

М.А. ФОМЕНКО

**Местные программы
действий в сфере
природопользования
для устойчивого развития**



ЯРОСЛАВЛЬ
2001

М.А. ФОМЕНКО

**Местные программы действий
в сфере природопользования для
устойчивого развития**

**ЯРОСЛАВЛЬ
2001**

УДК 502.3/34
ББК 20.18
Ф 76

Рекомендовано к печати Ученым Советом
НПП «Кадастр» МПР РФ

Фоменко М.А.

Местные программы действий в сфере природопользования
Ф 76 для устойчивого развития. — Ярославль: НПП «Кадастр», 2001.
— 160 с.

Fomenko, Marina A.

Local Environmental Plans of Actions for Sustainable
Development. — Yaroslavl: Research and Innovation Center Cadastr,
2001. — 160 p.

ISBN 5-901131-10-X

Научный редактор к.г.н. Г.А. Фоменко

В книге рассматриваются основные пути и методы составления и реализации местных программ в сфере природопользования, учитывающие специфику географических условий конкретной территории, базирующиеся на мнениях местных специалистов и традициях природопользования. Теоретический материал иллюстрирован практическими примерами. Для специалистов в области управления природопользованием, широкого круга географов, экономистов, экологов. Книга может быть использована как учебно-методическое пособие для преподавателей, аспирантов и студентов экономических, географических и экологических специальностей.

This is a book describing the basic ways of development and implementation of local environmental projects, based on opinions of local professionals and in accordance with specific geographic conditions and traditional systems of environmental protection. The methodology section is illustrated with practical examples in the field of environmental protection. The book is targeted for environmental management professionals, geographers, economists, and ecologists. It can also be used for teaching.

ISBN 5-901131-10-X

© – Фоменко М.А., 2001

© – НПП «Кадастр», 2001

Оглавление

Введение	7
1. Общий обзор теоретических и практических предпосылок применения в современных условиях России программно-целевого метода управления природопользованием на локальном (местном) уровне	11
1.1. Управление природопользованием и местное самоуправление в современных условиях	11
1.2. Программно-целевой метод управления	20
1.3. О географических условиях территории, влияющих на выбор подходов к разработке и реализации местных программ в сфере природопользования	43
1.4. Инструменты государственного регулирования природопользования	48
2. Применение отечественного и мирового опыта разработки и реализации местных программ в сфере природопользования в условиях России	57
2.1. Особенности периода трансформации, существенные для эффективной разработки и реализации местных программ в сфере природопользования	59
2.2. Выбор инструментов государственного регулирования природопользования в зависимости от местных особенностей периода трансформации и подходов к планированию	89
2.3. Адаптация принципиальной схемы работы над местной программой в сфере природопользования в зависимости от условий периода трансформации	98
3. Методические рекомендации по разработке местных программ в сфере природопользования	111
3.1. Общие положения	111
3.2. Структура и содержание местной программы в сфере природопользования	112
3.3. Порядок разработки, рассмотрения, утверждения и на-	

чала реализации местной программы в сфере природопользования	123
4. О применении Методических рекомендаций по разработке местных программ в сфере природопользования к специфике условий в конкретных административных районах (на примере Ярославской области)	126
4.1. Оценка условий, сложившихся в муниципальных округах Ярославской области с точки зрения разработки программ в сфере природопользования	127
4.2. Основные подходы к разработке и особенности местных программ в сфере природопользования в муниципальных округах Ярославской области	136
Список литературы	148

Content

Introduction	7
1. General review of theoretical and practical background for implementing program-and goal-oriented approach in environmental management at local level in contemporary Russia	11
1.1. Environmental management and local self-government	11
1.2. Program- and goal-oriented approach	20
1.3. Local geographic conditions influencing the approach to development and implementation of local environmental programs	43
1.4. Instruments of state environmental regulation	48
2. Application of domestic and international experience in development and implementation of local environmental programs in Russia	57
2.1. Characteristics of the transformation period essential for efficient development and implementation of local environmental programs	59
2.2. The choice of instrument of state environmental regulation depending on local conditions and approaches	89
2.3. Adaptation of the basic scheme for local program development depending on conditions of the transformation period	98
3. Methodological guidelines for local environmental program development	111
3.1. General provisions	111
3.2. Structure and contents of a local environmental program	112
3.3. Schedule of development, consideration, adoption and implementation for a local environmental program	123
4. Adaptation of the Methodical guidelines for local environmental program development in accordance with local conditions (the case of administrative districts of Yaroslavl region)	126
4.1. Evaluation of local conditions in administrative districts from a standpoint of environmental program development	127

4.2. Basic approaches to program development and peculiarities of local environmental programs in administrative districts of Yaroslavl region)	136
Bibliography	148

Введение

Наиболее актуальная проблема в любом регионе России — придание устойчивости развитию через стабилизацию эколого-социально-экономической ситуации. Такая стабилизация возможна при возрождении в значительной мере утраченных традиций бережного отношения к своей земле и природе, сохранения и устойчивого развития своей Малой Родины. Это предполагает полноценное участие каждого человека и выборных органов в местном самоуправлении. Однако во все увеличивающемся потоке исследований проблем местного самоуправления работы, рассматривающие пути и методы возрождения бережного отношения к своей Малой Родине, включения населения в местное самоуправление, весьма немногочисленны; еще более редки исследования, посвященные проблемам природопользования местных образований и вопросам программно-целевого управления в этой сфере деятельности на устойчивой основе.

Сложность реализации программно-целевого управления природопользованием на уровне местного самоуправления в России обуславливается также тем, что разработку и реализацию местных программ приходится проводить в сложнейших условиях трансформации общества. В настоящее время большинство ранее разработанных территориальных программ утратили актуальность в силу коренного изменения во взаимоотношениях хозяйствующих субъектов и в социально-экономических условиях на местах. В то же время, в большинстве регионов нашей страны недостаточно внимания уделяется новым эффективным инвестиционным программам, которые базируются на методах рыночного регулирования и реализуют принципы программно-целевого управления в сфере природопользования.

Важнейшая задача заключается в понимании необходимости найти те пути и методы составления и реализации местных программ в сфере природопользования, которые учитывали бы специфику географических условий конкретной территории, базировались на мнениях мест-

ных специалистов и традициях природопользования и могли быть реализованы в сложных современных условиях.

Именно от выбора определенного подхода к планированию, который в наибольшей степени соответствует условиям каждой конкретной территории, целеполагания, в котором учтены интересы жителей территории, сочетания инструментов государственного регулирования природопользования зависит не только успех работы над местными программами, но в конечном счете возрождение страны. Поэтому весьма актуальны исследования процессов разработки и реализации программ в сфере природопользования не вообще, а в сложившихся условиях конкретной территории, в процессе становления института местного самоуправления. Важность такого направления исследований подчеркивается усиливающимися в последнее время тенденциями территориального подхода в управлении природопользованием, при которых существенно возрастает роль единства человека и окружающей его Природы.

Introduction

Achieving the goals of sustainable development through stabilization of environmental, social and economic conditions is the most urgent issue in any region of Russia. It is possible to achieve with revival of traditions of land and nature care, conservation and sustainable development of everybody's "small motherland". Most of these traditions have been lost and can be revived only in a case of full-scale participation of the general public and elected self-government bodies.

Although the amount of research on local self-government is growing, there are just a few papers on possible ways of revival of "small motherland" care and public participation in local self-government. There is even less research on environmental problems of local territories and issues of program- and goal-oriented approach in this field on a sustainable basis.

It is particularly hard to implement program- and goal-oriented approach to local environmental management in Russia, as development and implementation of local programs is carried out under conditions of social and economic transformation.

Moreover, for the time being, most of existing territorial programs are no longer adequate due to the radical change in interrelations of economic subjects and local social and economic conditions. At the same time, in most regions of Russia, there is not enough attention paid to new and more efficient investment programs, which are based on market regulation methods and implement the principles of program- and goal-oriented environmental management.

There is a major goal to reach a common understanding of the urge to locate the ways and methods for development and implementation of local environmental programs. These programs should take into account specific geographic conditions and be based on opinions of local professionals and traditions of environmental protection. They also should be possible to implement under existing economic and social conditions.

Not only ultimate success of local programs implementation, but also the rebirth of the country is dependent on the choice of a specific planning

approach, which would conform to local conditions and goal-setting. This approach should also account for concerns of local people and set a combination of instruments for governmental environmental regulation. This is why research on development and implementation of local environmental problems is important, with special emphasis on particular local conditions and the process of organization of local self-government structures. Moreover, this approach is important in the context of growing application of the territorial approach in environmental management, with special emphasis on the role of unity of humans with Nature.

1. Общий обзор теоретических и практических предпосылок применения в современных условиях России программно-целевого метода управления природопользованием на локальном (местном) уровне

Возрождение в России местного самоуправления и усиление территориального подхода в управлении природопользованием — взаимосвязанные проблемы, которые не могут быть решены изолированно друг от друга, поскольку корни апатичного, отстраненного отношения людей к сохранению и рациональному использованию природных ресурсов во многом лежат в сложившемся фактическом их бесправии при решении местных, жизненно важных для них, вопросов (в оторванности граждан от принятия властных решений, затрагивающих их судьбы). В представлениях большинства россиян понятие Малой Родины играет важнейшую роль (Глазычев, 1992 и др.). Не случайно именно в возрождении Мест на новой, современной основе многие специалисты видят выход из глубокого духовного, экономического и, в значительной мере, экологического кризиса.

Решение этих двух взаимосвязанных проблем требует применения программно-целевого метода, который в последние десятилетия получил развитие как в мире, так и в России. Одна из сторон последнего заключается в уточнении понятийной базы. Поэтому данный обзор начат с краткого анализа происходящих уточнений.

1.1. Управление природопользованием и местное самоуправление в современных условиях

Рассмотрение уточнений понятийной базы, используемой при разработке местных программ в сфере природопользования, необходимо начать с осмысления таких основных, фундаментальных понятий, как природопользование и местное самоуправление. Именно содержательный смысл этих терминов, особенно в сочетании с термином управление, в значительной мере формировали и формируют соответствующие подходы к разработке местных программ в сфере природопользования.

О современном понимании термина природопользование

Термин природопользование вошел в широкое употребление с конца 60-х — начала 70-х годов после работ Ю.Н. Куражковского (1969). Толкованию этого понятия посвящена обширная литература (Преображенский, 1978; Рунова, 1983; Преображенский, Приваловская, Рунова, 1985; Приваловская, Рунова, 1986 и др.). Корневая часть термина «природопользование» (пользование) означает извлечение полезных свойств или выгоды в соответствии с хозяйственным назначением объекта и предполагает наличие не только объекта, но и субъекта, извлекающего эту выгоду. Таким образом, в термин «природопользование» заложено понятие определенного вида взаимоотношений общества и природы, в процессе которого происходит извлечение полезных свойств природы отдельным лицом, группой людей, предприятием, отраслью хозяйства (Преображенский, 1978). Следует отметить, что содержание термина природопользование у многих авторов существенно различается от обозначения конкретных видов использования природных ресурсов до представления о взаимодействии общества и природы.

При первом подходе природопользование рассматривается как целенаправленная деятельность по обеспечению потребностей общества в природных ресурсах, сохранению необходимого ему качества окружающей среды и состояния природы (Волкова, 1981; Природопользование..., 1978; Рунова, 1978; Тупица, 1980 и др.).

Второй подход рассматривает природопользование как систему отношений между обществом и природой, возникающих в процессе их взаимодействия, т.е. включает рассмотрение всего общественного производства и других сфер жизни общества через призму их отношений с природой (Блехцин, Минеев, 1981; Олдак, 1979; Социалистическое природопользование, 1980). Широкое понятие природопользования включает и такие специальные понятия, как «охрана окружающей среды», «охрана природы». Как отмечает Т.Г. Рунова (1983), это объясняется, видимо, большой емкостью этого термина, его способностью охватывать все действия человека по отношению к природе в процессе пользования ею в своих хозяйственных, социальных, эстетических и других целях.

Развитием второго подхода может служить определение природопользования, сформулированное Г.А. Приваловской и Т.Г. Руновой (1986), как целенаправленной общественно-производственной деятельности, задача которой состоит в обеспечении настоящего и будущего поколений людей разнообразными природными ресурсами и окружа-

ющей средой определенного качества, улучшении использования и воспроизводства природных ресурсов, сохранении равновесия между природой и обществом на основе взаимоувязанных мер по охране, воспроизводству, повышению продуктивности и рациональному потреблению природного потенциала.

В настоящее время, исходя из новых знаний, выработанных человечеством, особенно во второй половине XX века, содержание термина природопользование, характеризующего отношения общества и природы, представляется еще более сложным. *Очевидно, что в настоящее время природопользование должно трактоваться более широко, охватывая максимально возможный для познания спектр воздействия человеческой деятельности на природу. Особенно важно в современной трактовке этого понятия придавать первостепенное значение не преобразующему пафосу, а комплексности и осторожности использования.*

Иными словами, ставится задача установления гармоничных оптимальных взаимоотношений в системе Общество — Природа, то есть «достижение устойчивого динамического равновесия в географической оболочке, некоторого наперед заданного состояния и качества природной среды» (Михайлов, 1989, С.9). Именно такой подход в наибольшей степени подходит для работы над программами в сфере природопользования. Такое расширительное понимание термина природопользование в значительной мере увеличивает спектр информации, которая необходима для управления им.

Управление природопользованием и его особенности в современный период

Управление (management) — одно из самых распространенных в настоящее время понятий. В последние десятилетия оно все более широко используется в сфере природопользования.

Объектом управления природопользованием выступает не природоохранная деятельность как таковая или окружающая среда, а конкретные системы взаимодействия со всей природной основой отдельных видов социально-экономической деятельности и их сочетаний на разных уровнях территориальной организации хозяйственной деятельности (начиная от единичного хозяйственного, социально-экономического объекта). В связи с этим различаемые рядом авторов две стороны в управлении природопользованием (организация хозяйственной деятельности и воздействие на природные объекты) по сути дела отражают потребность и необходимость согласования планирования разви-

тия и размещения различных видов социально-экономической деятельности, использующих те или иные природные блага в пределах данной территории, с регулированием их воздействия на природные объекты. Очевидно, что проблемы управления природопользованием, неотъемлемым элементом которого является и планирование, в своей значительной части относятся к сфере интересов управленческой географии, вопросы становления которой были рассмотрены В.П. Мосуновым и Ю.С. Никульниковым (1985).

