в определенных географических условиях. Проведение оценки этих условий с помощью базовых индикаторов позволяет выбрать территориальную модель регулирования природоохранной деятельности, которая и определит особенности природоохранного регулирования, в частности, его приоритетные направления, характер ограничений, основных участников, особенности финансирования природоохранных мероприятий, роль местного населения. Оценка

<sup>12</sup> Водоснабжение города осуществляется из озера Плещеево, которое и составляет основу НП «Плещеево озеро»

географических особенностей по дополнительным индикаторам дает возможность откорректировать выбранную территориальную модель, в частности, режим работы органов природоохранного регулирования, кадровое обеспечение, характер принятия управленческих решений, с учетом территориальной специфики. Все это в целом позволяет организовать систему регулирования на локальном уровне в полном соответствии с географическими особенностями и наиболее эффективно решать существующие проблемы в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования.

## 2.6 Выводы

Изучение традиций и исторического опыта регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне в России показало, что в нашей стране сложились устойчивые представления о природных ресурсах и объектах как об общем благе, которое доступно любому человеку. Такие восприятия напрямую выражаются в поведении людей и оказывают существенное влияние на регулирование природоохранной деятельности: определяют высокую устойчивость неформальных правил, сложности применения законодательства и соблюдения установленных ограничений на использование окружающей природной среды. В то же время, они стимулировали и доминирование в природоохранном регулировании административных инструментов, направленных на ограничение и запрещение использования природных ресурсов, загрязнения окружающей среды.

В развитии природоохранных организаций на протяжении XIII–XX веков наблюдались различные тенденции: в одни периоды происходило усиление роли местных органов власти в регулировании природоохранной деятельности, в другие, наоборот, ослабление местного самоуправления, централизация власти с передачей всех полномочий, в том числе по охране природы, вышестоящим структурам. При определении направлений повышения эффективности регулирования природоохранной деятельности на основе учета географических особенностей, укрепления обозначившейся тенденции децентрализации власти в настоящее время важно использовать исторический опыт, особенно тех периодов, когда происходило усиление местного самоуправления (начиная с 90-х годов XX века). Большое значение также имеет и использование международного опыта, в первую очередь тех стран, в которых развиты континентальная и смешанная модели местного самоуправления (Франция, Германия, Австрия, Япония и др.), наиболее близкие сложившимся в России подходам. Однако его применение возможно только при условии предварительной адаптации к историческим, природно-экологическим, социокультурным и экономическим особенностям локальных территорий.

Изучение современной ситуации с использованием методологии институционального анализа позволило определить особенности институционального пространства в сфере природоохранного регулирования. Было выявлено, что его основу составляют формальные природоохранные институты. Они, определяя полномочия органов власти, права и обязанности местного населения, а также требования к предприятиям–

природопользователям, формируют ограничительные рамки, в пределах которых может осуществляться использование природных ресурсов и оказываться воздействие на окружающую природную среду.

Проведение административной, социально-экономической и политической реформ напрямую влияет на институциональное пространство, изменяя формальные природоохранные институты, а, следовательно, и полномочия органов власти разных уровней, граждан и природопользователей. Как показали результаты проведенного анализа, смена формальных природоохранных институтов обуславливает перераспределение полномочий между федеральными, региональными властями и местным самоуправлением. Тем самым происходят усиление или ослабление различных ветвей власти в сфере природоохранного регулирования, которые имеют маятниковый характер. Так, например, до начала 90-х годов XX века местные власти обладали существенными полномочиями в природоохранной сфере, после 1993 года большая часть их была передана вышестоящим структурам, что привело к ослаблению природоохранного регулирования на местах. В результате проведения административной реформы местное самоуправление, получив новые полномочия в природоохранной сфере, стало уделять большее внимание регулированию природоохранной деятельности.

Преобразования формальных природоохранных институтов в рамках институционального пространства ведет и к изменению природоохранных организаций: они могут реформироваться, ликвидироваться, создаваться вновь. Изучение современной ситуации показало, что существующая структура природоохранных организаций не способствует осуществлению комплексного регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне. Это обусловлено недостаточностью взаимодействия между природоохранными организациями федерального подчинения, которые в настоящее время структурированы по отраслевому принципу, а также отсутствием у региональных структур полномочий, необходимых для выполнения координационных функций. Однако при их появлении (что можно прогнозировать уже в ближайшее время) органы власти субъектов РФ в полной мере могут выполнять координацию. В этих условиях существенно возрастает роль местного самоуправления, от которого зависит непосредственная реализация на местах решений, принимаемых вышестоящими органами власти. Это уже нашло свое отражение и на практике. Как показали результаты исследований на территории Ярославской области, большая часть местных администраций уже создали в своем составе специализированные природоохранные отделы или имеют в штате специалистов-экологов.

В целом происходящие в настоящее время изменения природоохранных институтов и организаций способствуют повышению значимости регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне, а также роли местного самоуправления в этом процессе. Несмотря на его медленные темпы и маятниковый характер, оно имеет большое значение для обеспечения развития локальных территорий в условиях глобализации.

Важная роль природоохранного регулирования в комплексном управлении развитием локальных территорий определяет необходимость повышения роли географического фактора. Первым шагом в этом направлении является оценка географических особенностей локальных территорий с помощью специальных индикаторов и использование полученных результатов для проектирования новых или корректировки существующих систем природоохранного регулирования.

В основе выбора индикаторов лежит принцип обеспечения устойчивости территорий. Базируясь на том, что выявленные географические особенности, влияющие на природоохранное регулирование и раскрывающие их факторы, отражают все аспекты устойчивого развития, для разработки индикаторов был применен подход по трем видам капитала, в соответствии с которым индикаторы подбираются по темам (трем аспектам устойчивого развития: природно-экологическим, социокультурным, экономическим) и подтемам. Наряду с этим, при подборе индикаторов должно учитываться соответствие их определенным критериям: достоверность, доступность данных, простота, надежность, измеримость, однозначность. Подобранные на основе этих принципов индикаторы позволяют наиболее комплексно оценивать географические особенности локальных территорий, делать на этой основе выводы о направлениях совершенствования систем природоохранного регулирования и определять соответствующие территориальные модели. При этом базовые индикаторы служат для выбора самой территориальной модели регулирования природоохранной деятельности, а дополнительные индикаторы дают возможность корректировать (уточнять) выбранную территориальную модель в соответствии с географическими особенностями конкретной локальной территории.

Как показывает практика работ в регионах России, в настоящее время в природоохранном регулировании используется пять территориальных моделей, которые различаются между собой по степени ограничений хозяйственной деятельности, характеру угрозы биоразнообразию и здоровью людей. Территориальные модели определяют особенности природоохранного регулирования, а именно его приоритетные направления, характер ограничений, основных участников, особенности финансирования природоохранных мероприятий, роль местного населения.

### **3 Рекомендации по организации регулирования природоохранной деятельности на локальных территориях с учетом географических особенностей и их применение на примере Ярославской области**

Необходимым условием повышения эффективности регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне является учет географических особенностей. В его основе лежит оценка территориальной специфики с помощью специальных индикаторов, выбор в соответствии с полученными результатами территориальных моделей регулирования природоохранной деятельности, оценка эффективности выбранных моделей с точки зрения соблюдения интересов как охраны природы, так и социально-экономического развития, а также выбор инструментов природоохранного регулирования.

Тем самым, учет географических особенностей представляет большой комплекс работ, выполнение которых должно осуществляться при непосредственном участии руководителей и специалистов природоохранных организаций. Для упрощения этого процесса автором были разработаны специальные рекомендации, которые представлены в настоящем разделе.

С целью подтверждения возможности практического использования рекомендаций автором в рамках настоящего исследования была проведена их апробация на территории Ярославской области. Полученные практические результаты также приведены в настоящем разделе.

#### **3.1 Рекомендации по организации регулирования природоохранной деятельности на локальных территориях с учетом географических особенностей**

Настоящие рекомендации представляют собой научно-методический документ, ориентированный на разъяснение последовательности действий по учету географических особенностей локальных территорий в регулировании природоохранной деятельности, как основы для повышения его эффективности. Рекомендации содержат общие положения, описание процедур оценки географических особенностей локальных территорий, выбора возможных территориальных моделей регулирования природоохранной деятельности, определения эффективности их применения, подбора инструментов регулирования, корректировки выбранной территориальной модели на примере определения кадрового обеспечения служб экологического контроля.

##### **3.1.1 Общие положения**

Регулирование природоохранной деятельности является важнейшим элементом общей системы управления развитием локальных территорий, так как обеспечивает благоприятную среду для жизни и хозяйственной деятельности людей, закладывает основу устойчивого развития.

Эффективность регулирования природоохранной деятельности зависит от учета географических особенностей локальных территорий: природно-экологических, социокультурных, экономических, а также раскры-



вающих их факторов, таких как природные условия территории, характер антропогенного воздействия на окружающую природную среду, характер регионализации правового пространства в области охраны окружающей среды, социокультурные формы горизонтальной координации, мотивация природоохранной деятельности, экономическая эффективность использования природно-ресурсного комплекса, угроза истощимости.

Для оценки географических особенностей локальных территорий используются индикаторы. Их применение позволяет формализовать географические особенности и, на основании полученных результатов, выбрать такие территориальные модели регулирования природоохранной деятельности, которые обеспечат наиболее эффективное решение сложившихся проблем в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Индикаторы, которые могут быть использованы для оценки географических особенностей локальных территорий, подразделяются на две группы: базовые, которые помогают выбирать территориальные модели регулирования природоохранной деятельности, и дополнительные, обеспечивающие возможность корректировки выбранной модели в соответствии с географическими особенностями локальной территории.

Настоящие рекомендации касаются вопросов применения каждой из указанных групп индикаторов для выбора и корректировки территориальных моделей регулирования природоохранной деятельности.

Рекомендации рассчитаны на применение для любых локальных территорий с целью повышения эффективности регулирования природоохранной деятельности на основе учета географических особенностей, их оценки и выбора наиболее оптимальных территориальных моделей.

### **3.1.2 Оценка географических особенностей локальных территорий**

Оценка географических особенностей локальных территорий производится с помощью базовых индикаторов, к которым относятся: (1) наличие уникальных природных объектов и комплексов; (2) количество объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую природную среду; (3) количество объектов первого и второго класса опасности; (4) приоритетные экологические проблемы; (5) препятствия для решения проблем в области охраны окружающей среды и рационального природопользования на местном уровне; (6) привлечение к решению проблем органов власти вышестоящих уровней; (7) угроза социальных конфликтов, обусловленных доступом к природным ресурсам; (8) участие местного населения в решении природоохранных вопросов; (9) экономическая ценность природного капитала; (10) соотношение государственной, муниципальной и частной форм собственности на природные ресурсы.

Значения указанных индикаторов применительно к разным локальным территориям будут различаться.

1. Уникальные природные комплексы могут присутствовать или отсутствовать на рассматриваемой локальной территории, занимать большую или незначительную часть территории, быть представленными площадными или точечными объектами.

2. Значения по индикатору «количество объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую природную среду» могут находиться в пределах: менее 5, от 5 до 100, от 100 до 1000, более 1000.

3. Объекты первого и второго класса опасности могут отсутствовать на территории, их количество может составлять менее 5%, менее 10%, более 10% от общего количества объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую природную среду.

4. Приоритетными экологическими проблемами на разных локальных территориях могут быть проблемы сохранения биоразнообразия, объектов природного и культурного наследия; неэффективного использования природных ресурсов; неэффективного использования природных ресурсов и комплексов в условиях повышенной антропогенной нагрузки, оказываемой близлежащими городами; высоких рисков здоровью от загрязнения окружающей среды, низкой комфортности (экологические аспекты) городской среды; несоблюдения разрешенных параметров антропогенного воздействия на окружающую среду.

5. Препятствия для решения проблемы в области охраны окружающей среды и рационального природопользования на местном уровне могут отсутствовать, носить экономический, социальный или политический характер.

6. Для решения экологических проблем может потребоваться (или не потребоваться) привлечение органов власти вышестоящих уровней (регионального, федерального).

7. Уровень угрозы социальных конфликтов, обусловленных доступом к природным ресурсам, может быть низким, средним и высоким.

8. Участие местного населения в решении природоохранных вопросов может заключаться в одностороннем информировании, а также носить характер взаимодействия с использованием различных форм (архаичных, городских, эклектичных).

9. Экономическая ценность природного капитала территории может быть охарактеризована как высокая, средняя и низкая.

10. Соотношение государственной, муниципальной и частной форм собственности на природные ресурсы может быть следующим: преобладание государственной формы собственности; преобладание муниципальной формы собственности; преобладание частной формы собственности; сочетание государственной, муниципальной и частной форм собственности.

Для оценки географических особенностей локальной территории в соответствии с представленными индикаторами проводится сбор всех необходимых данных. Далее выполняется анализ собранной информации, по результатам которого можно сделать выводы о том, какими географическими особенностями, оказывающими влияние на регулирование природоохранной деятельности, характеризуется локальная территория.

### ***3.1.3 Выбор возможных территориальных моделей регулирования природоохранной деятельности***

Выбор территориальных моделей регулирования природоохранной деятельности осуществляется на основании результатов оценки географических особенностей локальных территорий.

Эти результаты, представляющие собой значения базовых индикаторов, сопоставляются со значениями индикаторов, которые характерны для различных территориальных моделей (таблица 12).

Таблица 12 — Значения базовых индикаторов, применительно к территориальным моделям регулирования природоохранной деятельности

Наименования индикаторов	Значения индикаторов, при которых применяются территориальные модели регулирования природоохранной деятельности				
	Модель I «ООПТ»	Модель II «Село»	Модель III «Пригород»	Модель IV «Город»	Модель V «Промзона»
Наличие уникальных природных комплексов	Уникальные природные комплексы имеют площадной характер, занимают большую часть территории	Уникальные природные комплексы имеют преимущественно площадной характер, занимают небольшую часть территории	Уникальные природные комплексы имеют площадной и точечный характер, занимают незначительную часть территории	Уникальные природные комплексы незначительны, имеют только точечный характер	Уникальные природные комплексы отсутствуют
Количество объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую природную среду	отсутствуют	от 10 до 100	от 100 до 1000	более 1000	Может быть как менее 5, так и от 100 до 1000
Количество объектов первого и второго класса опасности	отсутствуют	менее 5%	менее 10%	более 10%	более 10%
Приоритетные экологические проблемы	Сохранение биоразнообразия, объектов природного и культурного наследия	Неэффективное использование природных ресурсов	Неэффективное использование природных ресурсов и комплексов в условиях повышенной антропогенной нагрузки, оказываемой близлежащими городами	Высокие риски здоровью от загрязнения окружающей среды. Низкая комфортность (экологические аспекты) городской среды	Не соблюдение разрешенных параметров антропогенного воздействия на окружающую среду
Препятствия для решения природоохранных проблем на местном уровне	Препятствия экономического, социального, политического и иного характера	Препятствия преимущественно экономического характера	Препятствия преимущественно экономического характера	Препятствия отсутствуют или не существенны	Препятствия экономического и политического характера

Таблица 12 (продолжение)

Наименования индикаторов	Значения индикаторов, при которых применяются территориальные модели регулирования природоохранной деятельности				
	Модель I «ООПТ»	Модель II «Село»	Модель III «Пригород»	Модель IV «Город»	Модель V «Промзона»
Привлечение к решению природоохранных проблем органов власти вышестоящих уровней	Требуется	Требуется	Требуется	Не требуется	Как правило — не требуется, в некоторых случаях — требуется
Угроза социальных конфликтов, обусловленных доступом к природным ресурсам	Высокая	Высокая, средняя, низкая	Низкая или средняя	Низкая или средняя	Низкая или средняя
Участие местного населения в решении природоохранных вопросов	Одностороннее информирование населения о природоохранных ограничениях	Взаимодействие с органами власти посредством использования архаичных форм (сход, казачий круг и др.)	Взаимодействие с органами власти посредством эклектичных форм	Взаимодействие с органами власти посредством использования форм городского самоуправления (общественные советы, ТОС и др.)	Информирование о природоохранных ограничениях
Экономическая ценность природного капитала	Высокая, средняя, низкая	Низкая или средняя	Средняя	Высокая	Низкая
Соотношение государственной, муниципальной и частной форм собственности на природные ресурсы	Преобладает государственная форма собственности	Сочетание государственной, муниципальной и частной форм собственности	Сочетание государственной, муниципальной и частной форм собственности	Преобладает муниципальная форма собственности	Преобладает частная форма собственности

По результатам сопоставления осуществляется выбор таких территориальных моделей регулирования, которые в наибольшей степени соответствуют характерным для локальной территории географическим особенностям.

### **3.1.4 Определение эффективности применения территориальных моделей регулирования природоохранной деятельности**

Определение эффективности применения территориальных моделей регулирования природоохранной деятельности на локальных территориях проводится в том случае, когда по результатам оценки географических особенностей были выбраны несколько территориальных моделей.

Оно проводится с целью выбора такой модели регулирования природоохранной деятельности, которая будет наиболее эффективной в сложившихся условиях и позволит наилучшим образом решить существ-

вующие экологические проблемы при условии нанесения вреда социально-экономическому развитию.

Для этого может быть применена методологии оценки воздействия на окружающую среду, а именно один из новых методов этой оценки — матрица экспресс оценки воздействия<sup>13</sup>. Она заключается в выявлении позитивных и негативных последствий применения различных территориальных моделей с помощью специальной матрицы (таблица 13).

Таблица 13 — Матрица оценки последствий применения моделей регулирования природоохранной деятельности

Последствия применения моделей регулирования природоохранной деятельности	Оценка последствий по критериям					Итого
	A1	A2	B1	B2	B3	
<b>Экологические последствия</b>						
Загрязнение окружающей природной среды						
Истощение природных ресурсов						
Потеря биоразнообразия, уникальных природных объектов и комплексов						
<b>Социальные последствия</b>						
Занятость местного населения						
Благосостояние местного населения						
Развитие конфликтов						
<b>Экономические последствия</b>						
Изменение доходов местного населения						
Изменение доходов бизнес-структур						
Изменение доходов местного бюджета						
Активизация торговли						
Развитие сферы услуг						
<b>Итого</b>						

Последствия применения территориальных моделей, представленные в матрице (таблица 13) объединены в три группы: (1) экологические последствия — представляют собой различные изменения природной среды в результате реализации той или иной модели регулирования (загрязнение окружающей среды, истощение природных ресурсов, потеря биоразнообразия, уникальных природных объектов и комплексов); (2) социальные последствия — изменения в социальной сфере, связанные с занятостью местного населения, благосостоянием местных жителей, развитием социальных конфликтов; (3) экономические последствия — предполагают изменения в экономике домашних хозяйств, бизнеса и всей территории муниципального образования (изменение доходов местного населения, бизнес-структур, местного бюджета, активизация торговли, развитие сферы услуг).

Критерии в матрице разбиты на две группы: (1) критерии группы А (А1 и А2) — отражают значимость последствий для территорий разных уровней, характер изменений (позитивный и негативный) и оказывают существенное влияние на итоговый результат; (2) критерии группы В (В1,

<sup>13</sup> Этот метод был успешно применен в ходе реализации немецкого проекта «Extended Berlin Geothermal Field Project» по увеличению производства электроэнергии за счет использования геотермальных источников (Rapid environmental assessment..., 2003); а также при оценке последствий цунами, произошедшего в декабре 2004 года в Юго-Восточной Азии

B2 и B3) — оценивают перспективную ситуацию, индивидуально не могут влиять на итоговый результат.

Итоговая оценка рассчитывается с использованием ряда формул:  $A1 \times A2 = AT$ ;  $B1 + B2 + B3 = BT$ ;  $AT \times BT = ES$  — итоговая оценка последствий применения территориальной модели регулирования.

Оценка последствий осуществляется по критериям обеих групп; шкала оценок по каждому критерию и их описание приведено в таблице 14.

Таблица 14 — Критерии оценки последствий применения территориальных моделей регулирования природоохранной деятельности: шкала оценок и ее описание

Критерии оценки	Шкала оценок	Описание
A1: Важность состояния	4	Важно для национального / международного уровня
	3	Важно для регионального / национального уровня
	2	Важно за пределами локальной территории
	1	Важно только для локальной территории
	0	Не важно
A2: Характер изменений	+3	Значительные позитивные изменения
	+2	Существенное улучшение существующего положения
	+1	Улучшение существующего положения
	0	Нет изменения существующего положения
	-1	Ухудшение существующего положения
	-2	Существенное ухудшение существующего положения
B1: Стабильность	1	Нет изменений (не применим)
	2	Временные
	3	Постоянные
B2: Обратимость	1	Нет изменений (не применим)
	2	Обратимые
	3	Не обратимые
B3: Кумулятивность	1	Нет изменений (не применим)
	2	Единичные
	3	Общие

Исходя из представленной в таблице 14 шкалы оценок, итоговые значения могут находиться в разных диапазонах, расшифровка которых приведена в таблице 15.

Таблица 15 — Диапазоны итоговых оценок и их значение

Диапазон итоговой оценки	Обозначение диапазона	Описание
+94 и более	+E	Значительные позитивные изменения
+36 — +93	+D	Существенные позитивные изменения
+19 — +35	+C	Средние позитивные изменения
+10 — +18	+B	Позитивные изменения
+1 — +9	+A	Незначительные позитивные изменения
0	N	Нет изменений (сохранение существующего положения)
-1 — -9	-A	Незначительные негативные изменения
-10 — -18	-B	Негативные изменения
-19 — -35	-C	Средние негативные изменения
-36 — -93	-D	Существенные негативные изменения
-94 и менее	-E	Значительные негативные изменения

К оценке территориальных моделей регулирования природоохранной деятельности привлекаются внешние эксперты, роль которых выполняют специалисты в природоохранной и природно-ресурсной сферах федерального уровня, выполняющие научно-исследовательские и проектные работы в разных регионах России и владеющие информацией о ситуации, сложившейся на локальной территории.

Результаты проведенных оценок по нескольким территориальным моделям сопоставляются между собой. В итоге выбирается такая модель, которая оказывает наибольший эффект в вопросах охраны окружающей среды и рационального природопользования при наименьшем ущербе (а в лучшем случае — и улучшении) социально-экономическому развитию локальной территории.

### 3.1.5 Выбор инструментов регулирования природоохранной деятельности

Выбор инструментов регулирования природоохранной деятельности производится на основании результатов выбора территориальных моделей природоохранного регулирования. Для применения выбираются те инструменты, которые соответствуют той или иной территориальной модели природоохранного регулирования (таблица 16).

Таблица 16 — Зависимость применения инструментов регулирования природоохранной деятельности от территориальных моделей природоохранного регулирования

Территориальные модели регулирования природоохранной деятельности	Инструменты регулирования природоохранной деятельности											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Модель I	+	+-	-	+	+-	+	+	+	+	-	-	+-
Модель II	+	+-	+-	+	+-	+	+-	+-	+-	+-	+-	+-
Модель III	+	+-	+-	+	+-	+	+-	+-	+-	+-	+-	+-
Модель IV	+	+-	+-	+	+-	+	+-	+-	+-	+-	+-	+-
Модель V	+	+-	-	+	-	+	+	+	+	-	-	+-

Примечание:

**Инструменты регулирования природоохранной деятельности:** *Нефискальные инструменты* — 1. Природоохранные регламентации и ограничения хозяйственной деятельности, 2. Изменение правовых условий с учетом природоохранных факторов, 3. Непринудительное побуждение к природосовместимым действиям, 4. Территориальное природоохранное планирование; *Фискальные инструменты, связанные с доходами* — 5. Лицензирование (сертификация) природопользования, 6. Экологическое налогообложение (платежи); *Фискальные инструменты, связанные с расходами* — 7. Государственные целевые инвестиции, 8. Государственное управление финансами, 9. Государственное финансирование обычных мероприятий, имеющих отношение к окружающей среде, 10. Политика занятости населения, имеющая природоохранный эффект, 11. Стимулирование природоохранной частной хозяйственной инициативы, 12. Финансирование экологических учреждений.

**Возможность применения инструментов регулирования природоохранной деятельности:**

- — применение невозможно     
 +- — применение возможно с ограничениями     
 + — применение возможно

### 3.1.6 Корректировка территориальных моделей регулирования природоохранной деятельности

Корректировка территориальных моделей регулирования природоохранной деятельности осуществляется на основании оценки географических особенностей локальных территорий в соответствии с дополни-

тельными индикаторами, к которым относятся: (1) средняя температура воздуха в январе и июле; (2) наличие природных ресурсов; (3) наличие природных барьеров; (4) частота опасных природных явлений; (5) традиционные формы взаимодействия людей; (6) степень доверия населения к органам власти, осуществляющим регулирование природоохранной деятельности; (7) возможность принятия компромиссных решений; (8) уровень распространения деструктивного поведения; (9) весомость частных инициатив; (10) значение природоохранных факторов в системе ценностей; (11) соотношение темпов изъятия и восстановления природных ресурсов; (12) соотношение запасов и объемов добычи природных ресурсов; (13) наличие и уровень самостоятельности территориально обособленных подразделений в составе организаций, осуществляющих регулирование природоохранной деятельности.

По результатам оценки географических особенностей в соответствии с указанными индикаторами определяются режим работы природоохранных организаций, их пространственное размещение, транспортное и кадровое обеспечение, особенности принятия управленческих решений.

Важнейшее значение в современных условиях имеет кадровое обеспечение, особенно служб экологического контроля, на которые возлагаются основные обязанности по контролю за соблюдением природопользователями требований законодательства в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования.

### ***3.1.7 Определение кадрового обеспечения служб экологического контроля***

Кадровое обеспечение служб экологического контроля, а именно численность инспекторов, осуществляющих государственный экологический контроль, зависит от таких территориально обусловленных особенностей локальных территорий, как количество объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую природную среду, необходимое число их посещений в год и продолжительность инспекционных проверок, а также количество рабочих дней в году одного инспектора. Определение численности инспекторов предполагает последовательное выполнение трех этапов.

В ходе первого этапа осуществляется сбор исходных данных о количестве объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую природную среду, необходимом числе их посещений в год, требуемой продолжительности инспекционных проверок (включая планирование, подготовку, время в пути, все процедуры на объекте по всем компонентам окружающей среды, отбор проб и составление отчетов об инспекционной проверке), количестве рабочих дней в году одного инспектора (определяется как количество рабочих дней в году за минусом дней обучения, совещаний, отпусков, больничных, праздников).

Второй этап предусматривает анализ собранных данных и разделение их (за исключением данных о количестве рабочих дней в году) по трем категориям (степеням) воздействия объектов на окружающую среду: высокая, средняя, низкая.



Третий этап заключается в расчете количества инспекционного персонала с помощью специальных формул (таблица 17) на основе собранных и проанализированных данных.

Таблица 17 — Расчет количества инспекторов, осуществляющих экологический контроль

Степень негативного воздействия объектов на окружающую среду	Высокая	Средняя	Низкая	Итоговые значения
Количество объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую природную среду (О)	$O_1$	$O_2$	$O_3$	$O = O_1 + O_2 + O_3$
Необходимое число посещений одного объекта в год (и)	$i_1$	$i_2$	$i_3$	$и = и_1 + и_2 + и_3$
Поправочный коэффициент (К(и))*	$K(i_1) = 0,7$	$K(i_2) = 0,7$	$K(i_3) = 0,7$	
Общее количество инспекций в год (И)	$I_1 = O_1 \times i_1 \times K(i_1)$	$I_2 = O_2 \times i_2 \times K(i_2)$	$I_3 = O_3 \times i_3 \times K(i_3)$	
Продолжительность одной инспекции, дней (П)	$P_1$	$P_2$	$P_3$	
Поправочный коэффициент (К(П))**	$K(P_1) = 1,3$	$K(P_2) = 1,3$	$K(P_3) = 1,3$	
Всего трудозатраты, человекоднев (Т)	$T_1 = I_1 \times P_1 \times K(P_1)$	$T_2 = I_2 \times P_2 \times K(P_2)$	$T_3 = I_3 \times P_3 \times K(P_3)$	$T = T_1 + T_2 + T_3$
Число рабочих дней одного инспектора (Р)				Р
Количество инспекторов (К)				Т/Р

Примечание:

\* — коэффициент учитывает особенности России, обусловленные экономией финансовых и других ресурсов, а также ограниченностью числа контролеров

\*\* — коэффициент учитывает сложность объектов и необходимость осуществления комплексного изучения на местах

Источник: Переработано по материалам UNEP (1996)

Расчет количества инспекторов производится следующим образом. Количество объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую природную среду, умножается на необходимое число посещений одного объекта в год, а также поправочный коэффициент. Полученное значение (общее количество инспекций в год) умножается на продолжительность одной инспекции и поправочный коэффициент. В результате чего получается общее количество трудозатрат по каждой степени негативного воздействия, которые суммируются между собой. Для расчета количества инспекторов общее количество трудозатрат делится на число рабочих дней одного инспектора.

Полученное значение представляет собой оптимальное количество инспекторов, необходимое для эффективного выполнения (с учетом территориальных условий) экологического контроля, предотвращения нарушения природоохранного законодательства и негативного воздействия на окружающую природную среду.

### **3.2 Применение рекомендаций по организации регулирования природоохранной деятельности на локальных территориях с учетом географических особенностей (на примере Ярославской области)**

Для подтверждения возможности использования разработанных рекомендаций в практике природоохранного регулирования они были опробованы автором на территории Ярославской области. Полученные результаты приведены в настоящем разделе.

#### **3.2.1 Оценка географических особенностей локальных территорий Ярославской области**

Географические особенности локальных территорий Ярославской области были определены на основе сбора и анализа данных по базовым индикаторам: наличие уникальных природных объектов и комплексов; количество объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую природную среду; количество объектов первого и второго класса опасности; приоритетные экологические проблемы; препятствия для решения проблем в области охраны окружающей среды и рационального природопользования на местном уровне; привлечение к решению проблем органов власти вышестоящих уровней; угроза социальных конфликтов, обусловленных доступом к природным ресурсам; участие местного населения в решении природоохранных вопросов; экономическая ценность природного капитала; соотношение государственной, муниципальной и частной форм собственности на природные ресурсы. Рассмотрим полученные результаты по каждому индикатору более подробно.

**Наличие уникальных природных объектов и комплексов.** Многие локальные территории Ярославской области имеют уникальные природные комплексы. При этом, большая часть из них, как показывают исследования, проведенные Институтом природного и культурного наследия (Ярославская область. Природное и культурное наследие, 2001), представлены небольшими памятниками природы, имеющими локальное значение. Наиболее значимыми с позиций сохранения природных комплексов и биоразнообразия, как на региональном, так и на федеральном уровнях, являются экосистемы озера Плещеево и прилегающих к нему лесных массивов (национальный парк «Плещеево озеро»), а также природные сообщества на северо-западном побережье Рыбинского водохранилища (Дарвинский биосферный заповедник).

**Количество объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую природную среду.** Локальные территории Ярославской области по количеству объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую природную среду, можно разделить на 4 группы (рисунок 4).

*Первая группа* объединяет территории, на которых расположено менее 5 объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую природную среду. К ней относятся территории национального парка «Плещеево озеро» и Дарвинского биосферного заповедника.



Рисунок 4 — Количество объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую природную среду

*Вторая группа* — это территории, на которых находятся от 5 до 100 объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую природную среду. В нее входит большинство сельских муниципальных районов Ярославской области: Брейтовский, Некоузский, Мышкинский, Большесельский, Борисоглебский, Гаврилов-Ямский, Некрасовский, Любимский, Даниловский, Первомайский, Пошехонский.

*Третья группа* характеризуется наличием от 100 до 1000 объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую природную среду, и объединяет территории таких муниципальных районов как Рыбинский, Тутаевский, Ярославский, Ростовский, Переславский.

*Четвертая группа* представлена локальными территориями с более чем 1000 объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую природную среду. К этой группе относится только город Ярославль.

**Количество объектов первого и второго класса опасности.** Все локальные территории Ярославской области, за исключением города Ярославля, имеют небольшое количество опасных объектов. Только в городе Ярославле их число превышает 10% от общего количества объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую природную среду.