Основной тенденцией, которая характерна в настоящее время для управления природопользованием, следует назвать усиление территориального аспекта. Эта тенденция особенно отчетливо проявилась в последние десятилетия. В значительной мере она обусловлена общим процессом децентрализации управления и становлением России как федеративного государства. В то же время, многие специалисты еще до начала активных реформ указывали на необходимость перехода от экономического оптимума к оптимуму территориальному; от понятий экономической целесообразности к более широким, учитывающим внеэкономические категории (Олдак, 1987; Социально-экологические системы..., 1990, С.108). Особенно следует отметить повышение в оценках специалистов роли регионального, а в последние годы и местного уровней в управлении природопользованием. Ю.П. Михайлов отмечает, что «...в своих глобальных масштабах природопользование стихийно, бесконтрольно и неуправляемо. Управление, если и осуществляется, то только на региональном уровне... целеуказание вышестоящих уровней иерархической организации нижестоящим не есть управление, так как последние лишены свободы выбора поведения, а их действия жестко детерминированы» (1989, С. 9).

Повышение роли регионального уровня в управлении природопользованием в условиях перехода к рынку было показано Г.А. Фоменко (1993, 1995). Выполненный им анализ и синтез материалов по системам управления природопользованием на региональном уровне в Российской Федерации и в развитых зарубежных странах показали, что в период перехода к рыночным отношениям системы регионального управления природопользованием в России претерпевают кардинальные изменения. Перераспределяются функции между «центром» и «регионами», между «регионом» и «районами». Изменяются методы, а, следовательно, и организационные структуры управления, усиливается регулирующая роль государства, начинающего использовать для этого рыночные, экономические механизмы. Процесс реформирования территориальных систем управления природопользованием представляет

собой необходимое условие реализации стратегии экологически безопасного и устойчивого развития. Реформирование должно учитывать не только общие закономерности развития рыночных реформ, но и географические особенности территорий, понимаемые в самом широком смысле. Тем самым обеспечивается дифференцированный в пространственно-временном отношении подход, особенно необходимый в условиях России.

Роль местного самоуправления в решении проблем природопользования, ранее во многом недооцениваемая, получила всеобщее признание после конференции ООН в 1992 году в Рио-де-Жанейро (Программа действий ..., 1993), где было особо подчеркнуто значение местных администраций и деятельности населения на местах при переходе к устойчивому развитию. Этому посвящена специальная 28-я глава материалов Конференции «Инициативы местной администрации в поддержку программы XXI столетия». Она начинается так: «Поскольку корни многих проблем, охватываемых «Программой-21», и их решение связано с местной деятельностью, участие и сотрудничество местных органов власти будет решающим фактором в выполнении поставленных задач».

Проблема управления природопользованием на уровне местного самоуправления в условиях России изучена крайне слабо. Основные причины неразработанности территориального механизма управления в сфере природопользования заключаются в следующем.

Во-первых, централизованная планово-командная экономика с присущей ей отраслевой системой управления природопользованием органично не воспринимала местное самоуправление, при котором особенно необходим учет особенностей территории и межотраслевая координация на местах. Поклонение крупной промышленности, стремление подчинить все и вся тому, что наиболее удобно для ее развития и сохранения — в России это сугубо теоретическое заключение обернулось программой действий по реализации классической нетоварной модели государственного устройства. Как отмечал в 1922 году один из идеологов планово-командной экономики С.И. Гусев (1989, С. 76), «...стержнем всей системы стал единый хозяйственный аппарат, обеспечивающий простоту всей хозяйственной конструкции, а цементирующей субстанцией — единый хозяйственный план, отражающий единую хозяйственную волю, направленную к достижению всеми участниками хозяйственной деятельности единой экономической цели». Это делалось «в соответствии с «природой» социалистического общества, которая состоит в том, что все ресурсы составляют единый государственный

фонд и в процессе производства «разверстываются» в соответствии с планом между производителями» (Кактынь, 1989, С. 105).

В 20-е годы вместо многообразия деревень и малых городов по всей стране предполагалось учредить одинаковые агрогорода с парками, зоосадами, планетариями и прочим (Глазычев, 1991, С. 140). Местные отличия подлежали безоговорочному выравниванию. Фундаментальная категория культуры *Genios Loci* — гений места, дух Места стала на протяжении многих десятилетий изгоняться из нашей жизни с не меньшей яростью, чем категории «гуманизм» и «милосердие» (Глазычев, 1991, С. 138).

Во-вторых, исторически сложившийся низкий уровень экономической самостоятельности местных органов самоуправления, в том числе и при решении вопросов природопользования, также препятствует развитию территорий. Еще в 1910 году П.А. Столыпин в обращении к Государственной Думе России говорил: «Мы стремимся снять также и экономические путы с земств и городов. Жизнь земская и городская не идет вперед, главным образом, не из-за недостатка прав, а из-за недостатка средств» (Столыпин, 1991, С. 240).

В настоящее время экономические возможности местных органов в решении вопросов самоуправления все также незначительны. К.Г. Гофман — один из ведущих специалистов в области экономики природопользования, обосновывая необходимость налоговой реформы, особое внимание обращал на то, что «... в доходах бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов должны преобладать поступления по налогам за использование природно-ресурсного потенциала соответствующих территорий» (1994 а). Такое изменение налоговой системы, осуществляемое в виде последовательных целенаправленных мер, позволит совместить нужды финансовой стабилизации и рыночной либерализации экономики с требованиями экологического оздоровления (Гофман, 1994 а, б; Лукьянчиков, 1995, Львов, 1995 и др.). Этой позиции близки и взгляды А.Г. Гранберга, который отмечает, что в настоящее время «В области регулирования использования природных ресурсов и контроля состояния окружающей среды ... основные конкретные мероприятия переносятся на региональный уровень. Главным содержанием экономической работы становится регулирование платы (налогов) за природные ресурсы в зависимости от их качества и местоположения» (1995, С. 18).

В-третьих, фактически ничтожная (менее 5%) роль собственно природно-ресурсных платежей в формировании бюджетов территорий. Как отмечал К.Г. Гофман (1994 а), «само по себе это обстоятельство огнюдь

не означает, что основная часть рентных доходов от природопользования остается в распоряжении собственников или пользователей природных богатств. Социализация ренты, т.е. ее аккумуляция в государственных и местных бюджетах с помощью налоговой системы, может осуществляться в тех или иных масштабах и без прямого налога на природопользование — через налогообложение доходов природопользователей и покупателей их продукции (прогрессивные налоги на личные доходы и прибыль, акцизы и т.д.). Но при этом рентные доходы как бы обезличиваются, перемешиваются с другими доходами в «общем котле» госбюджета и в составе доходов самих налогоплательщиков после уплаты ими налогов». Тем самым, система налогообложения не создает на территориях необходимых стимулов для полноты и комплексности использования природных богатств.

Кроме того, сложившийся порядок распределения платежей за природопользование не стимулирует инициативы как местных, так и региональных администраций к организации работ по их дифференциации. В ситуации, когда более 80% платежей за пользование природными ресурсами (и так весьма незначительных) перечисляется в федеральный бюджет, затраты на организацию комплексного использования природно-ресурсного потенциала, дифференциацию платежей за природопользование и создание соответствующих информационных систем многим руководителям территориальных органов власти представляются экономически невыгодными, особенно исходя из сиюминутных, узко понимаемых экономических интересов.

В результате указанных причин наметилось отставание научно-методического обеспечения реформирования территориальных систем управления природопользованием от темпов проводимых реформ, что может усилить нерациональное использование природных ресурсов и привести к возникновению в отдельных регионах экологических и социальных кризисов. Особенно стала актуальна эта проблема после вступления в действие в 1995 году Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Решение ее должно базироваться на современных представлениях о развитии территории.

Местное самоуправление и современные представления о развитии территории

В последнее время в России значительно изменились представления о местном самоуправлении. Сегодня его важность в развитии страны признается большинством специалистов. Федеральный Закон «Об об-

щих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет местное самоуправление как признаваемую и гарантируемую Конституцией Российской Федерации самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. В значительной мере эта формула базируется на современных представлениях о территории, основанных на теории самоорганизации, детально разработанной в последние десятилетия.

Изучение территорий как целостных систем получило активное развитие во второй половине XX века в трудах Ассоциации районной науки и в первую очередь в работах американского экономиста Уолтера Айзарда. При этом Айзард (совместно с Т. Рейнером) отмечал, что региональная наука — это новое междисциплинарное поле внутри системы социальных наук, которое опирается на их теорию и достижения.

Внимание этой новой науки сосредотачивается на пространственных измерениях человеческой деятельности в пределах различных видов ее структур и функций, а также на значении этих измерений для понимания социального поведения и его форм. Пространственные измерения относятся не только к территориальным отношениям между людьми и областями их деятельности, но также к отношениям с природой и трансформированной человеком средой на земной поверхности. Региональная наука, разрабатываемая Айзардом и его школой, построена так, что ее поле не совпадает ни с одной из социальных дисциплин, каждая из которых имеет свои собственные подходы. Эта новая наука связана и взаимно переплетается с региональной экономикой, экологией, теоретической географией, регионализмом в понимании политической науки и другими социальными науками, каждая из которых имеет свои собственные характерные особенности (Isard, 1966). С 70-х годов особое внимание школа Айзарда стала уделять единству экономики и социальной сферы с природными процессами (Isard, 1969, 1972). Это, как справедливо отмечал Ю.Г. Саушкин (1973), свидетельствует о географизации подходов региональной науки.

Не менее важно, что территория все чаще и чаще начинает рассматриваться как «комплексный ресурс», «всеобщий ресурс», «определенный комплексный ресурс» (Савельева, 1993, С.7). Более того, территория начинает осознаваться не только в качестве ресурса, но и как объединяющее начало народов (Чистобаев, 1994, С.32). В известной мере это возврат к взглядам Н.Н. Баранского (1929), который еще при рождении советской экономической географии указывал на необходи-

мость изучения природных ресурсов не по отдельности, изолированно друг от друга, а в совокупности, в пространственном разнообразии и временной изменчивости. Позднее многие советские исследователи неоднократно писали о недостаточной согласованности отраслевого управления с местными, территориальными интересами, с особенностями отдельных регионов (Лемешев, 1978; Хорев, 1980; Бакланов, 1980), о несоблюдении комплексности природопользования. На необходимость тесной увязки управления природопользованием с географической дифференцированностью его производственного базиса указывали Г.А. Приваловская и Т.Г. Рунова (1986, С.122).

В последние годы в географических исследованиях наметился перенос акцентов с нужд производства на стремления человека. Это во многом связано с протекающими общими тенденциями антропоцентризма в различных сферах науки. Несмотря на то, что о важности анализа местных традиций природопользования, учета ментальности местного населения говорилось и раньше (Космачев, 1979; Уайт, 1990), эти взгляды не находили достаточно широкого понимания. По мнению Ю.Л. Пивоварова (Географические основы типологии регионов..., 1995), постепенно происходит возвращение к «очеловеченному пониманию пространства» (Приваловская, 1994), давно утвердившемуся не только за рубежом, но и в российской науке первых десятилетий XX века. Работы Э. Гуссерля (1992), М. Хайдеггера (1993) позволяют по-иному, с феноменологических позиций, взглянуть на эту проблему, столь важную в становлении института местного самоуправления в России.

Общее политическое недопонимание роли и значения местного уровня самоуправления нашло отражение даже в языке. Столетие назад слово «местничество» обозначало «старинный обычай считаться местами предков и занимать должность по этому, а не по заслугам своим: чей отец либо дед занимал высшую должность, того потомок считал и себя выше родом и не подчинялся по службе тому, у кого предки занимали низшие места» (Даль, 1994, С. 967). Современное же толкование слова «местничество» не имеет исторических корней и является типичным примером «новояза», в значительной мере обусловленным господствовавшей идеологией. В Советском энциклопедическом словаре (1980) мы видим: «В современном значении «местничество» — соблюдение узкоместных интересов, наносящих ущерб общему делу». В этом определении местное заведомо определялось как нечто узкое, в смысле худшее, в противоположность широкому, т.е. хорошему и важному. Такое толкование для большинства россиян стало привычным и наносит существенный ущерб развитию института местного самоуправления в России.

1.2. Программно-целевой метод управления

Реализация территориального подхода к управлению природопользованием на уровне местного образования невозможна без широкого использования программно-целевого метода, который в практике управления нашел широкое применение. Ниже дан краткий анализ отечественного и мирового опыта использования этого метода.

Отечественный опыт разработки программных документов в сфере природопользования

Для того, чтобы понять какие принципы должны быть положены в основу разработки и реализации программ в сфере природопользования на уровне местного самоуправления в период трансформации общества, целесообразно проанализировать систему планирования в сфере природопользования, которая складывалась десятилетиями в рамках существовавшей административной системы.

Действовавшая в СССР достаточно сложная система плановых и проектных разработок, в большей или меньшей мере касающихся вопросов природопользования, была сформирована как инструмент директивного планирования в рамках централизованного административного управления народным хозяйством (Львовская, Ронкин, 1993).

Все обособывающиеся долгосрочные хозяйственные разработки, в которых затрагивались вопросы рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей природной среды, можно подразделить на три группы: народнохозяйственные и отраслевые документы (разрабатывались в системе Госплана СССР и Госпланов союзных республик, отраслевыми министерствами и ведомствами); комплексные градостроительные и территориально-устройственные документы (разрабатывались институтами Госстроя СССР и Госстроев союзных республик); специализированные документы по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов (разрабатывались институтами Госстроя СССР и Госстроев союзных республик, отраслевыми министерствами и ведомствами).

По территориальной иерархии разработки охватывали пять основных административно-территориальных уровней: общесоюзный, республиканский, областной (краевой, АССР), районный (административный район), городской. Все разработки по направленности рассматриваемых вопросов и конкретному содержанию разделяются на два типа.

К разработкам **первого типа** можно отнести отраслевые (общесоюзные и республиканские) схемы развития и размещения отраслей на-

родного хозяйства и отраслей промышленности, проекты землеустройства (лесоустройства), областные (краевые, АССР), районные, городские схемы инженерных сетей (водоснабжения и водоотведения, энергоснабжения), транспорта, мелиоративного и гидротехнического строительства и т.п.; ТЭО (технико-экономические обоснования) строительства крупных и сложных предприятий и сооружений; схемы развития ТПК; межотраслевые и территориальные программы (машиностроительная, энергетическая, использования вторичных ресурсов, развития Нечерноземья, освоения зоны БАМ и т.п.).

В таких разработках упор делался, в основном, на рассмотрение производственно-экономических вопросов. Оценка социально-экологических аспектов принимаемых решений носила служебный, подчиненный характер. Вопросы, связанные с охраной окружающей природной среды, рациональным использованием природных ресурсов, рассматривались как «навязанное» дополнение, которое, как правило, не может серьезно влиять на выбор решений. Предлагавшиеся в них природоохранные мероприятия, как правило, были разрознены, неполны, не охватывали необходимого круга вопросов, а затраты на их осуществление были существенно занижены.

Кроме того, отраслевые схемы исходили, в первую очередь, из показателей отраслевой эффективности. При этом намечаемые к использованию природные ресурсы конкретных территорий рассматривались каждой отраслью как неограниченные, без учета того, что на их использование претендуют производства других отраслей. Снижение издержек осуществлялось, прежде всего, за счет преуменьшения необходимых социальных и природоохранных затрат. В практике размещения производства использовались, главным образом, отраслевые нормативы потребления ресурсов. При оценке вариантов учитывалось преимущественно краткосрочное снижение отраслевых приведенных затрат. Социально-экологические факторы воспринимались лишь как дополнительные затраты, «нагрузка», снижающая эффективность размещения в том или ином варианте. *Территория при этом рассматривалась только как источник наличных ресурсов: последствия размещения, связанные с влиянием на окружающую среду, не анализировались и не учитывались в процессе принятия хозяйственных решений.*

К документам **второго типа** можно отнести: градостроительные проектировки (общесоюзная и региональная схемы расселения, схемы и проекты районной планировки, региональные программы, планы экономического и социального развития территорий, ТЭО и генеральные планы развития городов, схемы и проекты национальных парков, ку-

рортных районов и т.п.) и природоохранные документы (комплексные схемы охраны природы союзных республик и крупных регионов, территориальные комплексные схемы охраны природы областей и отдельных районов и городов, региональные и местные программы охраны окружающей среды).

В этих документах основное внимание уделялось социально-экологическим проработкам. Они предусматривали широкий набор самых различных мероприятий, направленных на улучшение состояния окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов: предупреждение антропогенно обусловленных нарушений в элементах биосферы и их комплексах; рациональное использование и усиление ассимилятивной способности окружающей среды; предотвращение негативного влияния загрязнений на реципиентов; обеспечение благоприятного режима функционирования природных комплексов на урбанизированных территориях; благоустройство и наращивание рекреационных объектов и т.п.

Содержание градостроительных разработок связывалось преимущественно с планировочными мероприятиями — функциональным зонированием территории, санитарно-гигиеническими мероприятиями по оздоровлению жилых районов и зон отдыха, выводом вредных предприятий, озеленением городских территорий. Особенность собственно природоохранных разработок заключалась в том, что в них большее внимание уделялось не функционально-планировочным, а производственно-технологическим вопросам, связанным с техникой защиты окружающей среды, мероприятиями по экономии природных ресурсов, утилизации отходов, внедрением малоотходных технологий.

В то же время, анализ этих документов показывает, что они имели такие общие недостатки, как отсутствие альтернативных мероприятий, слабую связь с задачами экономического развития территорий, непроработанность вопросов эффективности, финансового обеспечения и другие, касающиеся реализации проектных мероприятий. Кроме того, разобщенность многочисленных отраслевых и градостроительных планово-проектных разработок в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов приводила к противоречивым решениям и служила существенным препятствием эффективного управления состоянием территории.

На стыке перечисленных двух групп проектных разработок находились Генеральная схема развития и размещения производительных сил СССР и схемы развития и размещения производительных сил союзных республик и крупных экономических районов, в которых осуще-

ствлялась некоторая корректировка решений отраслевых схем в направлении уточнения межотраслевых межрайонных пропорций. В этих документах доминировали производственно-экономические проблемы, прогнозы развития отраслей, межотраслевых комплексов, ТПК, административно-территориальных единиц, в то же время в них рассматривались также вопросы социального развития, охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Однако социально-экологические прогнозы в этих документах выполнялись лишь с точки зрения обеспечения производства трудовыми ресурсами и последних — условиями жизнедеятельности. Непосредственное рассмотрение собственно вопросов рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды по существу носило «вторичный» характер и сводилось в основном к «компенсационным мероприятиям».

В целом можно сказать, что в стране сложилась и действовала громоздкая и малорезультативная система плановых разработок и предплановых обоснований в сфере природопользования. Ниже рассмотрены характерные для нее основные типы программных документов в сфере природопользования, разрабатываемых на уровне местного самоуправления.

В Российской Федерации на уровне местного самоуправления в последние десятилетия составлялись различные типы программ в сфере природопользования. Наиболее широко были распространены природоохранные разделы в планах экономического и социального развития территорий и городов. В городах и административных районах разрабатывались планы охраны окружающей среды в виде перечня природоохранных мероприятий, которым затем местными органами власти придавался директивный характер. В начале 80-х годов стали составляться ТерКСОПы — территориальные комплексные схемы охраны природы. Все эти, а также и другие, документы природоохранного планирования, разрабатывавшиеся на уровне местного самоуправления в условиях господства государственной формы собственности, при планово-командной экономике, как правило, состояли из описания ситуации в сфере природопользования, сложившейся на конкретной территории, и конструктивной части, содержавшей перечень предписаний конкретным ведомственным природопользователям. Главным достоинством этих документов считалась четкость и адресность «предписаний-команд» и точные сроки их выполнения. На практике при контроле основное внимание сосредотачивалось на сверке правильности выполнения пунктов программы, и лишь затем обращали внимание на

оценку происшедших изменений в сфере природопользования в результате выполнения этих пунктов.

Природоохранные разделы в планах экономического и социального развития территорий на пятилетний срок и 15-летнюю перспективу представляли собой долго- и среднесрочную государственную программу охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, составленную по показателям, разработанным Госпланом СССР.

Несмотря на свой формальный характер, это были первые сведенные воедино перечни природоохранных мер, которые давали ориентиры в осуществлении охраны природы. Такое планирование сводилось, как правило, к сбору на территории планов природоохранной деятельности предприятий, их своду и более или менее реальным и краткосрочным прогнозам в разделе «Охрана природы» плана экономического и социального развития территории. На практике долгосрочное планирование при естественной нехватке информации о состоянии территории осуществлялось путем запроса планов предприятий на 10–15 лет вперед, их последующего обобщения и «подставки» в результате выполнения директивных показателей, доводимых до предприятий в централизованном порядке. Основной изъян этих планов состоял в том, что они, по-существу, представляли собой попытку определить на конкретной территории отношения природы и общества жесткой схемой количественных цифровых показателей, что методологически несостоятельно (Хайек, 1990).

Районные и городские планы охраны окружающей среды как перечень природоохранных мероприятий были наиболее разнообразны и разрабатывались повсеместно. Они представляли собой целевые программы в виде набора территориальных природоохранных мероприятий, утверждаемых местными органами власти.

Анализ этих документов, разработанных в малых городах и муниципальных округах Ярославской области, показал, что в число приоритетных задач включались охрана и рациональное использование водных ресурсов, охрана земельных ресурсов, охрана атмосферного воздуха, охрана лесов и животного мира, охрана памятников природы и т.д. Набор инструментов государственного регулирования природопользования, с помощью которых планировалась реализация предусмотренных мероприятий, был крайне ограничен. В основном это инструменты, связанные с издержками государства: непосредственное целевое инвестирование природоохранных объектов, финансирование учреждений охраны окружающей среды, многоаспектная государствен-

ная поддержка экологических направлений НИОКР. Из инструментов, связанных с государственными доходами, иногда предусматривалось лицензирование загрязнения окружающей среды (эмиссии). Также предусматривалось введение природоохранных обязательных регламентаций и ограничений хозяйственной деятельности, причем, как правило, только относительно сокращения эмиссии. Перечисленные недостатки были следствием правовой неопределенности и декларативности действующего природоохранного законодательства, а также недостатка прав у местных органов в сфере управления природопользованием. Кроме того, свое отрицательное влияние оказывало и слабое знание территории, недостаточная подготовленность местных кадров.

Территориальные комплексные схемы охраны природы (ТерКСО-Пы) стали значительным шагом вперед. Их концепция изначально основывалась на территориальном и деятельностном подходах. Первый должен был обеспечить переход от ведомственного (поресурсного, по существу, покомпонентного) анализа к междисциплинарному, а второй — разработку комплекса мероприятий, направленных на изменение сложившейся хозяйственной деятельности, т.е. дать конкретную установку, что и кому надо делать для улучшения состояния окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

Первые ТерКСОПы появились в 80-е годы для районов нового освоения (зона БАМа) и для староосвоенных территорий (Московская область, города Челябинск, Омск, Ярославль и другие). ТерКСОП г. Ярославля, принятый к исполнению в 1989 году — типичный документ такого рода, выполненный на высоком профессиональном уровне. Он дает достаточное представление обо всех достоинствах и недостатках документов подобного типа. В нем впервые собран и проанализирован большой, разнообразный и весьма разнородный фактический материал по территории города, впервые получена пространственно-конкретная картина состояния окружающей среды и использования природных ресурсов. Однако, этой картине свойственна статичность: она не передает характер динамики происходящих изменений в сфере природопользования.

Территориальные комплексные схемы охраны природы разрабатывались для условий плановой экономики и административно-командных методов управления. Они не были включены в систему социально-экономического развития территорий. ТерКСОПы не оправдали надежд и из-за присущего им методологического изъяна. В 70-е годы господствовало мнение о том, что проблемы охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов относятся к

проблемам особого класса, которые могут быть решены в результате реализации специального комплекса мероприятий, который и предусматривался ТерКСОПом. Не было глубокого осознания того, что проблемы природопользования — это симптомы неблагополучия общества, и решить их можно только при последовательной ликвидации сложившихся перекосов и дисбалансов, возникших в хозяйственной и социальной сферах, и нужен не специальный комплекс природоохранных мероприятий, а преобразование самих этих сфер на устойчивой основе.

В целом анализ программных документов в сфере природопользования на уровне местного самоуправления, разработанных в Ярославской области, выявил ряд общих недостатков, которые свойственны и другим регионам России. К ним относятся следующие.

Отсутствие достаточного внимания к воссозданию Местной среды уже на стадии формулирования целей. Целевые приоритеты в сфере природопользования территорий, положенные в основу программных документов, как правило, были недостаточно конкретизированы (в них отсутствовали нормативные, количественные показатели), слабо учитывали специфику местных условий. Кроме того, эти целевые приоритеты не были увязаны с целями регионального эколого-социально-экономического развития. Различные виды зонирования, как правило, прорабатывались лишь в общем виде на уровне схем районных планировок на отдельных территориях. Экологические ограничения и регламентации хозяйственной деятельности природопользователей не имели географической привязки.

Природоохранные мероприятия, как правило, недостаточно проработаны с точки зрения своевременного финансирования, материально-технического обеспечения и реальности сроков исполнения. Они, в основном, носили затратный характер, практически не использовался подход «выгоды – издержки», широко применяемый в зарубежных странах. Крайне недостаточно использовались инструменты государственного регулирования природопользования, не связанные со сбором и перераспределением финансовых и материальных ресурсов со стороны государства. В программах снижена роль сотрудничества, территориальной кооперации.

Обычно на практике работа над программой в сфере природопользования сводилась к составлению проекта, согласованию его со всеми заинтересованными организациями и утверждению органом местного самоуправления. Контроль за выполнением, как правило, возлагался на депутатские комиссии, а также соответствующие органы управле-

ния в соответствии с предусмотренным перечнем природоохранных мероприятий. При таком подходе *проектные организации прекращали работу над программой после ее утверждения; программа не была приспособлена к внесению корректив в ходе ее реализации; контроль за ходом ее выполнения был весьма формальный, многоадресный. Но главный недостаток состоял в разобщенности тех, кто проектирует и тех, кто занимается реализацией программы.*

* * *

Таким образом, выполненный общий анализ традиционно сложившихся подходов к разработке программных документов в сфере природопользования на уровне местного самоуправления позволяет утверждать следующее.

При работе над местными программами в сфере природопользования использовался, как правило, всеобъемлющий рациональный тип планирования. Этот тип предусматривает, прежде всего, системный взгляд и системный подход. Он предполагает проведение всестороннего системного анализа ситуации с целью разработки альтернативных вариантов, используя для этого максимально возможное количество информации и предполагая проведение дополнительных исследований.

Разрабатываемые программы в сфере природопользования и охраны природы, как правило, не были увязаны с целями регионального развития. Инструменты государственного регулирования природопользования, использовавшиеся при разработке и реализации местных программ в сфере природопользования, были ориентированы на условия планово-командной экономики (государственные целевые инвестиции, депремирование руководителей, партийное воздействие, обращение в министерства и др.) и в настоящее время потеряли свою эффективность. В течение всего процесса работы над программами в сфере природопользования традиционно существовала разобщенность тех, кто разрабатывает программу и тех, кто ее должен реализовывать: к разработке программы не привлекались местные специалисты, а проектировщики не несли ответственности за реализацию созданной ими программы. Программы слабо учитывали местные особенности территорий, не уделяли должного внимания воссозданию Местной среды.

О мировом опыте разработки и реализации программ в сфере природопользования на уровне местного самоуправления

Современные знания о применении программно-целевого метода в сфере природопользования не исчерпываются теорией и практикой оте-

чественного опыта составления программно-плановых документов. Этот метод нашел свое применение и за рубежом. Многие зарубежные специалисты подчеркивают, что современное эффективное планирование есть нечто большее, чем составление плана. Цель его заключается в последовательном проведении целесообразных изменений. При этом принципиально важно, что будущее формируют как из общих соображений (сверху вниз), так и основываясь на использовании опыта практики природопользования (снизу вверх).

Теория планирования, применяемая и в управлении природопользованием во многих странах мира, постоянно развивается (Immler, 1990; Pearce, Turner, 1990; и др). Все многообразие планирования Г. Бенвенисте (1994) свел к нескольким основным типам (табл. 1), которые необходимо учитывать при выборе наиболее оптимального подхода к разработке и реализации программы в сфере природопользования на конкретной территории.

Применение этих типов планирования в управлении природопользованием на уровне местного самоуправления в условиях России имеет как общие черты, соответствующие опыту других стран, так и свои особенности, которые рассмотрим более подробно.

Всеобъемлющее рациональное планирование. В начальный период возникновения планирования в большинстве стран мира доминировал всеобъемлющий рациональный подход (Altshuler, 1965; Waterston, 1965); многие его элементы использовались и в нашей стране в условиях плано-командной экономики.

Основной принцип — системный взгляд и системный подход (табл. 1). Нормативная идеология, определяющая процесс планирования как всеобъемлющий и рациональный, была достаточно эффективной, особенно при планировании развития территорий, в том числе при разработке территориальных комплексных схем охраны природы (ТерКСОП).

Особенно интенсивно всеобъемлющее рациональное планирование использовалось в развитых странах в шестидесятые годы. В значительной мере именно такой подход обеспечивал обоснованность планирования строительства и развития городов (Hall, 1979), что в свою очередь способствовало приобретению им легитимности и последующего широкого распространения не только в развитых, но и в развивающихся странах.