**Приоритетные экологические проблемы.** Каждая локальная территории Ярославской области характеризуется различными экологическими проблемами. Как показывают исследования (Методические рекомендации..., 1995; Управление природопользованием..., 2003; Разработка нормативно-правового обеспечения..., 2001, 2002 и др.), решать одновременно весь комплекс проблем в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования практически невозможно. Необходимо определение приоритетных проблем, то есть тех, которыми необходимо и возможно заниматься в первую очередь. Научные исследования по определению приоритетных экологических проблем на локальных территориях Ярославской области проводились в 1996 году в ходе разработки природоохранных планов действий. На некоторых территориях (Первомайский муниципальный район, город Ярославль) приоритетные проблемы уточнялись в 2002 г. и 2005 г. Было показано, что перечень приоритетных проблем с 1996 г. по 2005 г. практически не изменился. Поэтому результаты определения приоритетов 1996 года можно использовать и в настоящее время.

По приоритетности экологических проблем локальные территории Ярославской области были разделены на 4 группы (рисунок 5). Для локальных территорий, отнесенных к *первой группе*, наиболее приоритетными являются проблемы сохранения биоразнообразия. В эту группу входят национальный парк «Плещеево озеро» и Дарвинский биосферный заповедник. *Вторая группа* локальных территорий, где наиболее приоритетными являются проблемы высоких рисков здоровью от загрязнения окружающей среды, низкой комфортностью (экологические аспекты) городской среды, представлена только городом Ярославлем.



**Цифрами обозначены:**

- 1 — проблемы сохранения биоразнообразия;
- 2 — проблемы высоких рисков здоровью от загрязнения окружающей среды, низкой комфортности (экологические аспекты) городской среды
- 3 — проблемы неэффективного использования природных ресурсов и комплексов в условиях повышенной антропогенной нагрузки, оказываемой близлежащими городами
- 4 — проблемы неэффективного использования природных ресурсов

Рисунок 5 — Наиболее приоритетные экологические проблемы

*Третья группа* локальных территорий характеризуется такой приоритетной проблемой, как неэффективное использование природных ресурсов и комплексов в условиях повышенной антропогенной нагрузки, оказываемой близлежащими городами, и объединяет Ярославский, Тутаевский, Рыбинский, Ростовский, Переславский, Гаврилов-Ямский и Некрасовский муниципальные районы. *Четвертая группа* локальных территорий характеризуется такой приоритетной проблемой, как неэффективное использование природных ресурсов. Она включает Пошехонский, Первомайский, Любимский, Даниловский, Брейтовский, Некоузский, Мышкинский, Угличский, Большесельский, Брейтовский муниципальные районы.

**Препятствия для решения проблем в области охраны окружающей среды и рационального природопользования на местном уровне** отсутствуют только в городе Ярославле. На остальных локальных территориях они в основном обусловлены ограниченными финансовыми возможностями в связи с дотационными местными бюджетами.

**Привлечение к решению проблем органов власти вышестоящих уровней** существует в той или иной степени на всех локальных территориях Ярославской области, за исключением города Ярославля. На территории сельских муниципальных районов, имеющих дотационные местные бюджеты, для решения экологических проблем необходимо привлечение органов власти регионального уровня. На территории национального парка «Плещеево озеро» и Дарвинского биосферного заповедника для решения проблемы сохранения биоразнообразия необходимо привлечение федеральных органов власти. **Угроза социальных конфликтов, обусловленных доступом к природным ресурсам**, на всех локальных территориях Ярославской области имеет низкий уровень или средний уровень.

**Участие местного населения в решении природоохранных вопросов.** Локальные территории Ярославской области подразделяются на три группы в зависимости от характера участия местного населения. Первая группа объединяет НП «Плещеево озеро» и Дарвинский заповедник. На их территории участие местного населения выражается в одностороннем информировании о характере ограничений хозяйственной деятельности. Вторая группа объединяет Пошехонский, Первомайский, Даниловский, Любимский, Брейтовский, Мышкинский, Некоузский, Большесельский, Борисоглебский, Гаврилов-Ямский, Некрасовский районы и характеризуется архаичными формами участия местного населения в решении природоохранных вопросов (сельский сход, казачий круг и др.). Третья группа представлена Рыбинским, Угличским, Тутаевским, Ярославским, Ростовским, Переславским районами, на территории которых развиты эклектичные формы участия местного населения. Четвертая группа, представленная только городом Ярославлем, характеризуется преобладанием форм городского самоуправления.

**Экономическая ценность природного капитала.** Локальные территории Ярославской области характеризуются различными значениями экономической ценности природного капитала. Для получения этих значений необходимо выполнить экономическую оценку природного капитала локальных территорий. Такие исследования были проведены НПП

«Кадастр» на территориях Даниловского района и национального парка «Плещеево озеро» (Природные ресурсы..., 1997, Экономический механизм..., 2006), однако они недостаточны для проведения сопоставления локальных территорий между собой и использования результатов экономической оценки для регулирования природоохранной деятельности.

**Соотношение государственной, муниципальной и частной форм собственности на природные ресурсы.** На территории города Ярославля преобладает муниципальная форма собственности; на территории НП «Плещеево озеро» и Дарвинского заповедника — государственная форма собственности. Все муниципальные районы Ярославской области характеризуются сочетанием государственной, муниципальной и частной форм собственности.

### ***3.2.2 Выбор территориальных моделей регулирования природоохранной деятельности, которые могут быть применены на локальных территориях Ярославской области***

Выбор территориальных моделей регулирования природоохранной деятельности, которые могут быть использованы на локальных территориях Ярославской области, был проведен на основе результатов оценки географических особенностей локальных территорий, которые были сопоставлены со значениями базовых индикаторов, характерных для различных территориальных моделей регулирования природоохранной деятельности. Таким образом, были определены территориальные модели, которые могут быть применены на локальных территориях Ярославской области (рисунок 6).

Первая территориальная модель регулирования природоохранной деятельности (для которой характерны высокая степень ограничений хозяйственной деятельности при высокой угрозе сохранению биоразнообразия) может быть применена на территориях национального парка «Плещеево озеро» и Дарвинского биосферного заповедника.

Вторая территориальная модель регулирования природоохранной деятельности (средняя степень ограничений хозяйственной деятельности при средней угрозе сохранению биоразнообразия и здоровью людей) может быть применена на территории города Ярославля.

Третья территориальная модель регулирования природоохранной деятельности (низкая степень ограничений хозяйственной деятельности при низкой угрозе сохранению биоразнообразия и здоровью людей) может быть применена на территории Ярославского, Рыбинского, Тутаевского, Некрасовского, Гаврилов-Ямского, Ростовского и Переславского муниципальных районов.

Четвертая территориальная модель регулирования природоохранной деятельности (практическое отсутствие ограничений хозяйственной деятельности при практическом отсутствии угрозы сохранению биоразнообразия и здоровью людей) может быть применена на территории Пошехонского, Первомайского, Даниловского, Любимского, Брейтовского, Некоузского, Мышкинского, Большесельского, Борисоглебского, Угличского муниципальных районов.



**Цифрами обозначены:**  
 1 — модель I «ООПТ»;  
 2 — модель IV «Город»;  
 3 — модель III «Пригород»;  
 4 — модель II «Село»

Рисунок 6 — Территориальные модели регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне



### **3.2.3 Выбор инструментов регулирования природоохранной деятельности**

Исходя из выбранных территориальных моделей определены инструменты регулирования природоохранной деятельности, которые могут использоваться в Ярославской области. Было выявлено, что на территории всех муниципальных районов области и города Ярославля могут применяться все инструменты; на территориях ООПТ — только государственные целевые инвестиции, государственное управление финансами и государственное финансирование обычных мероприятий, имеющих отношение и к окружающей среде. Применение остальных инструментов ограничено, а непринудительное побуждение к природосовместимым действиям, политика занятости населения, имеющая природоохранный эффект, а также стимулирование природоохранной частной хозяйственной инициативы не применимы на территориях национального парка и заповедника.

### **3.2.4 Определение кадрового обеспечения служб экологического контроля**

Практическое применение рекомендаций по регулированию природоохранной деятельности с учетом географических особенностей локальных территорий позволило определить кадровое обеспечение служб экологического контроля. Были собраны и проанализированы исходные данные о количестве объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую природную среду, необходимом числе их посещений в год, требуемой продолжительности инспекционных проверок (включая планирование, подготовку, время в пути, все процедуры на объекте по всем компонентам окружающей среды, отбор проб и составление отчетов об инспекционной проверке), количестве рабочих дней в году одного инспектора. Далее был выполнен расчет количества инспекторов служб экологического контроля в соответствии с методикой, изложенной в разделе 3.1. Результаты сбора и анализа данных, а также расчета количества инспекторов позволили сформулировать предложения по количеству инспекторов, необходимых для осуществления экологического контроля на территории муниципальных образований Ярославской области (рисунок 7). Районы, имеющие небольшое количество промышленных предприятий, результаты расчета по которым показали потребность менее чем в одной ставке инспектора, могут быть объединены в небольшие группы (не более двух районов) и обшиваться одним инспектором. Следует предложить следующие группы: (1) Брейтовский и Некоузский районы, (2) Большесельский и Борисоглебский районы, (3) Пошехонский и Первомайский районы, (4) Даниловский и Любимский районы, (5) Некрасовский и Гаврилов-Ямский районы. По два инспектора необходимы Тутаевскому и Ростовскому районам. Три инспектора необходимы для осуществления экологического контроля на территории группы из двух районов — Угличского и Мышкинского. Четыре инспектора требуются для осуществления экологического контроля на территории Переславского района; десять — на территории Рыбинского района; 25 — в городе Ярославле.

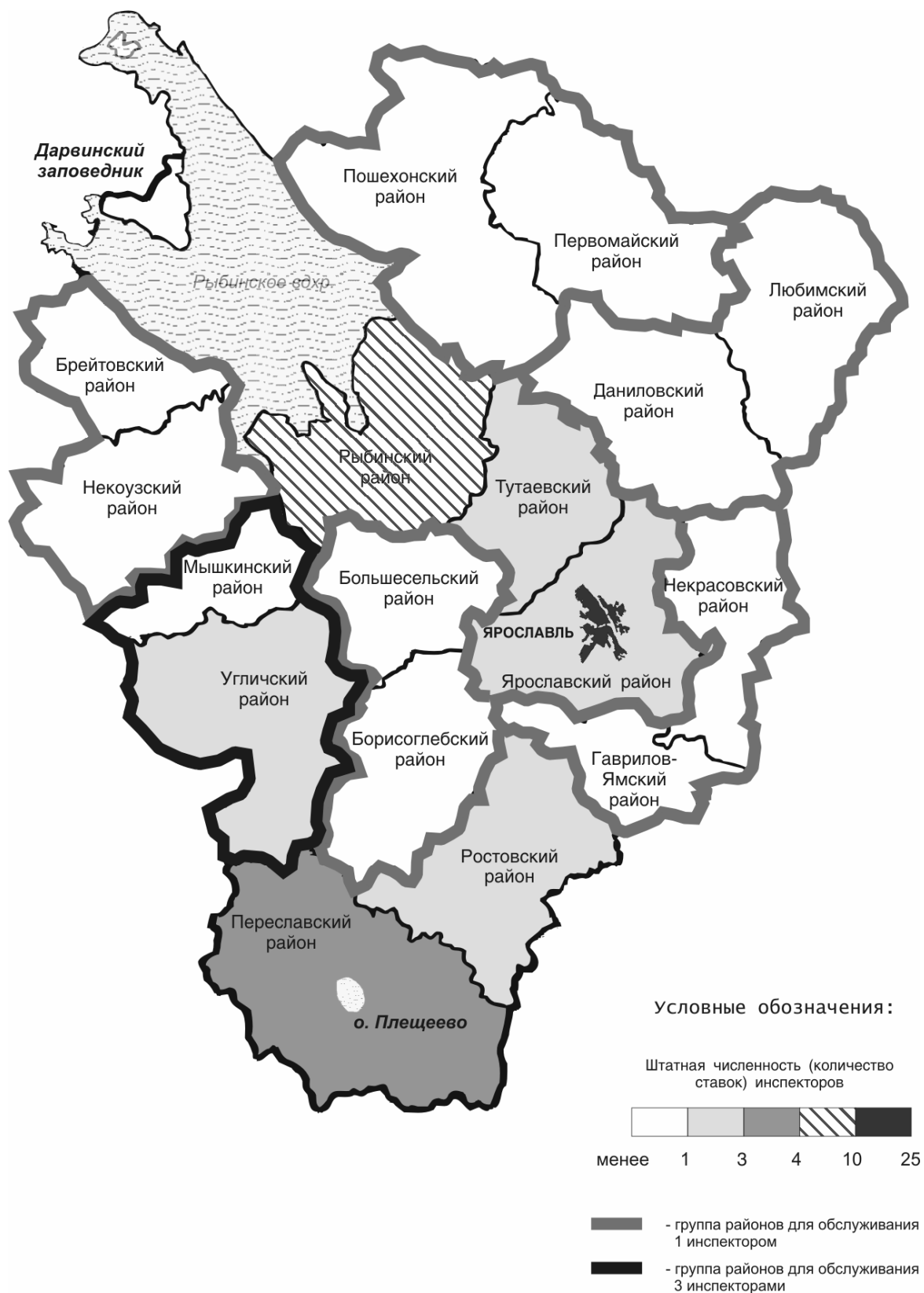


Рисунок 7 — Количество инспекторов, необходимых для осуществления экологического контроля на территории муниципальных образований Ярославской области

### **3.3 Выводы**

Разработанные рекомендации по регулированию природоохранной деятельности с учетом географических особенностей локальных территорий представляют собой научно-методическую основу для повышения эффективности регулирования природоохранной деятельности на основе оценки географических особенностей, выбора возможных территориальных моделей природоохранного регулирования, определения их эффективности в конкретных географических условиях, подбора инструментов регулирования, определения необходимого кадрового обеспечения служб экологического контроля, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением предприятиями-природопользователями природоохранного законодательства.

Результаты практического применения разработанных рекомендаций на локальных территориях Ярославской области показали принципиальную возможность и актуальность их использования для построения новых и корректировки существующих систем природоохранного регулирования в соответствии с географическими особенностями локальных территорий. Это формирует благоприятные условия для решения проблем в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования, закладывает основу устойчивого развития локальных территорий, повышения инвестиционной и инновационной привлекательности, а следовательно способствует успешной адаптации к вызовам экономической глобализации.

## Заключение

Результаты проведенного научного исследования, посвященного изучению географических особенностей регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне, позволили сделать следующие выводы.

1. Традиционно в России сложились устойчивые представления о природных ресурсах и объектах как об общем благе, которое доступно любому человеку. Такое восприятие природы оказывает существенное влияние на регулирование природоохранной деятельности: осложняет применение формальных природоохранных институтов, способствует доминированию неформальных правил, что, в конечном итоге, приводит к несоблюдению установленных ограничений и запретов на использование природных ресурсов, стимулирует применение преимущественно административных инструментов регулирования. Особое значение эта особенность приобретает в периоды реформирования, когда проводятся изменения природоохранных институтов и организаций. Именно на этих этапах недостаточное внимание к поведенческим особенностям в использовании природных ресурсов и благ может привести к провалу реформ, заведомой их низкой эффективности вследствие несоблюдения установленных природоохранных ограничений.
2. Ограничения хозяйственной деятельности, представляющие собой некие рамки, в пределах которых можно осуществлять использование природных ресурсов и загрязнять окружающую природную среду, зависящие от характера воздействия на природу, здоровье и жизнь людей, составляют основу регулирования природоохранной деятельности. Тем самым природоохранное регулирование сводится к установлению на локальной территории, в зависимости от экологической обстановки и ее влияния на человека, ограничительных рамок и контролю за их соблюдением с использованием различных инструментов регулирования. Осуществление регулирования природоохранной деятельности, а, следовательно, и применение ограничений, зависит от географических особенностей локальных территорий: природно-экологических, социокультурных и экономических. Эти особенности, представленные различными факторами (природные условия, характер антропогенного воздействия, характер регионализации правового пространства в области охраны окружающей среды, социокультурные формы горизонтальной координации, мотивация природоохранной деятельности, экономическая эффективность использования природно-ресурсного комплекса, угроза истощимости), влияют на организационную структуру, целевую ориентацию, режим работы, кадровое и техническое обеспечение, особенности принятия управленческих решений и другие аспекты природоохранного регулирования.
3. Учет географических особенностей локальных территорий в природоохранном регулировании имеет большое значение для повышения его эффективности. В основе этого лежат результаты оценки, которые позволяют проектировать новые или корректировать существующие сис-

темы регулирования в соответствии с территориальной спецификой. С этой целью используются специальные индикаторы. Они назначаются в соответствии с особенностями локальных территорий, влияющими на регулирование природоохранной деятельности и представляющими собой компоненты устойчивости (тем самым соблюдается принцип обеспечения устойчивого развития), а также ориентируются на соблюдение ряда критериев: достоверность, доступность данных, простота, надежность, измеримость, однозначность. В зависимости от характера использования индикаторы подразделяются на две группы: базовые, позволяющие выбирать территориальные модели регулирования природоохранной деятельности, и дополнительные, которые дают возможность корректировать выбранную территориальную модель в соответствии с географическими особенностями локальной территории.

4. На основе результатов оценки географических особенностей локальных территорий осуществляется построение или реформирование систем регулирования природоохранной деятельности, которое заключается в выборе территориальных моделей и инструментов природоохранного регулирования, а, при необходимости, корректировке выбранной модели с учетом географических особенностей. Такой подход позволяет повысить эффективность природоохранного регулирования в решении сложившихся на локальной территории проблем в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования. Все эти аспекты нашли свое отражение в рекомендациях по регулированию природоохранной деятельности с учетом географических особенностей локальных территорий, разработанных автором. Апробация данных рекомендаций на примере Ярославской области показала принципиальную возможность их использования для повышения эффективности регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне.

## Литература

1. Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: Понятийно-терминологический словарь. – М.: Мысль, 1983. 350 с.
2. Александров В.А. Русское население Сибири XVII – начала XVIII в. М., 1964.
3. Анализ и оценка устойчивости развития города Ярославля. Ярославль: НПП «Кадастр», 2002. 128 с.
4. Анучин В.А. Проблемы глобального природопользования (географический аспект). М.: 1983, 42 с.
5. Аннан К. Выступление в Йельском университете. Нью-Хейвен, 2 октября 2002 года
6. Арманд Д.Л. Нам и внукам. – М.: Мысль, 1964.
7. Бабурин В.Л., Мазуров Ю.Л. Географические основы управления. Курс лекций по экономической и политической географии. Учеб. пособие. М.: Дело, 2000. 288 с.
8. Белобородова И.Н. Традиции жизнеобеспечения пространственно-временной аспект // Социокультурная методология охраны окружающей среды. Ярославль: НПП «Кадастр», 2001. С.99-111.
9. Беседкин П.Ф. Обзор Ярославской губернии. Вып. 1. Ярославль, 1892 С.17,18
10. Богданова Л.П. Устойчивое развитие и социальное воспроизводство региональной общности // Вестник московского университета. Серия 5. География. 2005. №6. С. 9-15.
11. Вайнер (Уинер) Д. Экология в советской России. Архипелаг свободы: заповедники и охрана природы. Пер. с англ. Е.П. Крюковой. М.: Прогресс, 1991.
12. Веденин Ю.А., Кулешова М.Е. Культурный ландшафт как объект культурного и природного наследия // Изв. РАН. Серия геогр. 2001. №1. С. 7-14.
13. Вешняков В. И. Рыболовство и законодательство. Спб., 1894, С. 451, 452.
14. Вилков О.Н. Промыслы и экология в феодальной Сибири // Известия Сибирского отделения АН СССР. Серия «История, филология и философия». Вып. 3. Новосибирск, 1989
15. Влияние глобализации на социальное развитие. Доклад Генерального секретаря ООН. Подготовительный комитет специальной сессии Генеральной Ассамблеи, озаглавленной «Всемирная встреча на высшем уровне в интересах социального развития и достижения других целей: обеспечение социального развития для всех в условиях глобализации во всем мире». 22 марта 2000. (A/AC.253/25)
16. Водный кодекс РСФСР (в ред. Указа Президиума ВС РСФСР от 12.03.80)
17. Водный кодекс РФ № 167-ФЗ от 16 ноября 1995 года
18. Водный кодекс РФ № 167-ФЗ от 16 ноября 1995 года с изменениями от 2003 года
19. Волкова И.Н. Экономические и географические механизмы управления природопользованием // Природопользование и устойчивое развитие. Мировые экосистемы и проблемы России. М.: Товарищество научных изданий КМК. 2006, 369–387.
20. Ганноверский призыв бургомистров Европы в преддверии 21 века. 2000
21. Географические основы рационального природопользования / Под ред. Б.В. Пояркова. М.: Наука, 1987. 161 с.
22. Глазовский Н.Ф. Десять лет после Рио — итоги и перспективы перехода к устойчивому развитию // Известия РАН Серия географическая. 2003. №1. С. 5–20.

23. Глазовский Н.Ф. Международная деятельность по вовлечению местных руководителей в реализации идей устойчивого развития // Переход к устойчивому развитию: глобальный, региональный и локальный уровни. Зарубежный опыт и проблемы России. М.: Изд-во КМК, 2002. С. 74–81.
24. Глобальная экологическая перспектива – 3 (ГЕО-3). Прошлое, настоящее и перспективы на будущее. М.: ЮНЕПКОМ, 2002. 504 с.
25. Голд Дж. Психология и география: Основы поведенческой географии: Пер. с англ./Авт. предисл. С.В. Федулов. – М.: Прогресс, 1990. 304 с.
26. Горкин А.П., Трейвиш А.И., Фетисов А.С. Траектории развития стран мира и эволюционное страноведение // Вестник московского университета. Серия 5. География. 2005. № 2. С. 19–20.
27. Городская целевая Программа снижения антропогенного воздействия на окружающую среду на 2001–2004 годы (принята решением муниципалитета города Ярославля от 02.04.2001 № 75)
28. Горшкова Ю.О. Научное обоснование, разработка и апробация региональных индикаторов устойчивого развития на примере Калужской области. Диссертация на соискание ученой степени кандидата географических наук. Калуга, 2006.
29. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций. Утверждена резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 года.
30. Доклад о состоянии окружающей природной среды Ярославской области в 2000 году. Ярославль, Комитет природных ресурсов по Ярославской области, 2001. 164 с.
31. Дулов А. В. Географическая среда и история России (конец XV – середина XIX вв.). М., 1983, С. 194.
32. Европейская хартия местного самоуправления. Ратифицирована Федеральным Собранием (Федеральный закон от 11.04.1998 г. №55-ФЗ).
33. Закон «О местном самоуправлении в РСФСР» № 1550-1 от 6 июля 1991г.
34. Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» № 2060-1 от 19 декабря 1991 года
35. Закон РСФСР «Об охране природы в РСФСР»
36. Закон РФ «О недрах» № 2395-1 от 21 февраля 1992 года
37. Закон РФ «О недрах» № 2395-1 от 21 февраля 1992 года с изменениями 2004 года
38. Земельный кодекс РСФСР № 1103-1 от 25 апреля 1991 года
39. Земельный кодекс РФ № 136-ФЗ от 25 октября 2001 года
40. Земельный кодекс РФ № 136-ФЗ от 25 октября 2001 года с изменениями от 2004 года
41. Индикаторы устойчивого развития России (эколого-экономические аспекты)/ Под ред. С.Н. Бобылева, П.А. Макеенко – М.: ЦПРП, 2001. 220 с.
42. Инновационный механизм в природопользовании: городской природный (экологический) бюджет. Доклад / Г.А. Фоменко и др. Ярославль: НПП «Кадастр», 2002. 76 с.
43. Йоганнесбургский призыв. 30 августа 2002 года. Заявление местных властей мира на Всемирной встрече в верхах по устойчивому развитию. Йоганнесбург. Южная Африка, Август, 2002.
44. Касимов Н.С. От экологического образования к образованию для устойчивого развития // Образование для устойчивого развития. М.: Смоленск: Универсум, 2004. С.31–46
45. Касимов Н.С., Глазовский Н.Ф., Мазуров Ю.Л., Тикунов В.С. География и образование для устойчивого развития // Вестник московского университета. Серия 5. География. 2005. №1. С. 38–49

46. Качество роста. 2000 / В.Томас и др. / Пер. с англ. М.: Издательство «Весь Мир», 2001. С. 46
47. Колосов Л.В. Визуальное измерение глобализации // <http://www.globalculture.ru>
48. Костюкова А. О системе местного самоуправления и земских учреждениях в России: возможные исторические параллели // Управленческое консультирование. 2002, №4 // <http://www.dialogvn.ru/uk/autors/kost-va.htm>
49. Котляков В.М., Анненков В.В., Шестаков А.С. Меняющийся мир и география // Известия РАН. Серия географическая. 1997. № 1. С. 10–11
50. Котляков В.М., Глазовский Н.Ф., Руденко Л.Г. Географические подходы к проблеме устойчивого развития // Известия РАН. Серия географическая. 1997. №6. С. 8–16.
51. Красовская Т.М. Природопользование Севера России: социокультурный и эколого-экономический анализ. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора географических наук. М., 2005.
52. Кутепов Н.И. Царская охота на Руси. Т. 2. СПб., 1894, с. 32
53. Ларин В., Мнацаканян Р., Честин И., Шварц Е. Охрана природы России: от Горбачева до Путина. М.: КМК, 2003, 416 с.
54. Лебедева А.Н., Лаврик О.Л. Природоохранное законодательство развитых стран: Аналит.обзор. Новосибирск, 1991. 197 с.
55. Лесной кодекс РФ №22-ФЗ от 29 января 1997 года
56. Лесной кодекс РФ №22-ФЗ от 29 января 1997 года с изменениями от 2003 года
57. Лиссабонский план действий: от хартии к действиям. Португалия, 1996
58. Лошадкин К.А. Водоснабжение сельского населения в условиях трансформации геоэкономического пространства. Ярославль: НПП «Кадастр», 2001. 164 с.
59. Маркандиа А. Механизмы природоохранной деятельности и управления природными ресурсами // Управление природопользованием для устойчивого развития. Сборник статей / 2-е издание / НПП «Кадастр», Ярославль. 2003. С. 40-58
60. Местное природоохранное планирование в России. Ярославль: Институт экономики природопользования и учета природных ресурсов, 2003. 132 с.
61. Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор). М.: Юрид. лит., 1994. 80 с.
62. Местный план действий по охране окружающей среды и устойчивому развитию Первомайского муниципального района Ярославской области на 2005–2010 годы (утвержден решением Собрания представителей Первомайского муниципального района от 14 октября 2005 г.)
63. Методические рекомендации по организации экспериментальной работы и оценке результатов эксперимента по отработке типовых вариантов построения организационных систем, обеспечивающих эффективное применение коллективного подряда (1983–1984 гг.). Всероссийский научно-исследовательский институт экономики, труда и управления в сельском хозяйстве. Косино, 1983.
64. Методические рекомендации по разработке экологических программ административных районов (не городских) / Минприроды РФ. 1995. 20с.
65. Миколаш Я., Питерман Л. Управление охраной окружающей среды. Пер. со словацкого В.А. Климашевского и А.Г. Москвина. М.: Прогресс, 1983. 240 с.
66. Минц А.А. Экономическая оценка природных ресурсов. М., 1972.
67. Мировые ресурсы в 2005 году. Богатство бедняков: управление экосистемами в целях борьбы против бедности. 2006.



68. Мосунов В.П., Никульников Ю.С. Управленческая география (некоторые проблемы становления) // География и природные ресурсы. 1985. №1. С. 106–113
69. Обоснование направлений социально-экономического развития локальных территорий на основе экономических оценок природных ресурсов, учитывающих фактор истощения (на пилотных объектах Саратовской области): Научный доклад. – Ярославль: НПП «Кадастр», 2000. 72 с.
70. Основы лесного законодательства РФ № 4613-1 от 6 марта 1993 года
71. Отчет о мировом развитии – 1992. Развитие и окружающая среда
72. Охрана природы в России. Воронеж. 1981, С. 46-47.
73. Пахомова Н.В., Рихтер К.К. Экономика природопользования и экологический менеджмент: Учебник для вузов. СПб.: Издательство С.-Петербургского ун-та, 1999. 488с.
74. Паялов П.Н. Пушной промысел в Сибири в XVII веке. Красноярск. 1974, с. 294.
75. Перелет Р.А. Выявление показателей устойчивого развития // Обз. инф. Проблемы окружающей среды и природных ресурсов / ВИНТИ. 1995. №6 С. 92-110.
76. Пискунов Ю.В. Устойчивое развитие и глобализация (критический анализ) // Внешнеэкономический бюллетень. 2001. №12. С. 4–10.
77. План управления (менеджмент-план) национального парка «Плещеево озеро» на 2001–2005 годы.
78. Повестка дня на XXI век, ООН, 1992
79. Поздняков Д.В., Тикунов В.С., Федотов А.П. Разработка и картографирование интегральных показателей устойчивого развития стран мира // Вестник Московского университета. Серия 5. География. 2003, №2.
80. Положение о Департаменте агропромышленного комплекса, охраны окружающей среды и природопользования Ярославской области (утверждено Постановлением Администрации Ярославской области от 23.09.2002 № 159 (в редакции постановления от 21.05.2003 № 97)
81. Положение о Комиссии Администрации Ярославской области по природопользованию и охране окружающей природной среды (утверждено постановлением Губернатора области от 28.11.2000 № 810)
82. Положение о государственном учреждении «Государственный природный заповедник «Костомукшский» (утверждено 11.03.2001).
83. Положение о федеральном государственном учреждении «Национальный парк «Плещеево озеро» (утверждено Приказом МПР России от 11.04.2003 №296).
84. Приваловская Г.А. Предисловие к книге Г.А. Фоменко Управление природоохранной деятельностью. М.: Наука, 2004. С. 4.
85. Приваловская Г.А. Ресурсоиспользование в современном экономическом пространстве России // Инновации в рациональное природопользование и охрану окружающей среды: Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Ярославль: НПП «Кадастр», 2003. С.28-44.
86. Приваловская Г.А. Ресурсопользование в современных условиях России // Известия РАН. Серия географическая. 1999. № 3. С. 13–21.
87. Приваловская Г.А. Волкова И.Н. Эколого-географические противоречия природопользования // Известия РАН. Серия географическая. 1997. № 1. С. 19-28.
88. Природные ресурсы Ярославской области: учет и оценка. Результаты работы в 1996–1997 гг.: Доклад по проекту. №Д1-97 / Г.А.Фоменко, М.А. Фоменко, А. Маркандиа, Р.А. Перелет. Ярославль: НПП «Кадастр», 1997. 60 с.

89. 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
90. Проект эффективного природопользования (становление и развитие системы комплексного управления природопользованием Ярославской области). Ярославль: НПП «Кадастр», 1996
91. Разработка нормативно-правового обеспечения государственного управления в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды на основе механизма экологического бюджета. Книги 1 и 2. Ярославль: НПП «Кадастр», 2002
92. Разработка нормативно-правового обеспечения государственного управления в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды на основе механизма экологического бюджета. Ярославль: НПП «Кадастр», 2001
93. Разработка показателей устойчивого эколого-социально-экономического развития города Ярославля. Ярославль: НПП «Кадастр», 2000. 142 с.
94. Региональное природопользование: методы изучения, оценки и управления / П.Я. Бакланов, П.Ф. Бровко, Т.Ф. Воробьева и др.: Под ред. П.Я. Бакланова, В.П. Каракина: Учеб. Пособие. – М.: Логос, 2003. – 160 с.
95. 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.
96. Ретеюм А.Ю. Двенадцать лет из жизни страны. М.: Хорин, 2004 а. 144 с.
97. Ретеюм А.Ю. Мониторинг развития. М.: Хорион, 2004 б. 160 с.
98. Российское природоохранное законодательство XI – начала XX вв. М.: Издательство «ЛЕГАТ», 1997, 83 с.
99. Рунова Т.Г., Волкова И.Н., Нефедова Т.Г. Территориальная организация природопользования / М.: Наука, 1993. С. 132
100. Свод законов Российской Империи, т. 12, ч. 2. Устав сельского хозяйства. Спб., 1893, с. 28-33.
101. Сдасюк Г.В. Императивы концепции устойчивого развития и реалии глобализации // Переход к устойчивому развитию: глобальный, региональный и локальный уровни. Зарубежный опыт и проблемы России. М.: Изд-во КМК, 2002. С. 13–41
102. Сдасюк Г.В. Природопользование и концепция устойчивого развития: традиционные и новые подходы // Природопользование и устойчивое развитие. Мировые экосистемы и проблемы России. М.: Товарищество научных изданий КМК. 2006. С. 22–47
103. Совет по устойчивому развитию при Президенте США. 1996. Америка и устойчивое развитие. М.: ЭКОС. 154 с.
104. Соколов В.И. США: поиски устойчивого развития на путях экологизации экономики // Переход к устойчивому развитию: глобальный, региональный и локальный уровни. Зарубежный опыт и проблемы России. М.: Изд-во КМК, 2002. С. 94–111
105. Соколов В.И. Канада: механизмы реализации программ перехода к устойчивому развитию // Переход к устойчивому развитию: глобальный, региональный и локальный уровни. Зарубежный опыт и проблемы России. М.: Изд-во КМК, 2002. С. 111–125
106. Сорокин А.А. Человек. Цивилизация. Общество. М., 1992.