Преимущества всеобъемлющего рационального планирования состоят в том, что оно:

- обеспечивает гарантию системного анализа, дающего гораздо

Краткая характеристика основных типов планирования применительно к сфере территориального природопользования

	Всеобъемлющий рациональный	Протекционный	Аполитичный	Критический	Стратегический	Инкрементальный
Кто?	Altshuler, A.A. Waterslon A. Schultze.C.L. Sarfalti Larson. M. и др.	Davidof, P. Barber, B. Spiegel, И.В, Kramer, R.M. Edelston, H. Kolodner, F.K. Wachs, M. Perin.C. Jcnkins- Smith, H.C. и др.	Catanese, A. J. Beyle,T.L. Lathrop, G.T. Faludi, A. Ilchman, W.F. Hastings, P. K. Baum, H.S, Howe, E. Kaufman, J. и др.	Castells, M. Cook, K.S. Scott, A.J. Dear, M. Harvey, D. Kraushaar,R. Silva, E.T, Slaughter, S.A. Habermas, J. Forester, J. de Neufville, J. Berger, P. L, Luckmann, T. и др	Andrews, K. Cristensen, K.S. Bryson, J.M. O'Connor,R. Ansoff, J. Below, P.J. Morriscy, G.L. Acomb, B.L. Bryson, J.M. Einsweiler, R.C. Kaufman, J. L. Jacobs, H.M. и др.	Lindbloin, C.E. Braybrooke, D. Benveniste, G. Weiss, C.H. Carnegie, D. и др.
Что?	Системный взгляд и системный подход	Ориентация на соблюдение интересов мало- имущих слоев населения	Отказ от поли- тических аспектов процесса плани- рования; непризнание его управлен- ческой роли	Критикуя современную практику планирования, ведущую роль отводит методам распределения власти в обществе и степени влияния этого распределения на планирование	Предполагает невозможность достичь всеобъемлемости и ориентируется на наилучшие решения в конкретной ситуации	Метод принятия решений путем малых приращений. Приоритет - согласие о сегодняшней политике, а не о будущих целях

Продолжение таблицы 1.

	Всеобъемлющий рациональный	Протекционный	Аполитичный	Критический	Стратегический	Инкрементальный
Почему?	Предоставляет возможность выбора наилучшего варианта решения. Кроме того, дает плановикам опыт, необходимый для успешной дальнейшей работы в сфере планирования	Осознание невозможности обеспечения участия простых граждан в процессе принятия решений в качестве главной трудности при составлении плана	Недооценка плановиками политических факторов при планировании	Несогласие с аполитичной позицией плановиков; осознание необходимости при планировании новых, не только технических, знаний, побуждающих эффективные действия	В связи с сильным недоверием к способностям людей предсказывать будущее	В неопределенной обстановке принятие эффективных решений состоит из мелких шажков, делаемых последовательно, т.к. будет облегчена территориальная координация
Как?	Уточнение задачи, проведение системного анализа с целью выработки ряда альтернатив, установление критериев выбора оптимального варианта из этих альтернатив, осуществление и анализ результатов	Учет при планировании потребностей людей, особенно неимущих, которые в обычных условиях, тем более при ВРП, были проигнорированы	Сведение планирования исключительно к технической функции; отделение планирования от процесса управления и менеджмента	Концентрация внимания на неравномерном распределении власти, важности свободных коммуникаций и поиске консенсуса. Базируется на феноменологическом подходе, предусматривающем понимание предпосылок, мировоззрений, чувств и желаний жителей территории	Фокусирует внимание на исследовании сильных и слабых сторон организации вместе с исследованием «возможностей» и «угроз» вне организации. Никогда не имеет логического конца, всегда касается частного и заранее выбранного. Главный администратор играет в процессе решающую роль, плановики-эксперты помогают высшему эшелону власти в выполнении своих задач	Выбор основан на последовательных, но ограниченных сравнениях нескольких альтернатив. В неопределенной обстановке каждый участник процесса должен понять, как действуют другие, и приспособиться, тем самым удастся избежать серьезных ошибок

Продолжение таблицы 1.

	Всеобъемлющий рациональный	Протекционный	Аполитичный	Критический	Стратегический	Инкрементальный
Кто заинтересован в условиях России?	Проектные организации, проводившие подобные разработки в условиях планово-командной системы; научные круги, исповедующие системный подход; специалисты, имевшие опыт работы в планирующих органах в старых условиях; многие работники территориальных организации	Малоимущие слои населения; рядовые избиратели; профсоюзы; общественные организации левой и центристской ориентации	Подход широко распространен; поддерживается представителям, как проектных организаций, так и органов управления, а также отраслевыми ведомствами	Демократически ориентированные общественные движения, представительные органы власти	Представители исполнительной власти; природопользователи, заинтересованные в повышении качества территориального управления	Управленцы консервативной ориентации, центристские политические движения
Кто не заинтересован в условиях России?	Большинство территориальных подразделений отраслевых структур природно-ресурсного блока; многие практики-управленцы, осознающие неэффективность реализации в современных условиях такого подхода; природопользователи-временщики	Предприниматели, находящиеся на стадии первичного накопления капитала; компрадорская буржуазия; праворадикальные общественные организации; территориальные подразделения отраслевых министерств и ведомств	Большинство политических партий и общественных движений центристской ориентации, большинство представительных органов власти	Отраслевые природно-ресурсные ведомства; авторитарно настроенные представители органов власти	Природопользователи-временщики, ориентированные на быстрое изъятие ресурсов	Радикально настроенные политики и управленцы – «новаторы»

больше информации, чем при изучении вопроса по частям;

- позволяет получить информацию от заинтересованных сторон, которые в другом случае отказываются от ее предоставления;
- подразумевает принятие во внимание вопросов, относящихся ко всей системе.

Поэтому оно в большей степени (по сравнению с другими типами планирования) связано с интересами значительной части населения, чем с интересами узких групп.

Однако, наряду с бесспорными преимуществами всеобъемлющего рационального планирования, некоторые зарубежные исследователи ставят под сомнение его пользу, заявляя, что, если такое планирование — «все», может быть, оно означает «ничто» (Wildawsky, A., 1973; Caiden, N. and Wildawsky, A., 1974). Основным недостатком всеобъемлющего планирования заключается в том, что оно не всегда выполнимо. В то время, как в целом оно было и остается успешным при решении относительно простых проблем, множество случаев свидетельствуют о том, что сложные проблемы зачастую не поддаются всеобъемлющему техническому решению (Meyerson, M., Vanfield, E.C., 1955). Прежде всего, это касается решения проблем, связанных с прогнозированием эколого-социально-экономического развития территорий, которые в настоящее время рассматриваются большинством специалистов как наиболее сложные недетерминированные системы. На сложные, и даже во многих случаях теоретическую невозможность их системного планирования указывают такие ведущие специалисты, как Н.Н. Моисеев (1994), Н.Ф. Реймерс (1994), R. Lutz (1988, 1993) и др.

Особенно важно отметить организационные трудности, обусловленные, прежде всего, тем, что при составлении всеобъемлющего плана в сфере природопользования необходимо подчинить единой цели все инстанции, принимающие решения (как общественные так и частные), что в реальной жизни практически невозможно из-за существования различных мнений и конфликтов. Следует иметь в виду и то, что процесс планирования природопользования, как правило, начинается не с нуля: приходится учитывать сложившуюся практику и традиции природопользования, выполнять многие решения, принятые ранее, продолжать уже начатое. В результате плановики не имеют возможности кардинально повлиять на сложившуюся практику природопользования и изменить ход событий. Поэтому их деятельность трудно назвать «всеобъемлющей». Кроме того, претензии на всеобъемлющий опыт специалистов, осуществляющих планирование, таят в себе угрозу их отрыва от руководителей и специалистов территориальных органов управле-

ния, что может привести к противопоставлению сторон. В такой ситуации, достаточно широко встречающейся в практике других стран (Бенвенисте, 1994), а также в регионах России, плановики теряют связь с практической действительностью; их деятельность сводится, в основном, к постоянному убеждению администраторов и общественности в полезности проводимых ими действий, по сути подменяющему совместную плодотворную работу по достижению позитивных результатов.

В целом можно сказать, что всеобъемлющее рациональное планирование применительно к управлению природопользованием имеет свои преимущества и недостатки, которые необходимо учитывать.

Протекционное планирование зародилось в середине шестидесятых годов, когда выяснилось, что главная трудность при составлении плана состоит в невозможности обеспечения участия простых граждан в принятии решений. Уже в то время стало ясно, что существующие планы отражали распределение власти в обществе, и все явственнее раздавались голоса, призывающие внимательно учитывать интересы слоев населения с низким доходом, особенно при использовании природно-ресурсного потенциала. Это наиболее актуально для территорий с аборигенным населением, где сохранение традиций природопользования имеет жизненно важное значение для сохранения этносов (табл. 1).

Уже в 1981 году Моральный кодекс Американского института квалифицированных плановиков предписывал, чтобы плановики «стремились давать гражданам возможность активного и полезного участия в разработке планов и программ. Участие должно быть достаточно широким, чтобы охватить тех, кто не состоит в официальных организациях и не имеет влияния... Плановик должен стремиться увеличить возможности для всех граждан, признавая особую ответственность за то, чтобы план отражал потребности групп и лиц с небольшим достатком» (Wachs, M., 1985 С. 336).

Бесспорное преимущество протекционного планирования состоит в его социальной направленности, состоящей в учете интересов и мнений малоимущих, которые в другом случае могли быть проигнорированы. Сегодня это крайне важно в условиях России. При таком планировании плановик становится проводником изменений, поднимающих уровень сознания тех, чьи интересы он защищает. Эта функция при благоприятном стечении обстоятельств может оказать определенное влияние и на распределение власти в обществе.

Однако, при осуществлении протекционного планирования возникают определенные трудности. Мировой опыт показывает, что, прежде

всего, у плановиков, уделивших необходимое внимание бедным, может не хватить в достаточной степени сил и власти, чтобы добиться цели.

Кроме того, процесс планирования требует коллективных действий, поэтому малоимущие должны быть организованы, что не часто встречается (или не может быть выполнено) в реальной жизни. Серьезное препятствие состоит и в том, что планирование и консультирование ведется на специальном языке сложном для понимания местными жителями. Это не способствует участию в процессе планирования широких слоев населения.

И, наконец, как доказывают ряд исследований (Mudler, M., 1971), более равномерное распределение власти не достигается автоматически вовлечением общественности в процесс принятия решений. Фактически расширение числа участников уменьшает власть слабых, делая их более зависимыми от тех, кто имеет доступ к знаниям и власти. В нашей стране это в полной мере подтвердил опыт Советов. Более равномерное распределение власти больше зависит от организованности, чем от специально предусматриваемой защиты. До некоторой степени протекционизм затрудняет организацию, создавая иллюзию помощи. Поэтому протекционное планирование и участие общественности не всегда приводят к ожидаемому результату.

В целом можно отметить большое значение протекционных принципов, которые оказали значительное влияние на развитие идеологии планирования. Они заставили плановиков пересмотреть свои взгляды на тех, для кого они планируют. Больше стали уделять внимания возможным результатам планирования, реальной действительности и опыту тех, чьи интересы они защищают. Иными словами, протекционное планирование заставило плановиков признать важность политических параметров процесса планирования.

Эти выводы также весьма актуальны и для управления природопользованием. Именно политически, а не с технико-экономических позиций следует решать, ориентироваться ли на включение простых людей в управление природопользованием. Политически должен решаться и вопрос, что считать приоритетным при планировании использования природно-ресурсных возможностей территории: создание нормальных условий жизни для всего населения конкретной территории или удовлетворение интересов узких и наиболее обеспеченных социальных групп или иностранных корпораций.

Аполитичное планирование. В мировой практике, особенно в странах с тоталитарными режимами, получило достаточно широкое рас-

пространение аполитичное планирование. Эти подходы, при которых плановиков рассматривают как техников (или они должны делать вид, что играют чисто техническую роль), весьма распространены до настоящего времени в России (как наследие планово-командной экономики). При этом плановики должны скрывать учет политических аспектов, которые постоянно присутствуют в их работе. Можно сказать, что аполитичная политика определяет планирование как использование технических знаний для достижения политических и управленческих компромиссов, в том числе и при управлении природопользованием (табл. 1).

Аполитичное планирование имеет ряд существенных позитивных моментов. Наиболее важно то, что плановикам, играющим аполитичную роль, удастся избежать многих конфликтов.

Кроме того, аполитичная позиция плановиков приносит значительную политическую пользу: она уменьшает видимость влияния, которое технократы имеют в политическом смысле. Легитимность действий плановиков обеспечивается техническим аспектом их роли. Таким образом, аполитичное техническое определение роли планирования позволяет плановикам оказывать влияние на политические решения, в результате чего получается противоположный ожидаемому парадоксальный результат: аполитичное планирование на самом деле обретает политический смысл.

Аполитичное планирование имеет ряд недостатков и часто приводит к запутанности ситуации. Укажем некоторые из них.

Планирование может восприниматься окружающими как мистификация, поскольку плановики должны действовать как политики, притворяясь при этом, в соответствии с «правилами игры», что они техники. В результате они преследуют цели, отличающиеся от изначально объявленных. Плановики не готовы и не имеют достаточных ресурсов, чтобы играть политическую роль. Менеджеры и политики не доверяют плановикам и рассматривают их работу как угрозу вмешательства в сферу их деятельности. Плановики имеют тенденцию игнорировать осуществление планов, поскольку это не входит в их официальные обязанности.

В своих неудачах плановики обвиняют политику и управление. Плановики нечетко представляют свою профессиональную роль. Таким образом, аполитичное планирование подводит к дилемме: или планирование замыкается в своей технической скорлупе (Faludi, A., 1987), или планирование открыто становится признанной управленческой функцией.

Опыт НПП «Кадастр» в сфере планирования природопользования на местном уровне в различных регионах страны (Ярославская, Нижегородская, Томская, Саратовская, Калининградская, Костромская области, Республика Карелия и др.) показал предпочтительность второго подхода — открытого придания планированию управленческой функции, с соблюдением характерных для управленческого консультирования процедур и режимов работы (необходимая конфиденциальность и т.д.).

Критическое планирование. Основное содержание критической теории планирования состоит в изучении методов распределения власти в обществе, неравномерности этого распределения, в определении степени его влияния на планирование (табл. 1).

Критическое планирование возникло как негативная реакция на аполитичное планирование. Задаваясь вопросами, чьим интересам служит данный план и кто платит жалование этим экспертам, или же, почему плановик притворяется экспертом, а потом оказывается, что он связан с политикой, критические плановики начинают подвергать сомнению те постулаты, которые принимаются техническими и аполитичными плановиками как само собой разумеющееся (Forester, J., 1985). Они призывают аполитичных плановиков к большей сознательности, утверждая, что, если истинное знание доступно, оно может быть использовано для политического процесса. Это в конечном итоге приводит к участию в политике и достижению истинного консенсуса.