107. Социокультурная методология охраны окружающей среды. Тематический сборник. / Под ред. Г.А. Фоменко — Ярославль: НПП «Кадастр», 2001. 152 с.
108. Тикунов В.С., Цапук Д.А. Устойчивое развитие территорий: картографо-геоинформационное обеспечение. Москва – Смоленск, Изд-во СГУ, 1999, 176 с.
109. Тишков А.А. Экосистемные услуги России в оценках «Целей тысячелетия» и в системе индикаторов ее устойчивого развития // Природопользование и устойчивое развитие. Мировые экосистемы и проблемы России. М.: Товарищество научных изданий КМК. 2006. С. 146–176.
110. Трейвиш А.И., Артоболевский С.С. Введение: что такое регионализация и надо ли с ней бороться // Регионализация в развитии России: географические процессы и проблемы / Под ред. А.И. Трейвиша и С.С. Артоболевского. М.: Эдиториал УРСС, 2001. С. 5.
111. Уайт Г. География, ресурсы и окружающая среда: Пер. с англ./Ред. и предисл. С.П. Горшкова. – М.: Прогресс, 1990. 544 с.
112. Управление природопользованием для устойчивого развития. Сборник статей. 2-е издание. Ярославль: НПП «Кадастр», 2003. 198 с.
113. Устав города Ярославля (утвержден Решением муниципалитета города Ярославля № 42 от 16.10.1995 года).
114. Устав Первомайского муниципального района (утвержден решением Собрания представителей Первомайского муниципального района от 26.04.1996 г.).
115. Устав Ярославского муниципального округа. Принят Собранием представителей Ярославского муниципального округа 30 июля 1997 года (с изменениями 2004 года).
116. Устав Ярославского муниципального района (утвержден решением Собрания представителей Ярославского муниципального округа № 82 21.06.2005 года).
117. Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и муниципальное управление. М.: Изд-во «ЭКМОС», 2001. 304 с.
118. Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 154-ФЗ от 28 августа 1995 года
119. Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 154-ФЗ от 28 августа 1995 года с изменениями 2003 года
120. Федеральный Закон «Об особо охраняемых природных территориях» № 33-ФЗ 14 марта 1995 года
121. Федеральный Закон «Об отходах производства и потребления» № 89-ФЗ от 24 июня 1998 года
122. Федеральный Закон «Об отходах производства и потребления» № 89-ФЗ от 24 июня 1998 года (с изменениями 2004 года)
123. Федеральный Закон «Об охране окружающей среды» № 7-ФЗ от 10 января 2002 года
124. Федеральный Закон «Об экологической экспертизе» № 174-ФЗ от 23 ноября 1995 года
125. Федеральный Закон «Об экологической экспертизе» № 174-ФЗ от 23 ноября 1995 года с изменениями 2004 года
126. Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации,

- а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований» № 199-ФЗ от 29.12.2004 года
127. Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных Законов «О внесении изменений и дополнений в федеральный Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 122-ФЗ от 22.08.2004 года
  128. Федеральный Закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» № 199-ФЗ от 31 декабря 2005 г.
  129. Фоменко Г.А. Регионализация систем управления природопользованием в условиях перехода к рынку. Ярославль: ЯГПИ. 1993. 182 с.
  130. Фоменко Г.А. Управление природоохранной деятельностью: Основы социокультурной методологии. М.: Наука, 2004. 390 с.
  131. Фоменко Г.А., Фоменко М.А., Михайлова А.В. Архыз: на пути к устойчивому развитию. Доклад. Ярославль, НИПИ «Кадастр», 2006. 86 с.
  132. Фоменко М.А. Местные программы действий в сфере природопользования для устойчивого развития. Ярославль: НПП «Кадастр», 2001. 160 с.
  133. Хартия «Города Европы на пути к устойчивому развитию» (Аальборгская хартия). Дания, 1994
  134. Целевая комплексная программа г. Ярославля «Снижение антропогенного воздействия на окружающую среду на 2005–2998 годы и на период до 2010 года» (принята решением муниципалитета города Ярославля от 15.06.2005 № 111)
  135. Черняк В.З., История государственного и муниципального управления России. М.: Издательство РДЛ. 2001. 528 с.
  136. Штепа В. Рутопия. 2004 // [www.ultraculture.ru/books/](http://www.ultraculture.ru/books/)
  137. Шупер В.А. Влияние синергетики на географическое мировоззрение // Известия АН. Серия географическая. 2001. №4. С. 23-30
  138. Экономический механизм сохранения биоразнообразия в деятельности национального парка «Плещеево озеро» / Фоменко Г.А., Фоменко М.А., Михайлова А.В. – Ярославль: НПП «Кадастр», 2006. 114 с.
  139. Яблоков А.В. Экология + Экономика = Устойчивое развитие. // Бюллетень Центра экологической политики России. На пути к устойчивому развитию России. 1997. №1 С. 11–13
  140. Якушкин Е. Заметки о влиянии религиозных верований и предрассудков на народные юридические обычаи и понятия // ЭО, 1891, №2, С.3
  141. Ярославская область. Природное и культурное наследие (карта, пояснительный текст к карте, указатели объектов наследия). – М.: Институт Наследия, Департамент АПК, охраны окружающей среды и природопользования Администрации Ярославской области, НПП «Кадастр», 2001.
  142. Ярославская область. Статистический ежегодник. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Ярославской области. Ярославль, 2005.
  143. Debbasch C. La regulation de la liberte de la communication de l'audiovisuel, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1991, С. 13
  144. Canadian Almanac & Directory, 1995, p. 110-116
  145. Developing indicators. Experience from Central America The World Bank, UNEP, CIAT, 2000.

146. EVRI. 2004. Environment Valuation Reference Inventory. Environment Canada. Available at [www.evri.ca](http://www.evri.ca).
147. Indicators of Sustainable Development: Framework and Methodologies. Background Paper no.3. United Nation Commission on Sustainable Development. New York, 2001.
148. International Geothermal Conference, Reykjavik, 2003
149. Killick T. Globalisation and the rural poor // Development policy rev. L.,2001. - Vol. 19, N2. P. 155-180. Опубликовано в РЖ Страны Азии и Африки №1 2003 с.7-11.
150. Lidstrom A. 1996 Local Authorities in Europe. Stockholm.
151. Local Dynamics in an Era of Globalization. Ed. By Shahid Yusuf, Weiping Wu, Simon Evenett. Published for the World Bank by Oxford University Press. 2000. P. 5–7.
152. Norberg-Hodge H. The Pressure to Modernise // The Future of Progress. 1996. P. 91-120
153. Pearce D., Atkinson G. Capital theory and the management of sustainable development: an indicator of weak sustainability // Ecological Economics. 1993. Vol. 8.
154. Pezzey J. 1989. Economic Analysis of Sustainable Growth and Sustainable Development. The World Bank. 88p.
155. Rapid environmental assessment tool for the extended Berlin geothermal field project. International Geothermal Conference, Reykjavík, Sept. 2003.
156. Report of the Interagency ecosystem management task force. 1995. The ecosystem approach: healthy ecosystems and sustainable economies. 53 p.
157. Robertson R. Glocalization: Time-Space and Homogeneity – Heterogeneity // Global Modernities. Ed. By M. Featherstone, S. Iash. R. Robertson. London, 1995
158. Second local Agenda 21 survey. Background paper №15. Department of economic and social affair, 2002.
159. Solow R. Sustainability: an economist`s perspective // Dorfman R., Dorfman N. (eds.) Economics of the environment: selected readings. New York, London, 1993.
160. The Glocalization Manifesto. Edited in cooperation with CERFE. September 2004.
161. Tietenberg T. Environmental and natural resource economics. 4-th ed. New York, 1996.
162. UNEP (1996) Industry Environmental Compliance: Training Manual. Paris, 1996.
163. Wicke L. Umweltoekonomie und Umweltpolitik / Redaktionelle Verantwortung: Verlag C.H. Beck Muenchen, 1991. 277s.
164. World Resource Report, 2005. The Wealth of the Poor. Managing Ecosystems to Fight Poverty. UNDP, UNEP, The World Bank, World Resources Institute.

# Приложения

## Приложение 1

### Сведения о локальных территориях разных регионов мира, применяющих принципы устойчивого развития

(по состоянию на 2002 год)

Регион	Низкий ВВП (US\$ 0–755)*	Кол-во МП 21	Средний ВВП (US\$ 756–9265)*	Кол-во МП 21	Высокий ВВП (US\$ 9266 и более)*	Кол-во МП 21
Африка	Бенин	1	Алжир	3		
	Бурунди	2	Габон	1		
	Гана	3	Египет	7		
	Замбия	4	Ливия	2		
	Зимбабве	39	Марокко	5		
	Камерун	1	Намибия	5		
	Конго, Дем. Респ.	2	Южная Африка	20		
	Кения	11	Тунис	1		
	Мадагаскар	5				
	Малави	4				
	Мавритания	1				
	Мозамбик	2				
	Нигерия	5				
	Руанда	1				
	Сенегал	3				
	Судан	1				
	Танзания	13				
	Того	2				
	Уганда	5				
		<i>20 стран</i>	<i>107</i>	<i>8 стран</i>	<i>44</i>	
<b>151 Местная повестка 21 в 28 странах</b>						
Юго-Восточная Азия (тихоокеанская)	Вьетнам	20	Китай	25	Австралия	176
	Бангладеш	2	Корея, республика	172	Новая Зеландия	37
	Индия	14	Малайзия	9	Сингапур	1
	Индонезия	8	Тайланд	21	Япония	110
	Монголия	22	Филиппины	28		
	Непал	4	Шри-Ланка	24		
	Пакистан	1				
		<i>7 стран</i>	<i>71</i>	<i>6 стран</i>	<i>279</i>	<i>4 страны</i>
<b>674 Местных повестки 21 в 17 странах</b>						
Европа			Албания	7	Австрия	64
			Болгария	22	Бельгия	106
			Босния и Герцеговина	1	Великобритания	425
			Венгрия	9	Германия	2042
			Кипр	1	Греция	39
			Латвия	5	Дания	216
			Литва	14	Исландия	37
			Польша	70	Испания	359
			Россия	29	Ирландия	29
			Румыния	12	Италия	429
			Словакия	30	Люксембург	69
			Словения	3	Нидерланды	100
			Украина	9	Норвегия	283

Регион	Низкий ВВП (US\$ 0–755)*	Кол-во МП 21	Средний ВВП (US\$ 756– 9265)*	Кол-во МП 21	Высокий ВВП (US\$ 9266 и более)*	Кол-во МП 21
			Хорватия		Португалия	27
			Черногория	2	Финляндия	303
			Чехия	42	Франция	69
			Эстония	29	Швеция	289
			Югославия	18	Швейцария	83
			<i>18 стран</i>	<i>323</i>	<i>18 стран</i>	<i>4969</i>
<b>5292 Местных повестки 21 в 36 странах</b>						
Латин- ская Амери- ка	Никарагуа	5	Аргентина	1		
			Боливия	1		
			Бразилия	36		
			Венесуэлла	3		
			Гайана	1		
			Гондурас	6		
			Доминика	1		
			Эквадор	13		
			Колумбия	6		
			Коста Рика	4		
			Куба	2		
			Мексика	2		
			Перу	17		
			Тринидад и Тобаго	1		
			Чили	15		
		Ямайка	5			
	<i>1 страна</i>	<i>5</i>	<i>16 стран</i>	<i>114</i>		
<b>119 Местных повесток в 17 странах</b>						
Ближ- ний Восток			Иран	2	Бахрейн	1
			Иордания	4	Израиль	3
			Йемен	2	Кувейт	1
			Ливан	6	Катар	1
			Объединенные Арабские Эми- раты	2		
			Оман	1		
			Саудовская Аравия	4		
			Сирия	2		
			Турция	50		
			<i>9 стран</i>	<i>73</i>	<i>4 страны</i>	<i>6</i>
<b>79 Местных повесток в 13 странах</b>						
Север- ная Амери- ка					Канада	14
					США	87
					<i>2 страны</i>	<i>101</i>
<b>101 Местная повестка в 2 странах</b>						
<b>Всего</b>	<i>28 стран</i>	<i>183</i>	<i>57 стран</i>	<i>833</i>	<i>28 стран</i>	<i>5400</i>
<b>ИТОГО</b>	<b>6416 Местных повесток в 113 странах</b>					

\* Классификация стран по ВВП принята в соответствии с классификацией Всемирного Банка

## Приложение 2

### Описание территориальных моделей регулирования природоохранной деятельности на локальном уровне

В настоящем приложении приведено описание территориальных моделей регулирования природоохранной деятельности на примере ряда локальных территорий (Государственный природный заповедник «Костомукшский» (Республика Карелия), город Ярославль, Ярославский муниципальный район (Ярославская область), Первомайский муниципальный район (Ярославская область), южный промышленный район города Ярославля), изучение природоохранного управления которых проводилось в 2000–2006 годах Институтом «Кадастр» при непосредственном участии автора. Характеристика территориальных моделей дается по следующей структуре: (1) приоритетные направления регулирования; (2) характер ограничений хозяйственной деятельности; (3) основные участники; (4) особенности финансирования природоохранных мероприятий; (6) роль местного населения.

#### **Модель I «ООПТ» — на примере Государственного природного заповедника «Костомукшский»**

*Приоритетные направления регулирования.* В соответствии с Положением о государственном учреждении «Государственный природный заповедник «Костомукшский» (далее ГПЗ «Костомукшский») (утверждено 11.03.2001) основными направлениями регулирования природоохранной деятельности на территории заповедника являются: (1) сохранение и изучение естественного хода природных процессов и явлений, генетического фонда растительного и животного мира, отдельных видов и сообществ растений и животных, типичных и уникальных экологических систем, биологического разнообразия путем поддержания в естественном состоянии охраняемых природных комплексов и объектов; (2) охрана и изучение зональных экосистем и их компонентов на сопредельных территориях России и Финляндии; (3) пропаганда природоохранных знаний и экологического мировоззрения, вовлечение организаций и граждан ... в деятельность, способствующую укреплению заповедника и совершенствованию его работ; (4) содействие в подготовке научных кадров и специалистов в области охраны окружающей природной среды.

*Характер ограничений хозяйственной деятельности.* В соответствии с Положением на территории Государственного природного заповедника «Костомукшский» запрещается: (1) действия, изменяющие гидрологический режим земель; (2) изыскательские работы и разработка полезных ископаемых, нарушение почвенного покрова, выходов минералов, обнажений и горных пород; (3) рубки главного пользования, заготовка живицы, лекарственных растений и технического сырья; (4) сенокосение, пастьба скота, размещение ульев и пчелиных семей, сбор и заготовка дикорастущих плодов, ягод, грибов, орехов, семян, цветов и иные виды пользования растительным миром; (5) строительство и размещение промышленных и сельскохозяйственных предприятий и их отдельных объектов, строительство зданий и сооружений, дорог и путепроводов, линий электропередач и прочих коммуникаций, за исключением необходимых для обеспечения деятельности заповедника; (6) промысловая, спортивная и любительская охота, иные виды пользования животным миром; (7) интродукция растений и животных с целью их акклиматизации; (8) применение минеральных удобрений и химических средств защиты растений; сплав леса; транзитный прогон домашних животных; (9) нахождение, проход и проезд посторонних лиц и автотранспорта вне дорог и водных путей общего пользования; (10) сбор зоологических, ботанических и минералогических коллекций, кроме предусмотренных тематикой и планами научных исследований в заповедниках; (11) пролет самолетов и вертолетов ниже 2000 метров над сушей и водным пространством без согласования с дирекцией заповедника, а также преодоление самолетами над территорией заповедника звукового барьера; (12) иная деятельность, нарушающая естественное развитие природных процессов, угрожающая состоянию природных комплексов и объектов, а также не связанная с выполнением возложенных на заповедник задач.