Содержательная часть критической теории планирования тесно связана с феноменологией, которая пытается понять явления и объяснить их своими терминами. Феноменологический подход начинается с понимания предпосылок, мировоззрений, объяснений, чувств и желаний, а также изучения ценностей индивидов. Иными словами, когда мы понимаем, как люди подходят к проблемам и возможностям, как они думают и действуют, то мы начинаем понимать, какая информация и знания могут заставить их действовать иначе (Berger и Luckmann, 1966; Giorgi, 1985; Luckmann, 1978; Thines, 1977). Такой подход особенно важен при планировании в сфере управления природопользованием. Именно проблема обезличивания человека, нивелировки личности, превращения общности людей в безликую массу, проблемы «безместности» и «бездомности» наиболее актуальны при организации взаимодействия Общества и Природы в современном мире. А. Михайлов во введении к фундаментальной работе М. Хайдегера «Философия проселка» отмечает: «Порождение разладившегося целого, «безместный» человек даже против собственной воли вносит разруху в хозяйство и

природу, поскольку ничто в окружающей действительности не признает своим, относясь к окружающему как к чужому и враждебному себе. Неприкаянный, он отравляет — всегда «чужие» — воздух, воду и землю, порой добровольно отравляя даже плоды своего труда, произрастающие на земле, и несет на себе невольное проклятье отрыва от земли и бытия» (Хайдегер, 1993, С. XXVIII). Поэтому так важно, чтобы плановики опирались на полезные знания местных жителей и специалистов, то есть на знания, которые побуждают индивидов к действиям (de Neufville, 1987).

Таким образом, критическая теория планирования и феноменология дают новую концептуализацию планированию, имеющую практический смысл: если мы сможем лучше понять, как граждане конкретной территории приходят к выводу, как им действовать, если мы сможем поставить себя на их место, то, возможно, мы окажем им большую помощь в исправлении их ошибок; если мы сможем понять стратегии действия групп, возможно, мы быстрее найдем решения, которые имеют шанс на реализацию.

Стратегическое планирование базируется на представлениях о корпоративной организации общества и значительно отличается от всеобъемлющего рационального планирования (табл. 1).

Прежде всего, стратегическое планирование не подразумевает системного подхода, не пытается получить всеобъемлющий долгосрочный прогноз. При этом не так важно определение всей системы организации в отношении к тому, что лежит вне ее, а необходим конкретный частичный анализ ситуации, в которой оказалась организация. Таким образом, при стратегическом планировании важны интеграция и координация; всеобъемлемость при этом теряет значение.

Большинство зарубежных исследователей утверждает, что главное административное лицо является и важнейшим стратегическим плановиком. Поэтому плановики должны работать в тесном контакте с ним и менеджерами верхнего эшелона. Иными словами, литература по стратегическому планированию утверждает, что главный администратор играет решающую роль, что планирование должно заботиться о кооперации и интеграции. Плановики должны выступать в роли примирителей или тренеров команды, помогающих высшему эшелону власти в выполнении своих задач. Можно считать, что плановики действуют как компетентный секретариат, составляющий и поддерживающий календарь планирования, готовящий официальные документы для заседаний, информирующий главного администратора и верхний эшелон менеджеров.

Ключевыми проблемами плановиков в этом случае являются следующие. Что в конкретной ситуации самое важное? Какие последствия имеют «успех» и «неуспех»? Какие средства пригодны для достижения цели? Когда ясна целостная картина окружающей обстановки, можно поставить более острые вопросы: какую форму интеграции и координации использует организация, чтобы решить свои проблемы; какие вопросы наиболее важны; управление стратегическими вопросами стремится определить приоритеты для дальнейших действий (Ansoff, 1980; Below, Morrisey, Acomb, 1987).

В сфере управления природопользованием в России подходы стратегического планирования наиболее активно используются корпорациями, министерствами и ведомствами, осуществляющими добычу и переработку природных ресурсов. На уровне местного самоуправления эти подходы до последнего времени использовались весьма незначительно. Очевидно, что уже в ближайшие годы их роль, особенно при решении конкретных задач, связанных с использованием природно-ресурсного потенциала территорий, будет возрастать, особенно на уровне субъекта Федерации.

Инкрементальное планирование основано на утверждении, что принятие решений является процессом инкрементальным (идущим бесконечно малыми приращениями). При этом принятие эффективных решений осуществляется путем малых последовательных скоординированных действий (шагов). В ходе этого происходит взаимное приспособление заинтересованных сторон, которое не требует жесткой централизованной координации, но предполагает, что они предвидят поведение друг друга. Предусматривается последовательность и постепенность действий: при планировании постоянно происходит выбор из слегка различных альтернатив, не слишком расходящихся с теми, что встречались в прошлом (табл. 1).

Особую ценность этот способ планирования имеет в неопределенной обстановке, когда существует давление интересов многих групп, когда работа ориентирована на разрозненных субъектов, поскольку в таких условиях не так важно согласие о целях, как согласование о действиях.

Инкрементальный подход не исключает политического анализа при планировании. Можно даже утверждать (Lindblom, 1980), что политика, в свою очередь, часто инкрементальна. Политический анализ также должен быть постепенным. Расчлененный инкрементальный анализ, как утверждает Ч. Линдблом (1980), является предпочтительной стратегией для политического анализа, поскольку в реальной ситуации ни-

когда не будет хватать времени и ресурсов для всеобъемлющего всестороннего рассмотрения.

Ценность инкрементального подхода заключается и в том, что продвижение «малыми шагами» облегчает координацию действий с действиями других. В современных условиях России, при нестабильной ситуации, это особенно важно. В наибольшей степени это актуально на уровне местного самоуправления, где наиболее активные природопользователи имеют, как правило, вертикальную подчиненность. Поэтому именно на обеспечение территориальной координации их деятельности в сфере природопользования должно быть направлено основное внимание местной администрации и представительных органов власти.

Кроме того, инкрементализм полезен тем, что он дает возможность проводить работу незаметно, постепенно и постоянно ее продолжая. Для этого не обязательно быть руководителем: любой может начать производить инкрементальные изменения для улучшения деятельности. Также инкрементализм открывает широкие возможности для неформальных процессов, в том числе, по учету исторических традиций природопользования, присущих конкретной территории. Например, еще до того, как устаревают правила или инструкции в сфере управления природопользованием, инкрементальные изменения, проводимые людьми, исподволь подготавливают базу для их обновления.

Особую ценность инкрементализм имеет с психологической и социальной точек зрения, поскольку лица, принимающие решения, могут иногда осуществить изменения легко и быстро только потому, что эти изменения осуществляются путем последовательных шагов, итераций, а не в результате радикальных реформ.

В целом можно сказать, что, несмотря на все преимущества инкрементализма, в планировании не всегда предпочтительно продвижение малыми шагами. Это зависит от сложности проблемы, конкретной культурной и исторической ситуации, числа участников и характера возможных решений. Но инкрементализм важен по двум основным причинам: он четко возлагает ответственность за действия на плановика и придает вес как формальным, так и неформальным подходам.

В реальных условиях подходы к планированию подбираются на основе синтеза элементов, присущих различным типам планирования, в наиболее эффективном сочетании для конкретной территории. Роль каждого из этих элементов, соотношение их по степени важности будут определяться всей совокупностью экономических, экологических, социальных, этнических, культурных и других условий, присущих тер-

риториям. Поэтому в различных географических условиях будут эффективными различные подходы к планированию.

Сочетание различных типов планирования и выбор подходов к разработке и реализации местных программ в сфере природопользования

Как показывает практика, в чистом виде перечисленные выше типы планирования используются крайне редко. Конкретное планирование природопользования в условиях того или иного региона неизбежно будет включать в себя различные их элементы. Роль каждого из них (их взаимосвязи и взаимозависимости) будет определяться всей совокупностью географических условий, рассматриваемых в самом широком смысле этого слова. Это в значительной степени осложняет нахождение оптимального подхода к планированию в реально сложившихся условиях конкретного местного образования: нельзя дать готовый рецепт в виде окончательно сформулированного принципа планирования, но можно наметить основные подходы, помогающие определить необходимые сочетания их элементов в зависимости от специфики конкретной территории.

Связь различных типов планирования, иллюстрирующая возможность их совместного применения при выборе подходов к разработке и реализации местных программ в сфере природопользования в современных условиях России, отражена на рисунке 1. Данная матрица построена по методу, предложенному R. Lutz для оценки сценариев будущего (1988, Р. 294). Она предусматривает последовательную совместную координацию двух типов планирования; полученный при этом результат формулируется в кратком тезисном изложении. Полученная четкая формулировка содержит только самые важные аспекты совместного использования двух рассматриваемых типов планирования и, в свою очередь, представляет собой исходный материал для дальнейшего уточнения принимаемых подходов к планированию. Таким образом, мультисценарный метод (Armstrong, 1978; Whitehead, 1979) позволяет с желаемой степенью подробности сформулировать подход к разработке и реализации местной программы в сфере природопользования.

Используя мультисценарный метод, учитывая местные особенности конкретной территории, можно, основываясь на экспертных оценках, в первом приближении сформулировать основные подходы к планированию в сфере природопользования на уровне местного самоуправления, в наибольшей степени отвечающие современным условиям, сложившимся в большинстве регионов России. К ним относятся:

					Инкрементальный
				Стратегический	Инкрементальное планирование с элементами стратегического типа
			Критический	Стратегическое планирование с ориентацией на вопросы распределения властных функций, организации управления, достижения консенсуса, некоторого учета чувств и желаний жителей территории	Инкрементальное планирование с постоянным акцентом на вопросы распределения властных полномочий, организации управления, достижения консенсуса, учета чувств и желаний жителей территории
		Аполитичный	Планирование, ориентированное на достижение "управленческого" консенсуса вне политических проблем	Ориентация на наилучшее решение конкретной ситуации без учета политических аспектов	Инкрементальное планирование без учета политических аспектов
	Протекционный	Ориентация на соблюдение интересов малоимущего населения при отказе от политического аспекта в планировании	Планирование в интересах малоимущих граждан с акцентом на решение вопросов распределения власти, координации, управления, достижения консенсуса	Стратегическое планирование с учетом интересов малоимущих слоев населения	Инкрементальное планирование, ориентированное на соблюдение интересов социально незащищенных слоев населения
Всеобъемлющий рациональный	Системное планирование с соблюдением интересов малоимущих слоев населения	Системное планирование и отказ от политических аспектов процесса планирования	Системное планирование с усиленной проработкой вопросов распределения власти, координации, управления и достижения консенсуса	Стратегическое планирование с использованием элементов системного подхода к восприятию территории	Инкрементальное планирование по укрупненным направлениям в соответствии с системным видением территории (насколько это возможно)

Рис. 1. Связь различных типов планирования, иллюстрирующая возможности их совместного применения при выборе подходов к разработке местных программ в сфере природопользования в современных условиях России (выделены подходы в планировании, наиболее приемлемые в современных условиях муниципальных округов Ярославской области)

- инкрементальное планирование с постоянным акцентом на вопросы распределения властных полномочий, организации управления, достижения консенсуса, учета чувств и желаний жителей территории;
- инкрементальное планирование, ориентированное на соблюдение интересов социально незащищенных слоев населения;
- инкрементальное планирование с элементами стратегического типа;
- инкрементальное планирование по укрупненным направлениям в соответствии с системным видением территории (насколько это возможно);
- стратегическое планирование с ориентацией на вопросы распределения властных функций, организации управления, достижения консенсуса, некоторого учета чувств и желаний жителей территории;
- стратегическое планирование с использованием элементов системного подхода к восприятию территории;
- системное планирование с соблюдением интересов малоимущих слоев населения.

В ходе дальнейших исследований выбранные подходы в обязательном порядке должны уточняться, адаптироваться к реальным условиям, сложившимся на территории конкретного местного образования. В целом же можно с достаточно большой долей уверенности сказать следующее.

Из мировой практики известно шесть основных типов планирования: всеобъемлющий рациональный, протекционный, аполитичный, критический, стратегический, инкрементальный. Все типы планирования по разным признакам отличающиеся друг от друга, объединены одной нитью: планирование и политический анализ имеют дело с будущим, ориентируются на набор ролей, связанных с проблемами и возможностями. Применение всеобъемлющего рационального планирования, достаточно популярного в России, в современных условиях не может быть эффективным, прежде всего, из-за отсутствия необходимых инвестиций и достаточно полной системной информации о состоянии территории и т.д. На невозможность предвидеть будущее, что особенно актуально для условий России, более всего ориентируются инкрементальный, критический и стратегический типы планирования. Ориентацию на учет интересов простых людей, малоимущих слоев населения в наибольшей степени предполагают протекционный и стратегический типы планирования.

В современных условиях России прогнозирование будущего весьма трудно, практически невозможно. Поэтому при выборе подходов к планированию в сфере природопользования в наибольшей степени следует ориентироваться на инкрементальный тип. Кроме того, формулируемый подход в обязательном порядке должен содержать элементы критического, стратегического и протекционнного типов планирования.

В целом на выбор подходов к разработке и реализации местной программы в сфере природопользования влияют понимаемые в самом широком смысле географические условия территории.

1.3. О географических условиях территории, влияющих на выбор подходов к разработке и реализации местных программ в сфере природопользования

Объективной основой выбора подходов к разработке и реализации местной программы в сфере природопользования выступают реально существующие географические условия жизни населения, в том числе, производственной деятельности. Эти условия весьма многообразны. Поэтому ниже показаны только те из них, которые в наибольшей степени прямо или опосредованно влияют на разработку и реализацию местных программ в сфере природопользования. К таким условиям, прежде всего, относятся традиции природопользования, связанные с социокультурными особенностями населения, а также эколого-социально-экономическая ситуация, политико-психологическая обстановка и уровень знаний о территории.

Традиции природопользования, связанные с социокультурными особенностями народов, населяющих те или иные территории, должны в обязательном порядке учитываться при выборе подходов к планированию. От учета традиций природопользования, связанных с социокультурными особенностями населения конкретной территории, в значительной мере зависит успех разработки и реализации местной программы в сфере природопользования, поскольку именно эти традиции во многом определяют характер мотивации эколого-правомерной деятельности проживающих здесь людей, диапазон выбора принимаемых ими решений (Фоменко Г.А., 1993, 1999).

В нашей стране на этот аспект взаимодействия Общества и Природы обращали внимание В.А. Анучин (1982), Л.Н. Гумилев (1990), В.С. Жекулин (1984) и ряд других авторов. Уже в 40-х годах в университетах Франции география была объединена с историей, определяя

тем самым уникальный характер французской географической школы, где история играла ведущую роль (Клод Батайон по Анне Баттимер, 1990, С. 178). Такое слияние истории и географии вполне понятно для территорий, где история природопользования насчитывает два тысячелетия, а ландшафт с его естественной эволюцией, отождествленный с регионом, стал объектом рационального анализа (Там же, С. 207).

В экстремальных природно-хозяйственных условиях особое внимание должно уделяться анализу местных традиций природопользования, их приспособленности к конкретным суровым условиям (Клод Батайон по Анне Баттимер, 1990). В этом отношении особый интерес представляет опыт управления природопользованием в провинциях Канадского Севера (Лисицын, 1987), где осуществляется так называемое гибкое управление ресурсами, учитывающее постоянную изменчивость и неустойчивость к внешним воздействиям экосистем Севера. Такое управление необходимо для решения практических вопросов регулирования рыбных и земельных ресурсов, а также ресурсов диких животных как основы жизни многочисленных групп местного населения. В настоящее время на Аляске существуют две системы управления ресурсами дикой природы и их охраны: правительственная (на уровне федерального правительства или органов управления штатов и провинций), в которой основное место отводится законам и правилам, посредством которых осуществляется охрана природных ресурсов (Kershaw, 1988 b), и местная, представляющая собой свод неписанных правил и социальных норм, контролирующих охоту, рыболовство и отлов диких животных аборигенами, передающихся от поколения к поколению (Kershaw, 1988 a). Эти системы плодотворно взаимодействуют с целью повышения эффективности природопользования на конкретных территориях.