Основные участники регулирования природоохранной деятельности на территории ГПЗ «Костомукшский» представлены на рисунке 1.

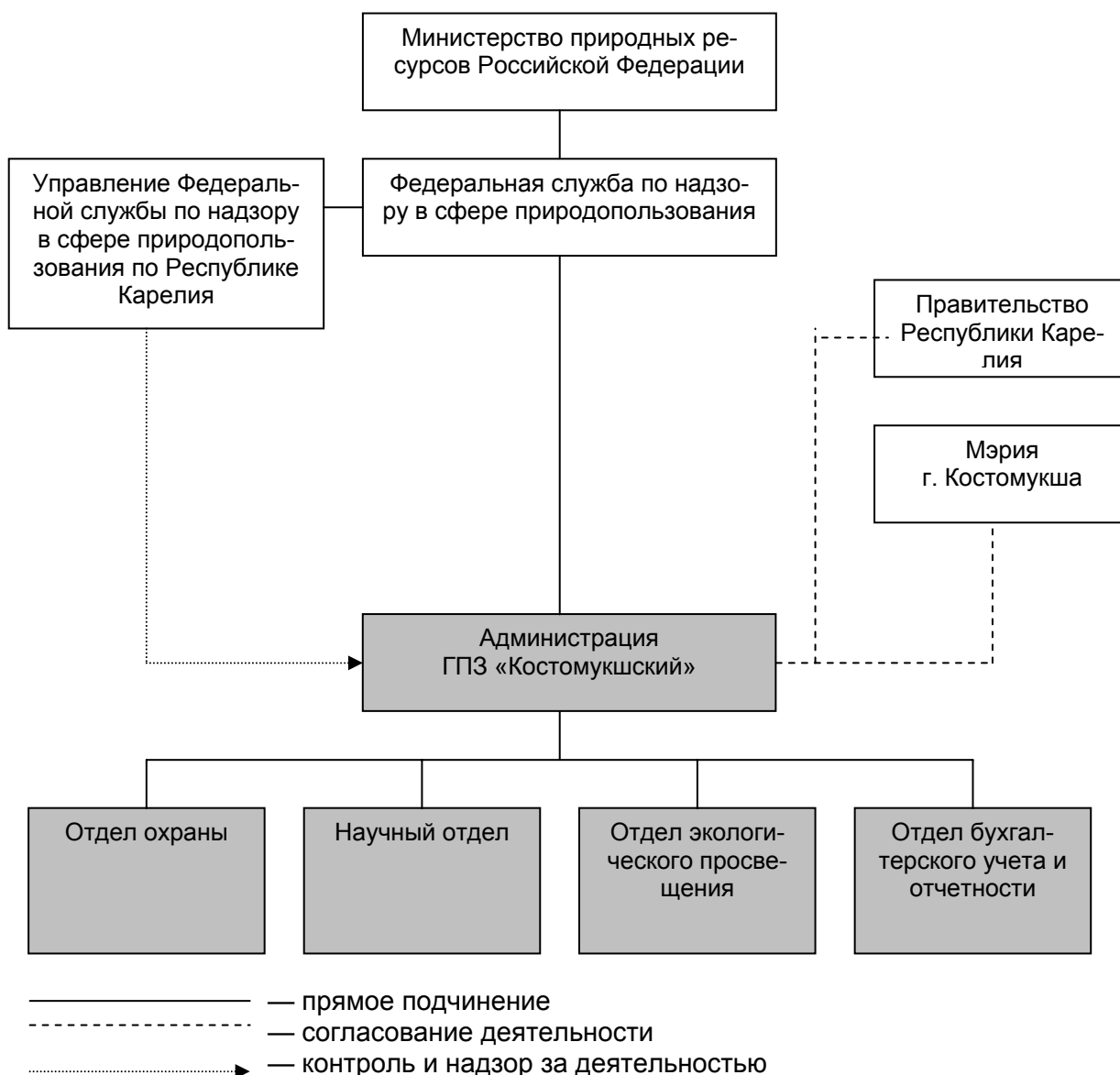


Рисунок 1 — Организационная структура регулирования природоохранной деятельности на территории ГПЗ «Костомукшский»

Примечание: серым цветом выделены те структурные элементы, которые доминируют в регулировании природоохранной деятельности на территории ГПЗ «Костомукшский»

*Финансирование природоохранных мероприятий* осуществляется из различных источников: федерального, регионального, муниципального бюджетов и внебюджетных источников. Основную долю в финансировании составляют поступления из федерального бюджета. Это подтверждают результаты анализа структуры финансирования государственного природного заповедника «Костомукшский», которые показали, что основное значение имеют бюджетные поступления, в первую очередь, из федерального бюджета (рисунок 2). При этом, доля денежных средств, перечисляемых из федерального бюджета, увеличилась за 2001–2004 гг. с 78% до 90% от общего объема финансирования. Доля внебюджетных средств за рассмотренный период сократилась с 19% до 6% (то есть, более чем в 3 раза). Средства, перечисляемые из муниципального бюджета, были очень незначительны. Их доля на протяжении всего рассматриваемого периода не превышала 1%. Средства из республиканского бюджета перечислялись только в 2001 и 2004 годах, их доля составила 5% и 3% соответственно.

*Роль местного населения в регулировании природоохранной деятельности* заключается в одностороннем информировании, основу которого составляет экологическое просвещение. На территории заповедника, в отделе экологического просвещения, проводятся экскурсии, в которых принимают участие местные жители (в основном школьники) и приезжие. В частности, в ГПЗ «Костомукшский» в 2004 г. было проведено 164 экскурсии, из них 81 — на территории заповедника и 83 — в отделе экологического просвещения, библиотеках и школах города Костомукши. Основная цель данных экскурсий — формирование у местного населения, в том числе подрастающего поколения бережного отношения к природе, разъяснение целей и задач заповедника, а также необходимости соблюдения ограничительных режимов на его территории.

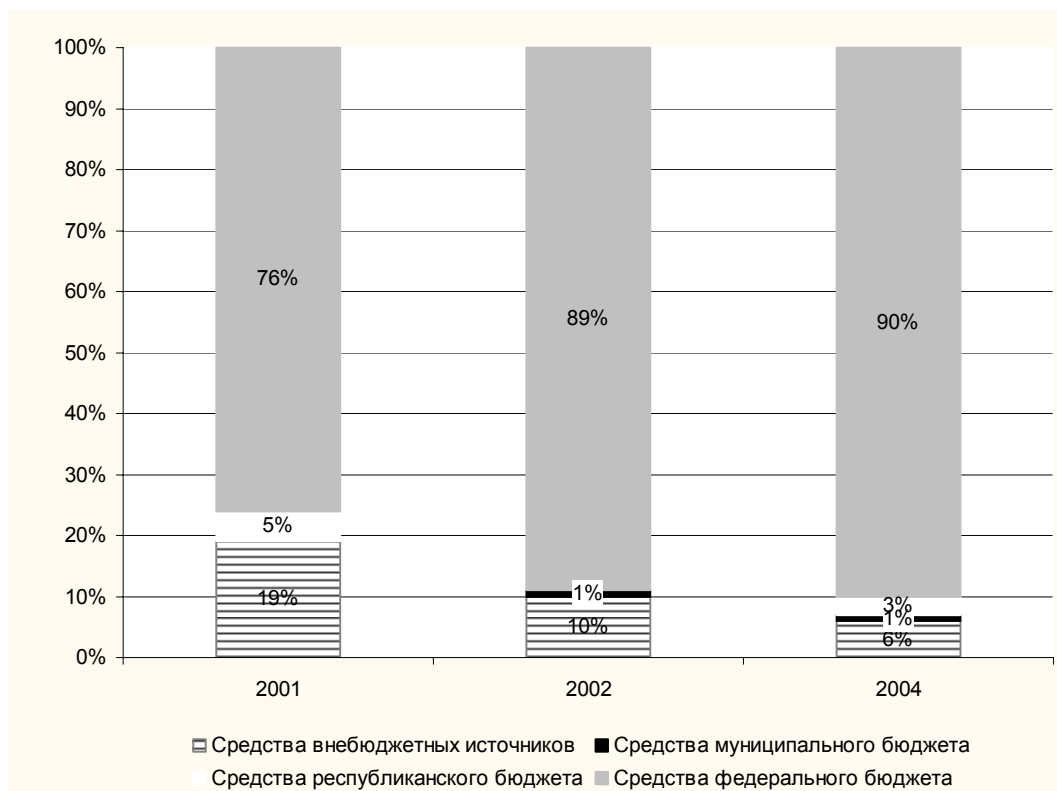


Рисунок 2 — Структура финансирования ГПЗ «Костомукшский» за период с 2001 по 2004 годы в процентах от общего объема финансирования по годам

### **Модель II «Село» — на примере Первомайского муниципального района Ярославской области**

*Основные направления регулирования.* В соответствии с «Местным планом действий по охране окружающей среды и устойчивому развитию Первомайского муниципального района на 2005–2010 годы» (утвержден решением Собрания представителей Первомайского муниципального района от 14 октября 2005 г.) основным направлением регулирования природоохранной деятельности является рациональное использование природных ресурсов, как основы жизнеобеспечения населения. Для его реализации предполагается: (1) повысить эффективность использования ресурсов леса; (2) воспитать бережное отношение к природе; (3) снизить истощение водных ресурсов; (4) решить проблему отходов.

*Характер ограничений хозяйственной деятельности.* На территории Первомайского муниципального района разрешается любая хозяйственная деятельность. Ограничения касаются, прежде всего, использования природных ресурсов (количества и способов изъятия). Наряду с этим, вводятся ограничения на количество и качество выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, объемов образования отходов, которые определяются индивидуально для каждого объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду путем согласования норматив выбросов и сборов, лимитов образования отходов. Регламентируется также размещение объектов

на территории района, которое должно проводиться с учетом водоохраных зон, зон охраны водозабора, жилой застройки, зон отдыха населения.

Основные участники регулирования природоохранной деятельности на территории Первомайского муниципального района приведены на рисунке 3, структура администрации Первомайского муниципального района — доминирующего участника — на рисунке 4.

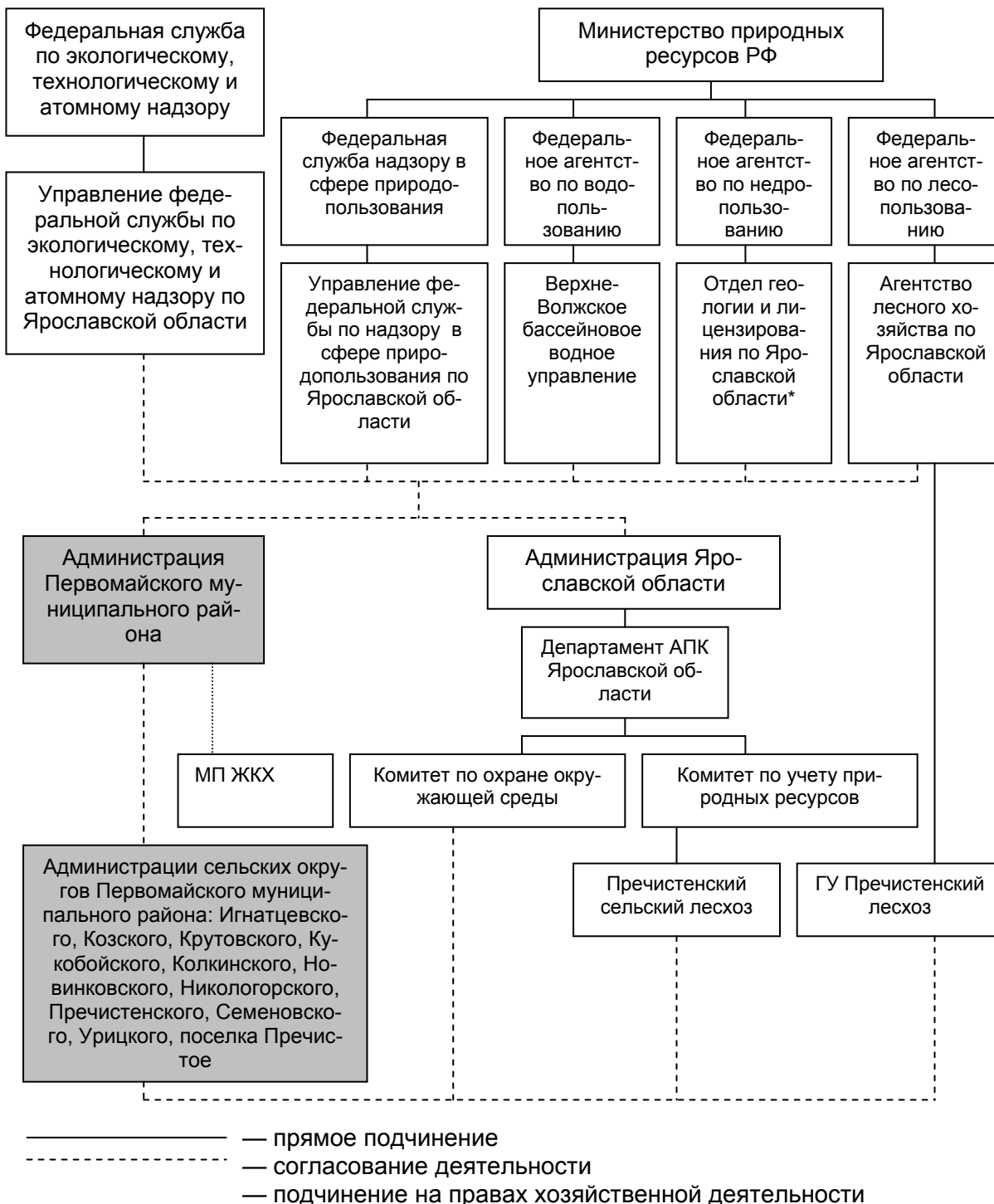
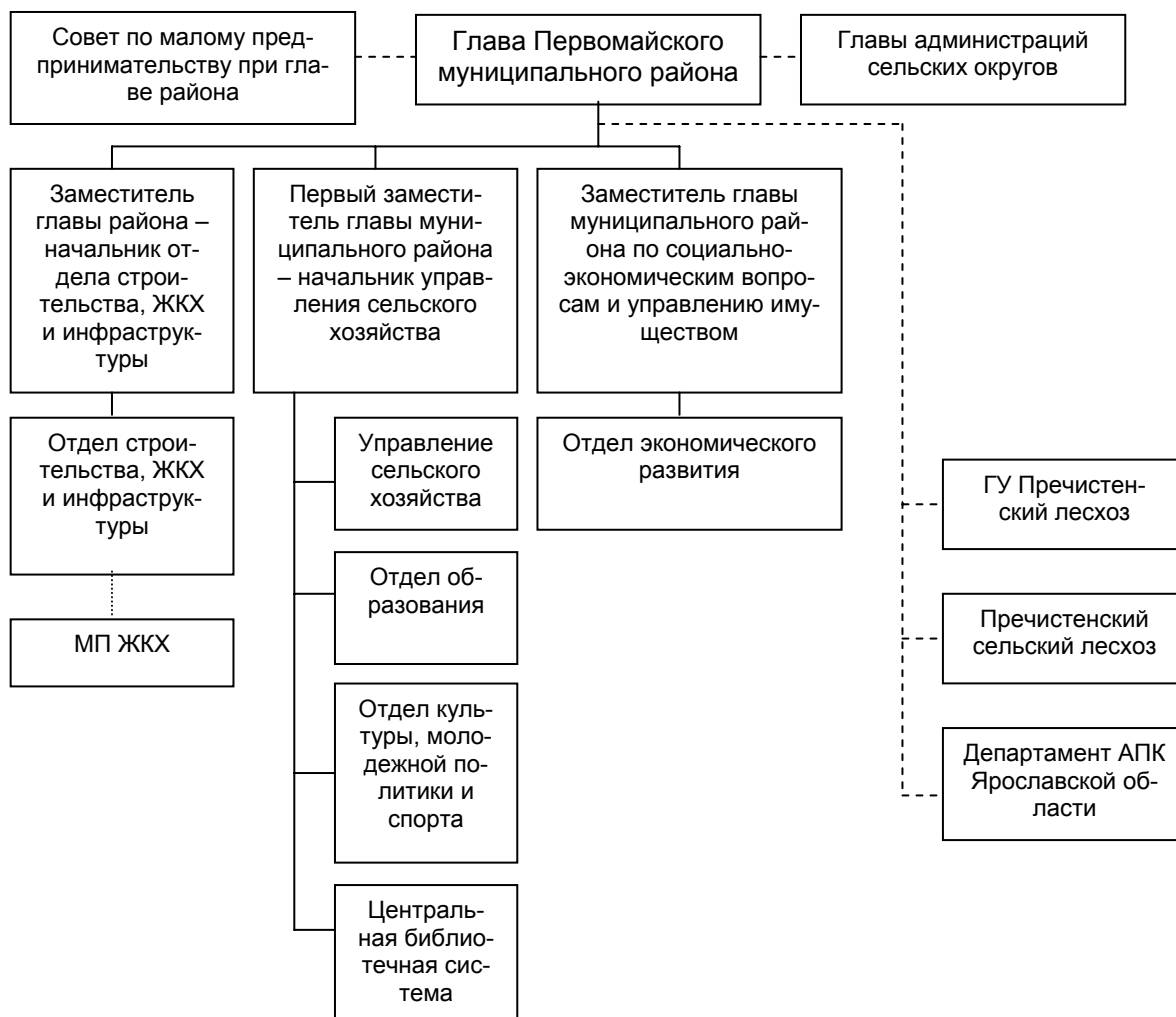


Рисунок 3 — Организации, принимающие участие в регулировании природоохранной деятельности на территории Первомайского муниципального округа Ярославской области

Примечание: \* входит в состав Агентства по недропользованию по ЦФО  
 Серым цветом выделены организации, которые доминируют в регулировании природоохранной деятельности



- прямое подчинение  
 - - - - - согласование деятельности  
 ..... подчинение на правах хозяйственной деятельности

Рисунок 4 — Структура администрации Первомайского муниципального района Ярославской области

*Финансирование природоохранных мероприятий* осуществляется из трех источников: регионального, муниципального бюджетов и внебюджетных источников. Основным источником финансирования природоохранной деятельности в Первомайском муниципальном районе в соответствии с Местным планом действий по охране окружающей среды и устойчивому развитию Первомайского муниципального района (утвержденным решением собрания представителей от 14.10.2005 г.) являются внебюджетные источники (85%). Также средства на природоохранные цели предоставляются из областного бюджета (13%) и местного бюджета (2%) (рисунок 5).