Перечисленные работы, практический опыт в сфере природопользования, как отечественный, так и зарубежных стран, показывают важность анализа воздействия социокультурных особенностей народов при планировании в сфере природопользования на конкретных территориях. В ряде случаев происходящие изменения могут носить негативный для развития этносов характер. Строительство плотин, вырубка лесов, другие непродуманные действия неизбежно отражаются на этногенезе народов, проживающих на территориях, подверженных ландшафтными изменениями. Эти процессы особенно опасны при компактном проживании народов, чья жизнь и развитие тесно связаны с исторически сложившимся характером природопользования: бесконтрольное протекание этих процессов может вызвать деградацию отдельных этносов и

даже их гибель. Поэтому в районах компактного проживания малых народов необходима разработка специальных программ развития, предусматривающих особый режим и структуры управления.

При разработке местных программ в сфере природопользования особенно важно учитывать вопросы, которые связаны с культурой и религиозными традициями. Все это имеет большое значение для определения ценностей, убеждений, норм поведения, которые характеризуют человеческое общество на конкретной территории. Особенно необходимо учитывать ценности, касающиеся: распределения социальных ролей и их статуса; критериев успеха и достижений в экономической и социальной жизни; уважения к возрасту и старшинству; роли традиционных органов власти и лидеров сообщества; демократических или авторитарных традиций, индивидуализма или коллективизма; преувеличения духовных или материальных ценностей; чувства долга по отношению к семье, сообществу и этнической группе; характера социализации и коммуникации; приемлемости и формы обратной связи, оценок и критики; значения религии в общественной жизни и ее влияния на экономическую деятельность; отношения к другим культурам, религиям, этническим группам, меньшинствам; отношения к социальным, технологическим и другим изменениям; понятия времени. Поэтому анализу традиций природопользования в обосновании местных программ в сфере природопользования должен быть посвящен отдельный раздел, учитывающий все перечисленное.

Эколого-социально-экономическая ситуация решающим образом влияет на территориальное управление природопользованием (Лукьянчиков, 1995; Г. Фоменко, 1993, 1995 и др.). Очевидно, что это справедливо и для выбора типа планирования при разработке местных программ в сфере природопользования. Следует отметить, что исследование проблем сбалансированного экономического, социального и экологического развития территорий в современных условиях выступает как одна из основных задач экономической и социальной географии (Горленко, Руденко, 1991).

Изучение территорий как целостных систем, получившее развитие в последние десятилетия (раздел 1.1.), предполагает использование новых интегральных оценочных параметров. При анализе эколого-социально-экономической ситуации, сложившейся на конкретной территории, важно отобрать те параметры, которые характеризуют происходящие процессы в генерализованном виде, достаточном для определения подходов к разработке и реализации программ в сфере природопользования. К таким параметрам, прежде всего, относятся: состояние обще-

ственного производства, особенности протекания процессов изменения формы собственности, финансовая ситуация на территории, возможность инвестирования в ресурсосберегающую и природоохранную деятельность, эффективность существующей системы управления природопользованием. Кроме того, важно учитывать состояние окружающей природной среды, характер использования природно-ресурсного потенциала территории, состояние здоровья населения и т.д.

Политико-психологическая обстановка оказывает существенное воздействие на выбор подходов к планированию. Более того, она активно влияет на саму возможность и даже целесообразность разработки и реализации на конкретных территориях местных программ, в том числе и в сфере природопользования, поскольку от желания или нежелания местных жителей зависит успех даже самой хорошей программы (Розин — в *Философия и политика...*, 1996).

Для общей оценки политико-психологической обстановки на конкретной территории с точки зрения выбора подходов к разработке и реализации местной программы в сфере природопользования целесообразно использовать интегральные оценочные показатели с достаточно высоким уровнем генерализации. Базируясь на работах Д.В. Ольшанского (1995), Е.Б. Шестопала (1995), В.С. Собкина (1995), В.В. Согрина (1994), в качестве критериев оценки можно рассматривать такие, как характер изменения уровня жизни большинства населения; дифференциация доходов наиболее бедных и наиболее богатых слоев населения; возможности большинства населения в достижении своих жизненных притязаний; целостность и стабильность политического поведения большинства населения; соответствие политики модернизации традиционным типам сознания и социальных действий. Также важно учитывать соответствие темпов изменения ситуации возможному темпу психологических изменений (адаптации сознания), поскольку в случае превышения темпов изменения ситуации над возможностями адаптации сознания «... психика оказывается недостаточно пластичной и постепенно, наряду с другими, лишается главного и последнего ресурса: ощущения конечности гонки вслед за изменениями реальности, обычно приносимого наличием соответствующих рациональных конструкций: целей, программ, планов их достижения...» и т.п. (Ольшанский, 1995, С. 11).

Уровень знаний о территории оказывает прямое влияние на выбор подходов к планированию, поскольку от наличия и характера информации о состоянии территории, а также от используемых методов ее сбора и анализа зависит успешная разработка и реализация местной

программы в сфере природопользования. Важно иметь в виду, что под уровнем знаний о территории подразумевается не простая сумма знаний (то есть изученность), а прежде всего наличие целенаправленной систематизации информации о природно-ресурсных возможностях территории и их использовании.

Существующие, преимущественно ведомственные, потоки информации о природно-ресурсном потенциале сформировались в условиях планово-командной системы и сохранились в большинстве регионов Российской Федерации до настоящего времени. Кроме того, многие виды ресурсов не имеют правового статуса и системы учета. Так, практически повсеместно отсутствует систематизированная информация о наличии, распространении, возможностях использования лекарственных растений. Разработанные в последние годы территориальные комплексные схемы охраны природы и специальное тематическое картирование хотя и стали значительным шагом вперед в территориальном синтезе информации, однако не были востребованы сложившейся системой управления и планирования.

Важно отметить, что для программно-целевого управления природопользованием в условиях рыночных реформ необходимо не только изменить требования к изучению территории, но и обеспечить преемственность информации. Для этого надо поставить изучение ведомственных потоков информации на новую основу, проанализировать их, упорядочить в понятийно-логическом и пространственно-временном отношениях, оценить, исходя из новых критериев, глубину проработки информации и охвата территории. При этом особое значение имеет разработка специальных тематических карт территорий (Кочуров, 1989, 1997; Лютый, 1988 и др.).

Доводы о справедливости такого подхода были получены в ходе работ над программами рационального природопользования в Большесельском, Даниловском, Любимском муниципальных округах Ярославской области, Варнавинском районе Нижегородской области, Томском районе Томской области и в других регионах России. Подобные выводы были также сделаны совместно немецкими институтом урбанистики (Берлин), институтом экономических исследований (Берлин), бюро коммунального и регионального планирования (Аахен), свободным университетом (Берлин) в результате исследований в Сергиево-Посадском районе Московской области, где отмечается следующее: «... на большинстве территорий России нерационально внедрение сложных, закупленных за рубежом электронных информационных систем. Более всего есть потребность в создании основ для географических

территориальных информационных систем, с помощью которых для целей местного самоуправления можно было бы реализовать как картирование реального использования, так и специализированное картирование. Кроме того, должны быть разработаны специализированные банки данных, имеющие тесную ориентацию на задачи, проведение которых реально возлагается на органы местного самоуправления. Применение вычислительных программ на уровне местного самоуправления должно быть узко ограничено. Во всяком случае по мере создания массивов данных возникают осмысленные задачи построения информационных систем» (Заключительный отчет ..., 1992, С. 69).

При оценке уровня знаний о территории целесообразно использовать укрупненные интегральные оценочные параметры. К таким параметрам, прежде всего, относятся: характер данных о природно-ресурсном потенциале территории и его использовании, возможность получения новой информации, степень пространственно-временной согласованности (рассогласованности) ведомственных потоков информации, соответствие характера сбора информации и направленности ее анализа задачам территориального управления природопользованием, уровень компьютеризации. Особенно важно при разработке местных программ в сфере природопользования обратить внимание на соблюдение соответствия принятых подходов уровню знаний о территории. Следует иметь в виду, что самого высокого уровня знаний о территории требует всеобъемлющее рациональное планирование. Именно практическая невозможность получения сегодня такой информации в значительной мере способствовала появлению и широкому использованию иных типов планирования, таких, как стратегическое, инкрементальное, критическое.

Рассмотрение характера и направленности влияния географических особенностей территории на разработку и реализацию местных программ в сфере природопользования является обязательным условием их успешной разработки на каждой конкретной территории. По мере развития реформ и изменения ситуации в каждом регионе страны такое влияние будет существенно изменяться (раздел 2.1.).

1.4. Инструменты государственного регулирования природопользования

Одним из основных элементов любой программы в сфере природопользования, независимо от принятых подходов к планированию, являются инструменты ее реализации, то есть инструменты государственного регулирования природопользования.

В условиях планово-командной экономики программы в сфере природопользования на уровне местного самоуправления были ориентированы на эффективное использование характерных для тех условий инструментов государственного регулирования природопользования. Но большинство программ, предлагая наиболее рациональный, с точки зрения разработчиков, вариант развития, представляли собой директивные документы. Эти программы, как правило, не предусматривали существенных изменений в механизмах территориального управления природопользованием, то есть, набор инструментов реализации предполагался изначально заданным и эффективным, не подлежащим критике и не допускающим многовариантность в зависимости от географических условий конкретных территорий. Осуществление программ предусматривалось с помощью характерных для планово-командной экономики инструментов государственного управления: государственные целевые инвестиции, партийное воздействие, заслушивание руководителей предприятий и организаций в органах советской и исполнительной власти, депремирование руководителей, обращения в отраслевые министерства, весьма незначительные штрафы и иски. Приостановка деятельности предприятий при монополизированной экономике была практически невозможна.

В период активных рыночных реформ стало очевидно, что разрабатываемые ранее программные документы в сфере природопользования на уровне местного самоуправления в новых условиях не могут быть эффективными, поскольку изменились отношения собственности, система государственной власти и т.д., что не могло не отразиться на характере природопользования. Опыт реформ показал, что уже в 1992 году, на их начальной стадии, исчезли или стали неэффективными: партийное воздействие, заслушивание в органах советской и исполнительной власти, депремирование, визирование внутренних планов предприятий и т.п. Как следствие, большинство ранее разработанных программ превратились в перечень «пожеланий», которые желательно выполнить при отсутствии эффективных механизмов реализации.

Таким образом, возникла острая необходимость разработки механизмов реализации местных программ в сфере природопользования с широким применением новых рыночно ориентированных инструментов государственного регулирования природопользования. В настоящее время в мировой практике известно около 40 таких инструментов. Основные из них, которые могут использоваться в России, представлены на рисунке 2. Краткое описание этих инструментов с экспертной оценкой возможности применения их в настоящее время при программно-

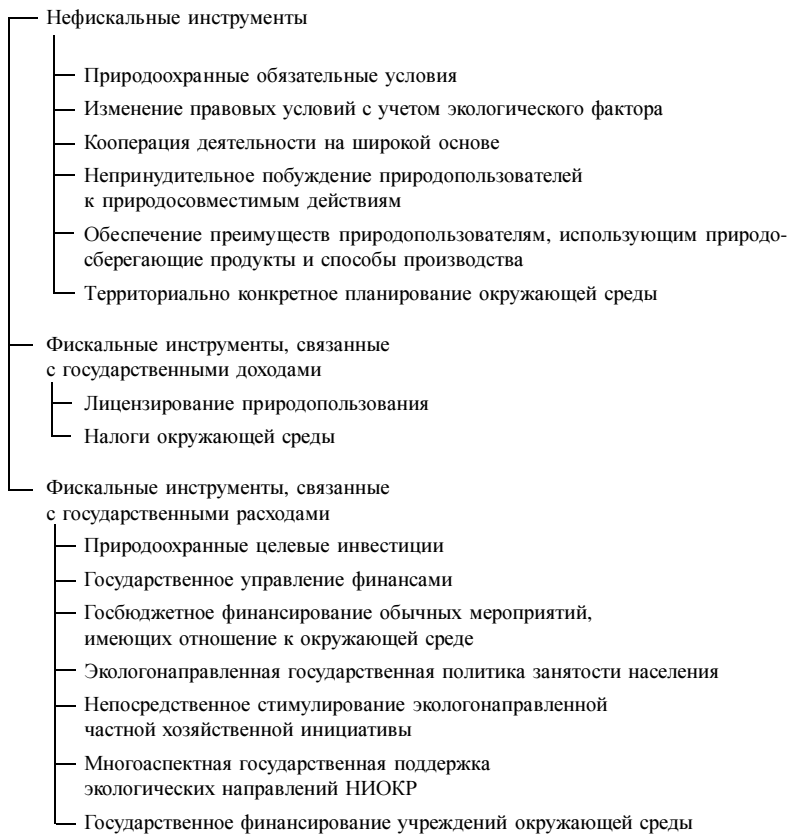


Рис.2. Основные инструменты государственного регулирования природопользования (по Wicke L., 1991, s.69)

целевом управлении природопользованием на уровне местного самоуправления представлено в таблицах 2, 3, 4.

Каждый из рассмотренных инструментов имеет свои преимущества и недостатки, направление и радиус воздействия. Необходимо иметь в виду, что проявление негативных и позитивных свойств инструментов, а также эффективность их воздействия изменяются во времени. В рамках программ в сфере природопользования на уровне местного самоуправления инструменты государственного регулирования применяются в различных сочетаниях в зависимости от специфики условий конкретной территории. При этом целесообразно разрабатывать последо-

Таблица 2.

Сравнительная характеристика нефискальных инструментов государственного регулирования природопользования

Наименование	Характерные особенности	Распространение в мире	Преимущества	Недостатки	Применение в России	Возможности применения в настоящее время при программно-целевом управлении природопользованием
1	2	3	4	5	6	7
Введение природоохранных (экологических) обязательных регламентаций и ограничений хозяйственной деятельности	Имеет фундаментальное значение. В настоящее время ограничения вводятся на: - различные виды загрязнений окружающей среды; - режим использования территорий (в том числе особо охраняемых); - объемы производства; - процессы производства; - применение в производстве вредных сырья и материалов	Широко распространен в развитых странах	Весьма большое. 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 понятии решений работниками государственных органов	Существует выдача ограничительных величин загрязнения окружающей среды (выбросы), сбросы, размещение твердых отходов) и ограничение ресурсопользования	Самые широкие при развитой региональной и местной нормативной правовой базе, достаточно высоком знании территории, регионализированных методиках, хорошей подготовке кадров и достаточной их численности
Изменение правовых условий с учетом экологического 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	Недостаточное и бессистемное	Большие при высоком уровне экологизации федерального и регионального законодательства
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 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 отсутствия традиций выполнения принятых обязательств	Межотраслевая территориальная кооперация может иметь большое значение

Продолжение таблицы 2.