*Роль местного населения.* Уставом Первомайского муниципального района (утвержден решением Собрания представителей Первомайского муниципального района от 26.04.1996 г.) определено, что жители района вправе участвовать в решении муниципальных вопросов непосредственно путем референдума, собраний, сходов, участия в территориальном общественном самоуправлении, осуществления гражданской инициативы и через иные формы непосредственной демократии в порядке, установленном федеральным и областным законодательством, а также нормативными актами муниципального района. Активно осуществляется экологическое воспитание, образование, просвещение и информирование местного населения. Экологическое образование в Пер-

вомайском муниципальном районе ориентировано на детей школьного и дошкольного возраста. Его формы довольно многообразны. В учреждениях общего образования изучаются предметы экологической направленности: «Лес и человек», «Экология Ярославской области», «Человек и природа», «Экология растений». В 9-х классах 11 школ ведется предмет «Экология». В качестве дополнительного экологического образования созданы и работают 3 школьных лесничества и 3 экологических отряда, действуют экологические дозоры. Школьники посещают экологические кружки, факультативы, лагеря, клубы, отряды, посты. Школьники регулярно привлекаются к практической природоохранной работе, которая заключается в посадке деревьев и кустарников, цветов; закладке скверов, аллей и парков; работе с охраняемыми природными территориями; выращивании на учебно-опытных участках лекарственного сырья; изготовлении скворечников и кормушек; проведении рейдов по очистке и благоустройству родников, малых рек, природных водоемов; посадке леса; благоустройстве пришкольных территорий; наблюдении за состоянием памятников природы, улиц, деревень, эколого-просветительской работе с населением; проведении акции «Чистота», охране муравейников («Муравейник»); чтении лекций по природоохранной тематике; распространении листовок в пожароопасный период; оборудовании площадок отдыха и т.д.



Рисунок 5 — Источники финансирования природоохранных мероприятий на территории Первомайского муниципального района Ярославской области

### Модель III «Пригород» — на примере Ярославского муниципального района Ярославской области

*Основным направлением регулирования природоохранной деятельности является рациональное использование природных ресурсов и комплексов в условиях повышенной антропогенной нагрузки, оказываемой близлежащими городами.*

*Характер ограничений хозяйственной деятельности.* На территории Ярославского муниципального района разрешается любая хозяйственная деятельность. Ограничения касаются как использования природных ресурсов, так и антропогенного воздействия на окружающую среду. Ограничивается количество изъятия природных ресурсов, количество и качество выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, которые определяются индивидуально для каждого объекта путем согласования норматив выбросов и сборов, лимитов образования отходов.

*Основные участники регулирования природоохранной деятельности на территории Ярославского муниципального района приведены на рисунке 6.*

*Финансирование природоохранных мероприятий* осуществляется из трех источников: регионального, муниципального бюджетов и внебюджетных источников. Финансирование из федерального бюджета, как правило, не осуществляется. Основным источником финансирования являются внебюджетные источники, их доля составляет более 80% от общего объема финансирования. Подтвердить, однако, эти значения в настоящее время не представляется возможным в связи с отсутствием в Ярославском муниципальном районе утвержденного плана действий или программы в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования.

*Роль местного населения.* Уставом Ярославского муниципального района (утвержден решением Собрании представителей Ярославского муниципального округа № 82 21.06.2005 года) определены формы непосредственного участия жителей в осуществлении местного самоуправления: местный референдум, муниципальные выборы,

правотворческая инициатива граждан, территориальное общественное самоуправление, голосование по отзыву депутатов представительного органа Ярославского района, Главы Ярославского района.

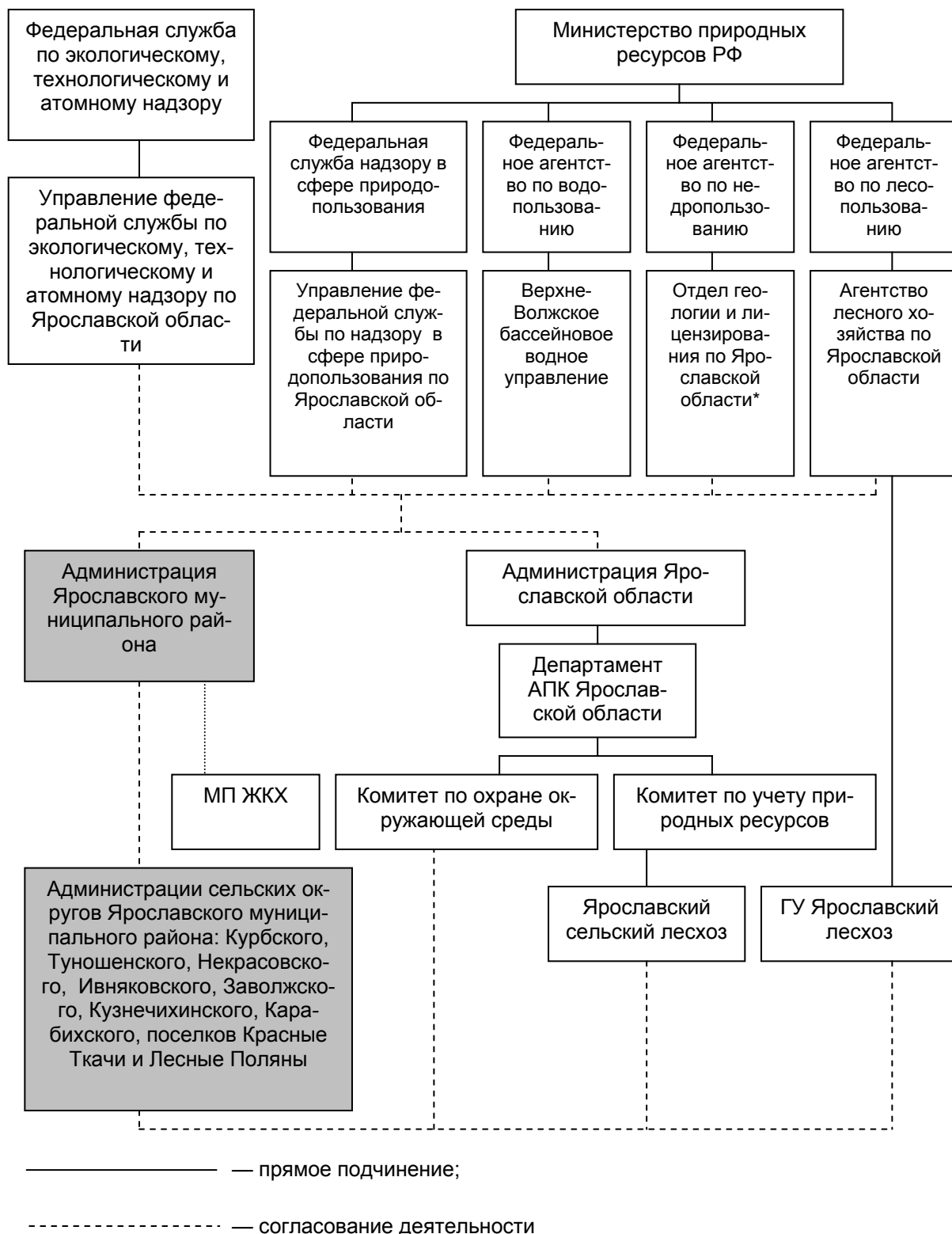


Рисунок 6 — Организации, участвующие в регулировании природоохранной деятельности на территории Ярославского муниципального района

Примечание: \* входит в состав Агентства по недропользованию по ЦФО  
 Серым цветом выделены организации, которые доминируют в регулировании природоохранной деятельности

#### **Модель IV «Город» — на примере города Ярославля**

*Основные направления регулирования.* В соответствии с Целевой комплексной программой г. Ярославля «Снижение антропогенного воздействия на окружающую среду на 2005–2010 годы и на период до 2010 года» основными направлениями регулирования природоохранной деятельности определены снижение рисков здоровью от загрязнения окружающей среды (атмосферного воздуха, водных ресурсов, почвы и др.), повышение комфортности (экологические аспекты) городской среды.

*Характер ограничений хозяйственной деятельности.* На территории города Ярославля разрешается любая хозяйственная деятельность. Ограничения касаются антропогенного воздействия на окружающую среду, а именно, количества и качества выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, объемов образования отходов, которые определяются индивидуально для каждого объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду, путем согласования норматив выбросов и сбросов, лимитов образования отходов.

*Основные участники регулирования* природоохранной деятельности на территории города Ярославля приведены на рисунке 7; структура мэрии города Ярославля (доминирующего участника регулирования), а также организации, с которыми она взаимодействует по вопросам природоохранного регулирования — на рисунке 8.

*Финансирование природоохранных мероприятий* осуществляется из муниципального бюджетов и внебюджетных источников (рисунок 9). Основным источником финансирования природоохранной деятельности в городе Ярославле являются внебюджетные источники. Сопоставление экологических программ, действовавших на территории города Ярославля в период с 2001 г. по 2004 г. и с 2005 по 2010 гг. показало, что финансирование из федерального и областного бюджета осуществлялось только в период с 2001 по 2004 гг. и составляло 0,18% и 0,02% соответственно от общего объема финансирования природоохранных мероприятий. В период с 2005 по 2010 гг. финансирование природоохранной деятельности будет осуществляться из внебюджетных источников и за счет средств бюджета города Ярославля.

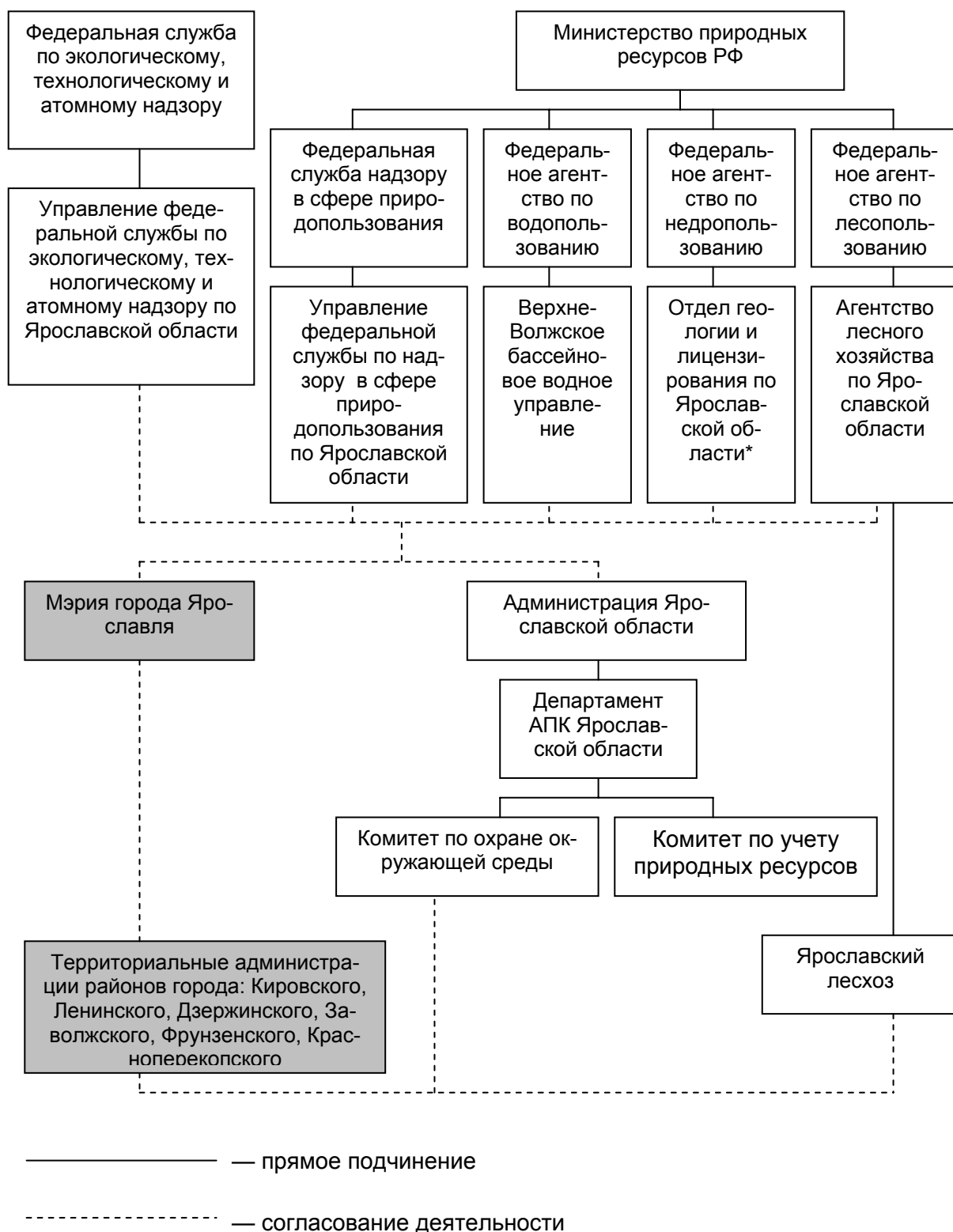
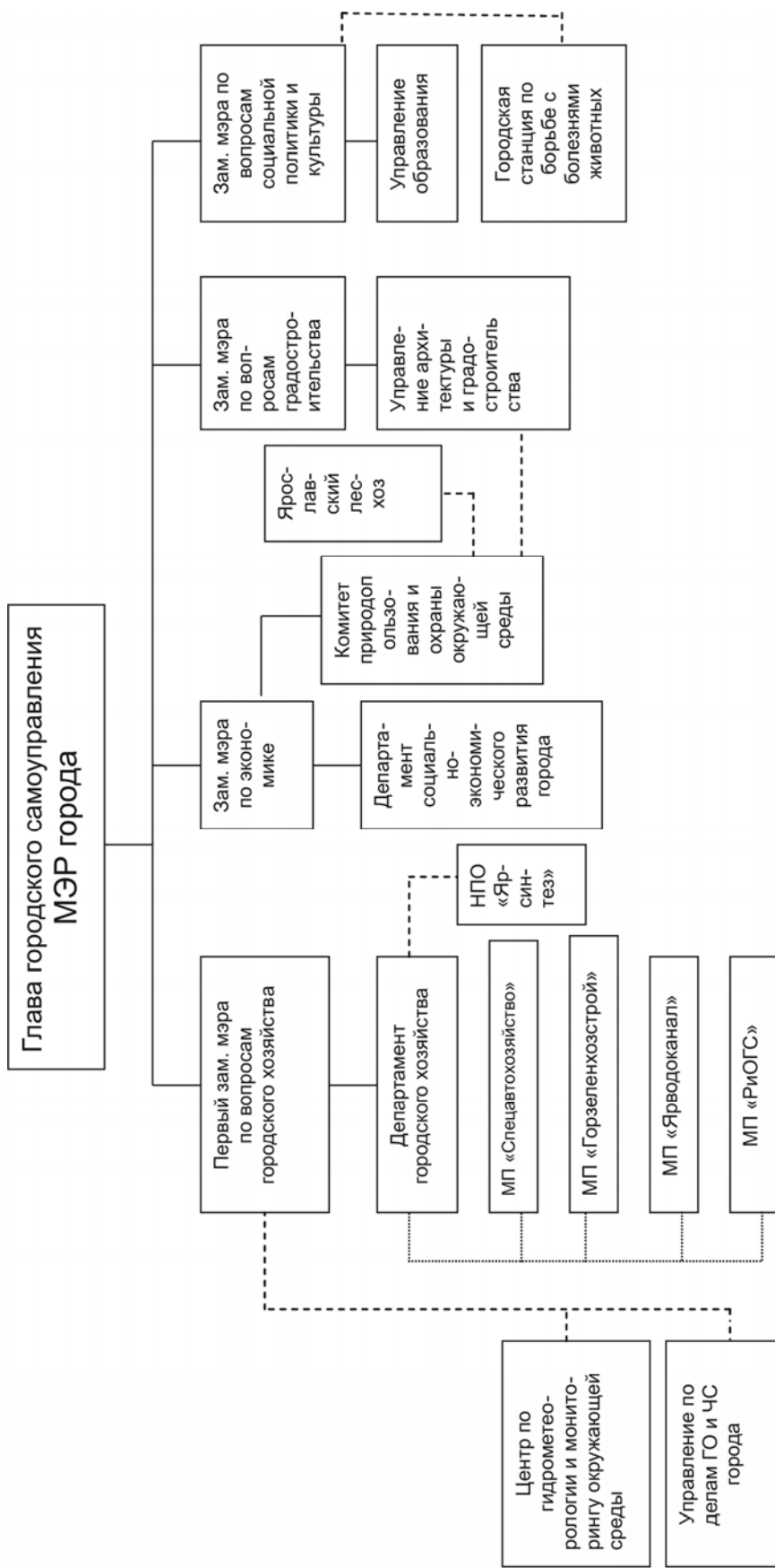