1	2	3	4	5	6	7
Стимулирование природопользователей к природосовместимым действиям	Оказание влияния на положение природопользователей на рынке благодаря нефинансовой государственной их поддержке в любых природосберегающих действиях	Широко развиты и странах с развитыми демократическими традициями, с развитым экологическим законодательством и стабильным экономическим положением	Имеет большое значение в: - повышении роли общестественности в решении экологических проблем; развитии эколого-социального партнерства между потребителями и производителями; - препятствии монополизации власти и развитию коррупции	В возможности: - своеобразного подкупа определенных социальных групп; - манипулирования общественным мнением в политических или конкурентных целях	Использует недостаточно	Весьма широкое при целенаправленной государственной поддержке природоохранной активности населения и неправительственных организаций, необходима продуманная система действий
Обеспечение преимуществ субъектам хозяйственной деятельности, использующим природосберегающие продукты и способы производств	Направлен на повышение потребительских свойств природы. Придание природоохранному аспекту хозяйственной деятельности людей 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	Практически не применяется	Работает при устойчивой экономике
Территориально-конкретное планирование окружающей среды	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 позволяет осуществить его экологич. проверку	Широкое распространение в мире	Проявляется только при планировании "чего нельзя делать", при котором устанавливаются пределы необходимой государственной защиты окружающей среды и согласовываются интересы населения и предпринимательской инициативы	Чрезмерное развитие планирования ведет к снижению активности из-за несовместимости с рынком и свободой предпринимательства	Получило развитие в виде схем районной планировки городов, ТерКСОПов генпланов, планов землеустройства и т.д. В России к планам, как правило, относились как к перечню мероприятий и действий	Очень, большие при условии детального знания территории и высокой специальной подготовке кадров

Таблица 3.

Сравнительная характеристика инструментов государственного регулирования природопользования, связанных с доходами государства

Наименование	Характерные особенности	Распространение в мире	Преимущества	Недостатки	Применение в России	Возможности применения в настоящее время при программно-целевом управлении природопользованием
Лицензирование (сертификация) природопользования	Продажа лицензий на различные виды воздействия на окружающую среду (эмиссию) и ресурсопользование	Применяется в большинстве стран мира	Состоят в: - фиксации максимальной нагрузки на окружающую среду; - приведении техногенных нагрузок в соответствие с экологическими возможностями территории; - возможности определенного регулирования рынка; - относительной простоте; - наличии у природопользователя выбора: снижать эмиссию или покупать лицензию; - возможности ужесточения экологических стандартов путем скупки лицензии	К ним относятся: - высокие затраты на контроль; - невозможность учета трансграничного переноса; - нравственные издержки (право загрязнять природу продается "с молотка"); - ущемление прав природопользователей, не участвовавших в первоначальной распродаже лицензий; - недостаточный учет интересов малых и средних предприятий; - возможность злоупотребления властью в государственных органах управления; - государственный рычаг монополизации путем скупки, продажи, накопления лицензий	В виде платежей за загрязнение окружающей среды (выбросы в атмосферу, сбросы в водоемы, размещение отходов). Лицензирование ресурсопользования осуществляется, главным образом, ресурсными ведомствами, а в пределах своей компетенции и администрациями (Правительствами) субъектов Федерации	Большие после конкретизации прав местных органов власти на ресурсопользование на подведомственной территории
Налоги окружающей среды	Гибкая налоговая политика (налоговые льготы, увеличение существующих или введение новых налогов) стимулируют природопользователей к природосберегающей 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)	Экологическое налоговое законодательство недостаточно развито, существуют отдельные элементы в виде налоговых льгот при деятельности, направленной на решение экологических проблем	Широкие при соответствующем уровне федеральной и региональной законодательных базах, соответствующем знании территории и квалификации кадров

Таблица 4.

Сравнительная характеристика инструментов государственного регулирования природопользования, связанных с издержками государства

Наименование	Характерные особенности	Распространение в мире	Преимущества	Недостатки	Применение в России	Возможности применения в настоящее время при программно-целевом управлении природопользованием
1	2	3	4	5	6	7
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 применяется во всем мире	Возможность финансирования крупных природоохранных объектов, когда они имеют высокую природоохранную значимость, а привлечение частного капитала невозможно	Прослеживаются в: - "перекладывании" проблемы финансирования природоохранных мероприятий с плечи налогоплательщиков; - ослаблении у природопользователей интереса к снижению вредного воздействия на окружающую среду; - снижении эффективности использования государственных средств	Широкое распространение в силу градаций централизованной экономики	Ограничены экономическими трудностями
Государственное управление финансами	Включение в составе государственного бюджетных инвестиционных программ проектов финансирования природоохранных мероприятий	Распространено повсеместно	Повышение экологичности экономики	Трудность вычленения экологической составляющей и определения необходимых государственных затрат	В условиях государственности не играет самостоятельной роли	Незначительные
Госбюджетное финансирование обычных мероприятий, имевших отношение к окружающей среде	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	Распространен, но в проектах не всегда достаточно учитываются экологические последствия его реализации	Весьма широкие, т.к. на локальном уровне всегда требуется комплексный подход, в том числе и в инвестиционных программах и проектах

Продолжение таблицы 4.

1	2	3	4	5	6	7
Экологонаправленная 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	По всех странах уделяется большое внимание как двухцелевому мероприятию: сокращение безработицы и решение экологических проблем	Заключаются в: - снижении уровня безработицы; - привлечении дополнительных средств и трудовых ресурсов к выполнению непервоочередных природоохранных мероприятий	Сложности и выборе объектов, организации работ, необходимости разъяснительной работы	Пока не используется	Самые большие, особенно в местах с высоким уровнем безработицы, при условии большой подготовительной работы
Непосредственное стимулирование экологонаправленной частой хозяйственной инициативы	Финансовые компенсации дополнительных затрат 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	Не используется	Большие, после стабилизации экономического положения
Многоаспектная государственная поддержка экологических направлений НПО	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 наукоёмких исследований, для повышения уровня изученности территорий	Возможность субъективизма при выделении средств	Применение сокращается из-за сложности экономической ситуации и нехватки средств в госбюджете	Большие возможности для изучения территорий под задачи управления природопользованием
Государственное финансирование учреждений окружающей среды	Финансирование государственных и неправительственных учреждений, частных лиц, участвующих в реализации экополитики	Широко во всех странах	Единственный источник финансирования природоохранных госструктур	Угроза превращения природоохранных госструктур в одну из отраслей хозяйства с монопольными ведомственными интересами	Развито недостаточно из-за сложного экономического положения: госструктуры финансируются недостаточно, неправительственные организации и частная инициатива практически не имеют финансовой поддержки	Большие, особенно в период трансформации, при условии разработки плана координации природоохранных работ

вательно преобразуемую целостную схему совместного функционирования различных типов инструментов в их взаимной увязке. Получение максимального положительного эффекта реализации программы достигается путем использования инструментов в различных сочетаниях, при котором происходит сглаживание недостатков и усиление их позитивных сторон. Важно также предусмотреть постепенность ввода в действие новых инструментов (при этом должны быть определены пионерные), выделить основные и второстепенные.

Выбор сочетаний инструментов государственного регулирования в рамках программ в сфере природопользования на уровне местного самоуправления в значительной мере зависит от таких факторов, как:

- социально-экономические условия разработки и реализации программы;
- знания о состоянии природно-ресурсного потенциала территории;
- степень заинтересованности местных органов самоуправления в разработке и реализации программы;
- степень достаточного законодательного и нормативно-правового обеспечения разработки и реализации программы;
- наличие и достаточный уровень квалификации местных специалистов;
- методическое обеспечение разработки и реализации программы;
- государственная поддержка неправительственных, общественных организаций, частной экологической инициативы и др.

Особое внимание, как показывает практика, при разработке местных программ в сфере природопользования должно быть уделено информационному обеспечению эффективного применения инструментов государственного регулирования природопользования.

Конкретное применение выявленных теоретических и практических предпосылок разработки местных программ в сфере природопользования дано в следующих разделах.

2. Применение отечественного и мирового опыта разработки и реализации местных программ в сфере природопользования в условиях России

В последние десятилетия в промышленно развитых странах происходит смещение акцентов в представлениях о взаимовлиянии природы и общества, о роли природных ресурсов в материальной деятельности человека. В век бурного роста промышленности, больших достижений научно-технического прогресса природные ресурсы воспринимались людьми преимущественно как средство эффективного функционирования экономики и ее надежного снабжения всем необходимым. Однако время показало бесперспективность таких представлений. Постепенно стало приходить осознание необходимости пересмотра прежнего отношения к природе, отхода от привычного идеала господства, ориентации на силовое преобразование природного и социального мира: потребовалась выработка новых идеалов человеческой деятельности, нового понимания перспектив человека (Коммонер, 1974, Куражковский, 1969, Олдак, 1987 и др.). Важный шаг в этом направлении был сделан в докладе Международной комиссии по окружающей среде и развитию, подготовленном в 1987 году. В нем впервые прозвучало словосочетание «экологически безопасное и устойчивое развитие» (Наше общее будущее ..., 1989). В дальнейшем конференция ООН в Рио-де-Жанейро (1992 год) рекомендовала в условиях быстрого истощения природных ресурсов, разрушительного действия технического прогресса на среду обитания, грозящих глобальной экологической катастрофой, сосредоточить усилия мирового сообщества и правительств всех стран на переходе к новой модели общества, ориентированной на экологически безопасное и устойчивое развитие конкретных регионов и стран в целом как условия выживания человечества (Программа действий..., 1993).

Такое изменение во взглядах обнаружило недостаточную эффективность использовавшихся ранее методов в управлении природопользованием. Возникла необходимость более широкого применения программно-целевого подхода. В результате этот подход во многих промышленно развитых странах стал широко применяться в сфере приро-

допользования: Нидерландах, Дании, Германии, США, Франции. Успешно применяется он и в качестве средства решения межгосударственных проблем в сфере природопользования: «Общая экологическая концепция Рейна 2000» (Oekologisches Gesamtkonzept ..., 1991) и другие.

Для России также характерны указанные тенденции в изменении взглядов на взаимоотношения природы и общества. Однако в их проявлениях имеются специфические особенности. Указ Президента России «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» от 4 февраля 1994 года впервые на государственном уровне поставили задачу разработки стратегии перехода на модель устойчивого развития. Разработан и принят национальный план действий по охране окружающей среды. В этих документах намечены основные ориентиры для проведения соответствующей политики в регионах, что начинает стимулировать разработку региональных и местных программ в сфере природопользования. На каждой конкретной территории такие программы, безусловно, обладают своими особенностями, и в то же время, в целом по России они будут иметь много общего.

Следует отметить, что программно-целевой метод управления не нов для России: по существу он был применен еще в ленинском плане ГОЭЛРО, а потом и в практике деятельности Госплана СССР. Вопросы применения программно-целевого подхода, в том числе и в сфере природопользования, затрагивались в работах многих советских географов и экономистов (Экономические проблемы..., 1982). Однако отход в 90-е годы от централизованной плановой экономики, структурная перестройка промышленности, изменения отношений собственности, а также другие реалии современной России коренным образом изменили обстановку его применения.

Изучение отечественного и мирового опыта разработки и реализации программ в сфере природопользования местных образований за последние годы, анализ возможностей его применения в регионах показывает, что сегодняшняя ситуация в России во многом уникальна. С одной стороны, обширные теоретические исследования и богатые практические наработки отечественной экономической и социальной географии, выполненные в условиях прежних десятилетий, из-за новых реалий, связанных с рыночными отношениями, не могут быть использованы в практическом управлении природопользованием в регионах России без соответствующей корректировки. С другой стороны, и зарубежный опыт нельзя применять без его адаптации к российским условиям. Поэтому адаптация к современным условиям России отече-

ственного и мирового опыта разработки и реализации программ в сфере природопользования на уровне местного самоуправления представляет собой актуальную и многогранную проблему. Для такой адаптации, в первую очередь, необходимо выявить особенности периода трансформации.

2.1. Особенности периода трансформации, существенные для эффективной разработки и реализации местных программ в сфере природопользования

В России происходят радикальные изменения в сфере экономики и государственного устройства. Формируется новая система, отличающаяся многообразием форм собственности, развитием микроэкономического уровня отношений, радикальным изменением соотношения административных и экономических механизмов управления и т.д. Одновременно с этим страна переживает период укрепления государственности; особую значимость имеет продолжающееся перераспределение властных полномочий, пределов самостоятельности в принятии решений между различными уровнями (федеральным, региональным, местным).

В таких условиях при разработке программ в сфере природопользования на уровне местного самоуправления необходимо уделить особое внимание гибкости методов реализации. Крайне важно, чтобы такие программы обладали способностью к адаптации в меняющихся условиях. Следует подчеркнуть, что работа над программой — это не единичный акт, а длительный, итерационный процесс. В условиях, когда в регионах России происходят изменения в сфере экономики и государственного устройства, предусмотренные мероприятия должны оперативно корректироваться по мере изменения ситуации; разрабатываемые в рамках программ местные нормативные правовые документы должны учитывать реалии практического управления природопользованием на конкретной территории и, что особенно важно, быть нацелены на достижение поставленных программой целей.

Как было показано в разделе 1, на разработку и реализацию программ в сфере природопользования на уровне местного самоуправления наиболее существенное влияние оказывают эколого-социально-экономическая ситуация, политико-психологическая обстановка и уровень знаний о территории. Именно эти факторы не только определяют особенности разрабатываемых в регионах России программ, но в значи-

тельной мере формируют и саму потребность в программно-целевом управлении природопользованием на уровне местного самоуправления.

2.1.1. Эколого-социально-экономическая ситуация

Эколого-социально-экономическая ситуация, сложившаяся на конкретной территории, объективно является одним из важнейших факторов, определяющих характер и эффективность применения программно-целевых методов управления природопользованием. Его воздействие имеет свои существенные особенности, обусловленные спецификой институциональной ситуации, процессами в сфере макро- и микроэкономики, изменениями в политике ценообразования, перестройкой промышленности и другими факторами. По мере развития реформ воздействие этих процессов на эколого-социально-экономическую ситуацию существенно изменяется.

Начальный период реформ

Начальный период реформ характеризуется повышенной нестабильностью во всех сферах общества, в том числе и в природопользовании, резким ухудшением социально-экономической ситуации в большинстве регионов России. Для этого периода характерно следующее.

Разгосударствление собственности на начальном этапе реформ активно протекает в промышленности, но практически не затрагивает природные ресурсы. Процесс разгосударствления имеет ключевое значение для формирования новой системы социально-экономических отношений. В своей основе это один из важнейших политических вопросов. При решении его надо иметь в виду следующее.