Рисунок 7 — Организации, принимающие участие в регулировании природоохранной деятельности на территории города Ярославля

Примечание: \* входит в состав Агентства по недропользованию по ЦФО  
 Серым цветом выделены организации, которые доминируют в регулировании природоохранной деятельности





Условные обозначения:

\_\_\_\_\_ прямое подчинение в качестве структурного подразделения мэрии;

----- косвенное подчинение на уровне согласования деятельности;

..... подчинение на правах хозяйственной деятельности

Рисунок 8 — Организационная структура мэрии города Ярославля

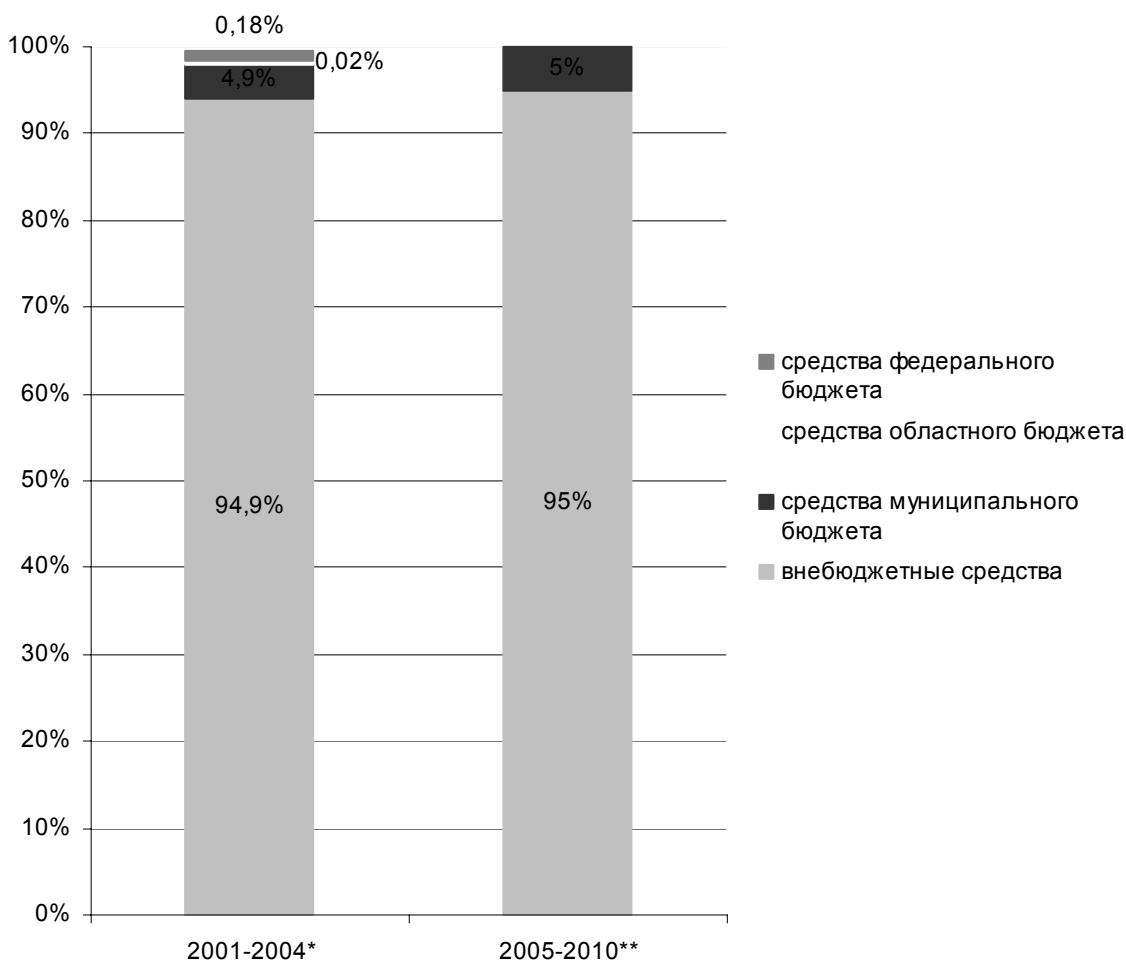


Рисунок 9 — Источники финансирования природоохранных мероприятий на территории города Ярославля

Примечание:

\* фактическое финансирование природоохранной деятельности в городе Ярославле осуществлялось в соответствии с городской целевой Программой снижения антропогенного воздействия на окружающую среду на 2001–2004 годы, принятой решением муниципалитета города Ярославля от 02.04.2001 № 75.

\*\* запланированное финансирование природоохранной деятельности в соответствии с целевой комплексной программой г. Ярославля «Снижение антропогенного воздействия на окружающую среду на 2005–2008 годы и на период до 2010 года», принятой решением муниципалитета города Ярославля от 15.06.2005 № 111

*Роль местного населения.* Уставом города Ярославля (утвержден Решением муниципалитета города Ярославля № 42 от 16.10.1995 года) определено, что все полномочия по городскому самоуправлению принадлежат жителям города. Высшим непосредственным выражением власти граждан являются референдум и свободные выборы. Кроме того, жители имеют право на участие в территориальном общественном самоуправлении — самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории города (район, микрорайон, квартал, улица, двор и другие территории) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах городского значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления.

Жители города Ярославля при осуществлении территориального общественного самоуправления имеют право участвовать и в решении вопросов природоохранного значения: (1) защищать интересы жителей как потребителей коммунально-бытовых услуг в соответствующих службах органов городского самоуправления; (2) вносить предложения в органы городского самоуправления и должностным лицам, а также со-

гласовывать решения этих органов и должностных лиц в установленном ими порядке по вопросам использования земельных участков под строительство, детские и оздоровительные площадки, скверы, стоянки автомобилей, гаражи, под площадки для выгула собак и другие общественно-полезные цели, если это затрагивает интересы жителей той территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление; (3) содействовать мерам санитарного, эпидемиологического и экологического контроля и безопасности; (4) осуществлять общественный контроль за качеством уборки территории, вывозом мусора; (5) участвовать в разработке и реализации комплексных программ развития территории, направленных на сохранение, возрождение, освоение и приумножение природно-культурного наследия.

В настоящее время в системе территориального общественного самоуправления города Ярославля действует 2430 старост, 174 домовых комитета, 133 уличных комитета и 46 комитетов общественного самоуправления (данные на 1 октября 2005 года).

Комитеты общественного самоуправления строят свою работу в соответствии с программами развития территорий, принятыми на общих собраниях или конференциях жителей по согласованию с территориальными администрациями. Основными направлениями деятельности КОС в природоохранной сфере является содействие жилищно-коммунальным службам по благоустройству территорий, общественный контроль за качеством выполнения необходимых работ и услуг.

### **Модель V «Промзона» — на примере единой санитарно-защитной зоны Южного промышленного района города Ярославля**

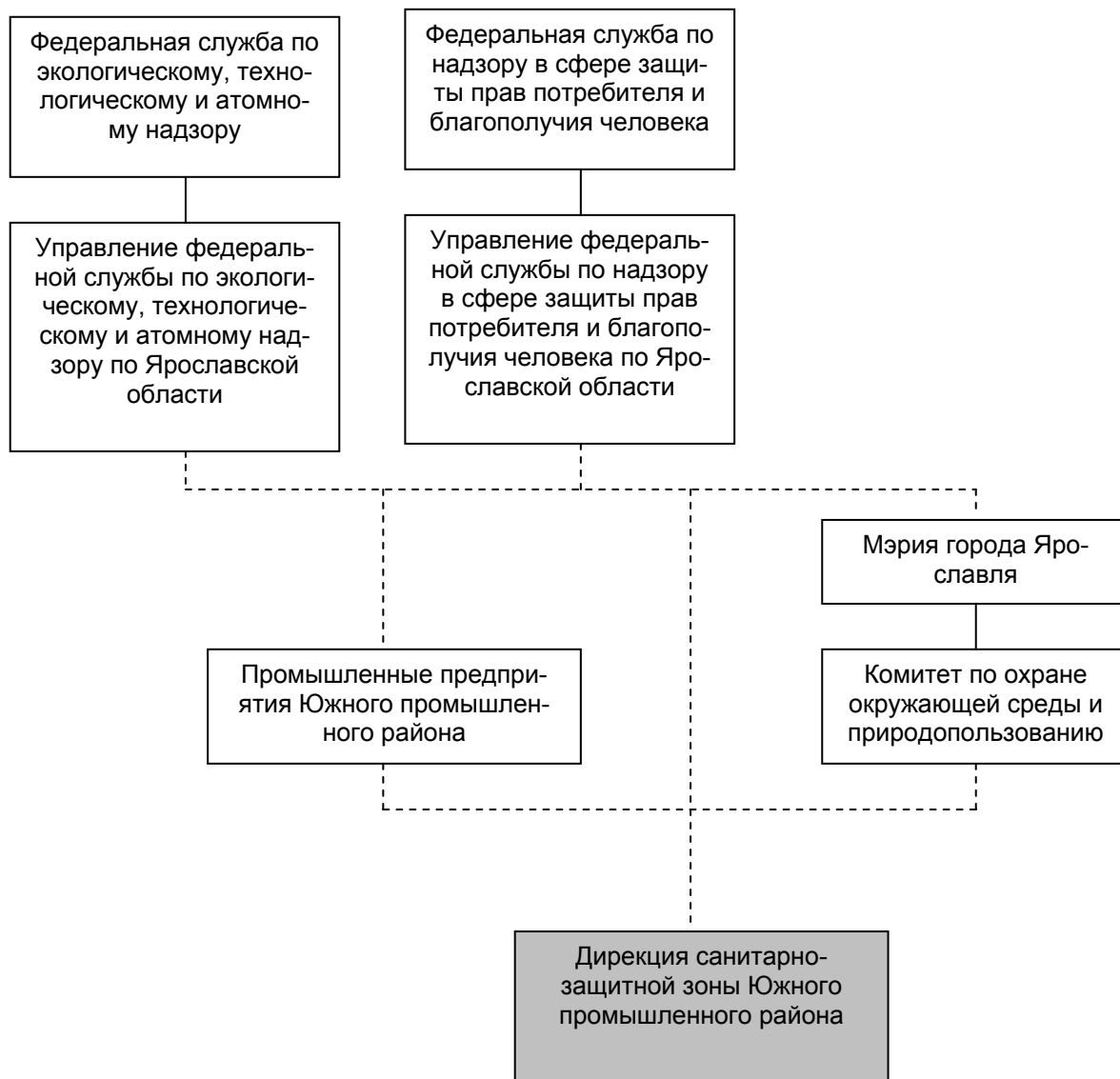
*Основным направлением регулирования природоохранной деятельности на территории единой санитарно-защитной зоны Южного промышленного района города Ярославля является соблюдение разрешенных параметров антропогенного воздействия на окружающую среду. Для этого (1) обеспечивается снижение уровня антропогенного воздействия до требуемых гигиенических нормативов по всем факторам; (2) создается санитарно-защитный барьер между территориями предприятий и территорией жилой застройки; (3) организуются дополнительные озелененные площади, обеспечивающие экранирование, ассимиляцию и фильтрацию загрязнителей атмосферного воздуха и повышение комфортности микроклимата.*

*Характер ограничений хозяйственной деятельности.* На территории единой санитарно-защитной зоны Южного промышленного района запрещается размещение объектов, не относящихся к сфере промышленного производства, а именно объектов для проживания людей, дачных и садово-огородных участков, фармацевтических предприятий, а также предприятий пищевых отраслей, спортивных сооружений, парков, образовательных и детских учреждений, лечебно-профилактических и оздоровительных учреждений общего пользования. Разрешается размещать сельхозугодья для выращивания технических культур; бани, прачечные, объекты торговли и общественного питания, мотели, гаражи, автостоянки, автозаправочные станции, а также связанные с обслуживанием предприятий здания управления, конструкторские бюро, учебные заведения, поликлиники, научно-исследовательские лаборатории, спортивно-оздоровительные сооружения для работников предприятия, общественные здания административного назначения и др.

*Основные участники регулирования природоохранной деятельности на территории единой санитарно-защитной зоны Южного промышленного района города Ярославля* приведены на рисунке 10.

*Финансирование природоохранных мероприятий.* Характер финансирования зависит от степени угрозы здоровью и жизни людей. Как правило, оно осуществляется из внебюджетных источников. В случае, если угроза здоровью и жизни людей приобретает катастрофический характер, финансирование осуществляется из различных источников: федерального, регионального, муниципального бюджетов и внебюджетных источников. При этом, основную долю в финансировании природоохранной деятельности составляют поступления из федерального бюджета.

*Роль местного населения* в регулировании природоохранной деятельности осуществляется только через информирование и экологическое просвещение.



————— — прямое подчинение

----- — согласование деятельности

Рисунок 10 — Организационная структура регулирования природоохранной деятельности на территории санитарно-защитной зоны Южного промышленного района города Ярославля

Примечание:

Серым цветом выделены организации, которые доминируют в регулировании природоохранной деятельности

Научное издание

Михайлова Анастасия Вячеславовна

Географические особенности  
в регулировании природоохранной  
деятельности на локальном уровне

Корректор *В.С. Дуненкова*

Компьютерная верстка *Гоге Э.А.*

ЛР № 040939 от 04.02.99

Подписано к печати 22.10.2006. Формат 60x84 1/16.

Бумага Кум Lux. Гарнитура Arial. Печать офсетная.

Усл.печ.л. 8,49. Тираж 200 экз. Заказ Риа-67.

Институт «Кадастр»

e-mail: [seea@yaroslavl.ru](mailto:seea@yaroslavl.ru), <http://www.seea.yaroslavl.ru>

тел./факс: (4852) 75-76-46