А.А. Арбатов и И.Г. Грицевич (Предложения по совершенствованию..., 1992) отмечали, что разумная концепция изменения отношений собственности в сфере природопользования должна опираться на представление о рынке природных ресурсов как рынке товаров, потребляемых совместно, причем должно учитываться, что сам процесс их потребления связан с созданием так называемых «внешних эффектов». Внешние эффекты, вызванные производственным потреблением естественных благ, заставляют осуществлять дополнительные расходы тех субъектов хозяйственной деятельности, которые не давали на это своего согласия. Решить проблему учета и согласования интересов всех сторон можно двумя способами: путем детального государственного регулирования процессов природопользования, либо при достаточно быстром осуществлении всеобъемлющей приватизации всех естественных ресурсов, в результате которой каждый внешний эффект немедленно получит свою цену, продавца и покупателя.

Теоретически можно утверждать, что, создав условия для приватизации субъектов хозяйственной деятельности, можно радикальным образом изменить мотивацию деятельности хозяйственников. Экономические стимулы, базирующиеся на праве собственности, существенно видоизменяют процесс истощения природного сырья, делают его адекватным рыночному механизму хозяйствования: собственник, желающий, прежде всего, максимизировать свою прибыль в динамике, рациональным образом должен организовать процесс эксплуатации природных ресурсов и охраняет принадлежащие ему природные богатства, умножая их ценность.

Однако в реальных условиях при наличии частной собственности на природные ресурсы собственник в своих действиях при всем желании учитывает эффект истощения используемых им природных ресурсов только в той степени, в какой он может это технически и физически оценить. Но он не в состоянии принимать во внимание все последствия, связанные с использованием природных богатств. Главное из них — это воздействие на ассимиляционный потенциал территории, который в силу истощаемости биоты при нагрузках, регулярно превышающих допустимые, сам становится истощаемым ресурсом.

Учитывая несовершенство рыночных механизмов относительно природных ресурсов вследствие невозможности учета рынком большого количества предоставляемых ими ценностей (эстетические, рекреационные и др.), а также реальные условия функционирования рынков в России и целый комплекс внутренних и внешних условий, необходимо придерживаться в большинстве случаев не стратегии скорейшей приватизации природных ресурсов, всеобщей частной собственности на природные ресурсы и сужения рамок управления процессами природопользования, а проводить более осторожное преобразование государственной собственности.

Как вывод из всего вышесказанного отметим, что в начальный период реформ при приватизации основная задача состоит не в том, чтобы покончить с государственной собственностью на природные ресурсы. Необходимо, прежде всего, отойти от доминирующей системы властно-хозяйственных отношений, направленных на реализацию интересов отраслевых министерств и ведомств, фактически присвоивших права собственности на природные ресурсы. Для этого территориальные органы власти должны обеспечить разработку и реализацию таких программ в сфере природопользования, которые согласовывали бы приоритеты долгосрочной региональной стратегии природопользования с интересами собственников-природопользователей.

Общий спад производства характерен для всей российской экономики с начала реформ. В 1995 году этот процесс замедлился, а в некоторых отраслях экономики появились тенденции незначительного роста (газовая промышленность, металлургия и др.). Это наиболее важная особенность начального периода реформ, серьезно обострившая социально-экономическую ситуацию в большинстве регионов России. В то же время, спад производства объективно снизил объемы сбросов загрязненных сточных вод, а также объемы вредных веществ, выбрасываемых в атмосферный воздух стационарными источниками загрязнения (рис. 3 и рис. 4). (Окружающая среда..., 1993).

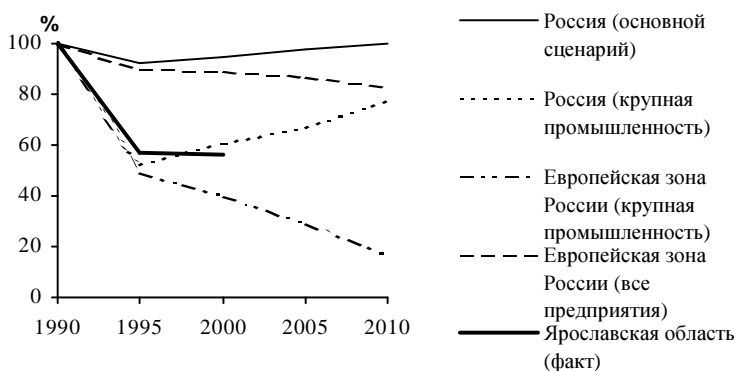


Рис. 3. Прогноз сбросов биоокисляемых веществ (БПК) в России: сценарии для различных вариантов проведения реформ (по оценке Всемирного банка) в сравнении с фактическими данными по Ярославской области

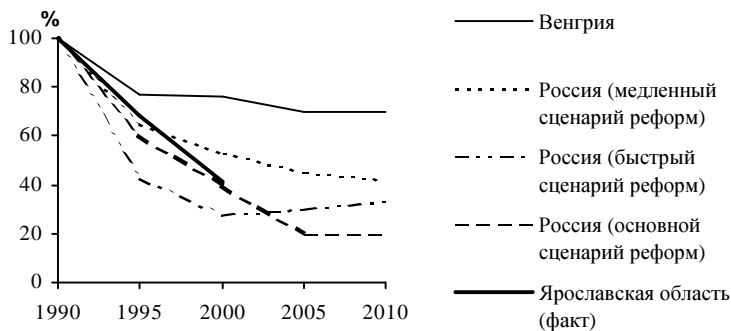


Рис. 4. Прогноз валовых выбросов загрязняющих веществ в атмосферу в Венгрии и России: сценарии для различных вариантов проведения реформ (по оценке Всемирного банка) в сравнении с фактическими данными по Ярославской области

Для таких условий штрафы и налоги с предприятий за нарушение природоохранных требований мало эффективны и в конечном итоге ложатся экономическим бременем на само население. Поскольку на первое место выходит необходимость сохранения рабочих мест и поддержания производителей, крайне сложно прекращать или ограничивать по природоохранным соображениям те формы деятельности, которые разрушают окружающую природную среду.

Общая нехватка финансовых средств наиболее острая именно на начальной стадии реформ. Необходимость получения твердой валюты делает неизбежным массовый экспорт ресурсов, как единственно реального крупномасштабного экспортного товара России. При этом стремление к быстрому получению дохода приводит чаще всего к невыгодным сделкам с зарубежными партнерами, при крайне пониженном уровне инвестиций в природоохранные мероприятия. Либерализация внешнеэкономической деятельности на первом этапе реформ обуславливает выход на внешний рынок многих субъектов, представляющих местные и личные интересы, с ограниченным опытом, не имеющих возможности, а чаще не связанных необходимостью серьезно решать вопросы экономного использования природных ресурсов и охраны окружающей среды.

Низкие инвестиционные возможности в ресурсосберегающую и природоохранную деятельность на начальной стадии периода трансформации также играют важнейшее значение для разработки программ в сфере природопользования. Такая ситуация обусловлена необходимостью снижения дефицита бюджета и одновременно поддержания минимально гарантированного уровня жизни значительной части населения. Поэтому основная сложность при разработке и реализации программ в сфере природопользования заключается не в определении конкретных проблем сбалансированного развития территорий и нахождения перспективных решений, а в общей нехватке финансовых средств.

Потеря эффективности ранее сложившихся систем управления природопользованием. Уже на начальной стадии реформ основные методы государственного воздействия, применявшиеся ранее в условиях планово-командной экономики для регулирования деятельности природопользователей, перестали действовать. Исчезли или стали неэффективными: партийное воздействие, заслушивание в исполнительных органах власти, депремирование, визирование внутренних планов предприятий и т.п. (Г. Фоменко, 1993).

Сопровождающий рыночные реформы процесс демонополизации в обществе активизировался и в сфере природопользования. В первую

очередь, происходит монополизация принятия решений и исполнительных функций, которые до сих пор имеют значительную концентрацию в федеральных министерствах и в их региональных территориальных органах. Монополизация включает два элемента: децентрализацию (передача функций по вертикали, которая происходит при усилении роли территориальных органов по охране природы) и децентрализацию (передача функций по вертикали и горизонтали, которая ведет к перераспределению ответственности к местным органам). С одной стороны, значительно повысилась ответственность региональных и местных органов за управление природопользованием. С другой стороны, при ускоренной децентрализации возникает угроза дробления государственной власти. Кроме того, в результате принятия в августе 1995 года Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» значительно активизировался процесс повышения роли местных органов власти в организации природопользования и охраны окружающей природной среды, особенно в конце 1995 г., когда субъекты Федерации стали принимать региональные законы о местном самоуправлении. Как следствие, на начальном этапе реформ произошла существенная потеря управляемости в сфере природопользования со стороны государства. Можно сказать, что эффективная система природоохранного управления не была создана вплоть до конца XX века.

Наследие централизованного планирования. В сознании многих специалистов сферы управления концепция централизованного планирования укоренилась настолько прочно, что они в территориальных программах в сфере природопользования продолжают планировать инвестиционную политику, ориентируясь исключительно на финансовую поддержку или из бюджета региона или со стороны федерального Центра. Широко используемый подход по принципу «растяжимого бюджета» в сочетании с нехваткой материалов и оборудования позволяли иметь: неограниченный доступ к финансам; сокращенный цикл проектирования (стоимость проекта составляла 5% от стоимости объекта); замедленный цикл строительства.

Как отмечалось на конференции в Люцерне (Окружающая среда..., 1993), пережитки старой системы влияют на инвестиционную политику по трем направлениям. Во-первых, управленцы «старой школы» часто препятствуют проведению в жизнь экологических нововведений, за исключением чрезвычайных ситуаций. Во-вторых, они предпочитают дорогостоящие решения дешевой модернизации производства, особенно улучшению методов хозяйствования. В-третьих, централизован-

ное решение «авральных» проблем по мере возникновения. Это замедляет перенос ответственности с плеч государственных органов на плечи предпринимателей.

* * *

Таким образом, в начальный период реформ наблюдалось резкое ухудшение эколого-социально-экономической ситуации, что сопровождалось общим спадом производства и тем, что процесс разгосударствления и приватизации собственности наиболее активно протекал в сфере производства и только начинался в отношении природных ресурсов. Кроме того, этому периоду и этой обстановке свойственны общая нехватка финансовых средств, низкие инвестиционные возможности в ресурсосберегающую и природоохранную деятельность, а также потеря эффективности ранее сложившихся систем управления природопользованием. При принятии решений сохранялись стереотипы, свойственные временам централизованного планирования.

Период стабилизации с последующим выходом из кризиса

Этот период реформ будет характеризоваться стабилизацией, а затем и улучшением эколого-социально-экономической ситуации в регионах России. Для выбора наиболее оптимальных подходов к разработке местных программ в сфере природопользования важно выявить индикаторы в этой сфере деятельности, которые будут свидетельствовать о переходе к периоду стабилизации. Для этого рассмотрим основные процессы, свойственные этому периоду и оказывающие наиболее активное влияние на природопользование.

Структурные преобразования в экономике. В программе действий по защите окружающей среды для стран Центральной и Восточной Европы (Окружающая среда..., 1993 г.) приводятся наиболее важные структурные изменения, оказывающие влияние на природоохранную деятельность, которые, как ожидается, произойдут в период стабилизации и выхода из кризиса.

1. В период макроэкономической стабилизации резко сокращается доля национального дохода, предназначенного для инвестирования. Даже по мере улучшения состояния экономики та часть дохода, которая предназначена для инвестирования, будет гораздо меньше, чем в прошлом. В связи с этим *изменяется структура национального дохода и происходит снижение спроса на продукцию тяжелой промышленности.*

2. Структура индивидуального и общественного потребления постоянно меняется по многим направлениям. В целом меньшая часть

доходов расходуется на промышленные товары, однако доля затрат на переработанные пищевые продукты, бумагу и химические товары, а также на транспортные средства, возрастает. Быстро возрастают расходы на услуги, так как в условиях централизованно-плановой экономики этому сектору всегда уделялось недостаточно внимания. Вывод, который можно сделать, анализируя эти изменения, заключается в том, что рост объема промышленного производства намного отстает от совокупного экономического роста. В то же время, внутри промышленного сектора происходит сдвиг в сторону *сокращения масштаба деятельности, вызывающей загрязнение воздушной среды, и активизации деятельности, сопровождающейся сбросом веществ, загрязняющих воду.*

3. Положение, при котором основной упор делался на выполнение заданий по выпуску продукции, приводило к тому, что многие предприятия безудержно расходовали материальные ресурсы (включая энергию), труд и капитал. Даже простые изменения в организации производства позволяют предприятиям сократить избыточное потребление ресурсов. Таким образом экономика дает больше конечной продукции при том же объеме используемых ресурсов и тем самым *сокращается количество образующихся отходов.*

4. Средний возраст основного оборудования большинства предприятий России значительно выше, чем в странах с рыночной экономикой. По мере оздоровления экономики *ускоряется внедрение современных, более эффективных и экологически чистых технологий.*

Повышение цен на энергию (энергонасители). Одним из наиболее болезненных, но жизненно важных аспектов рыночных реформ является повышение цен на энергоносители. Сравнение цен, которые платили промышленные потребители до начала реформ, с ценами, типичными для Западной Европы, показывает, что величина необходимого повышения цен на энергоносители относительно цен на другие промышленные товары к началу периода реформ колебалась от менее 25% в Венгрии и бывшей Югославии до более 300% в бывшем Советском Союзе. Повышение цен на энергоносители влияет в России на загрязнение воздушной среды, главным образом, через снижение энергоемкости экономической деятельности. По мнению экспертов Европарламента, возможно снижение энергоемкости в два раза в течение ближайших 10 лет (Окружающая среда..., 1993).

Таким образом, для периода стабилизации и последующего выхода из кризиса должно стать характерным *существенное снижение энергоемкости производства*, важным побочным результатом чего является

ся значительное уменьшение наносимого природе ущерба, связанного с чрезмерным потреблением энергии, особенно в отраслях тяжелой промышленности.

Признание истинной стоимости капитала заставляет перейти от практики крупных капиталовложений, связанных с продукцией тяжелой промышленности, к непрерывному процессу замены существующего капитального оборудования и внедрения новых технологий; за этим процессом логически следует *уменьшение среднего объема загрязнения на единицу продукции*. Эти структурные изменения требуют определенного времени и оказывают значительное влияние на природопользование.

Процесс приватизации также может способствовать улучшению качества окружающей среды при условии справедливого определения виновников загрязнений природной среды в прошлом, а также введения жесткого механизма финансовой ответственности за загрязнения в настоящем. Приватизация заставляет предприятия более энергично реагировать на цены и другие факторы.

Главная проблема приватизации заключается в определении ответственности за ущерб, причиненный небрежным или ненадежным размещением опасных материалов в прошлом. При наличии полной информации такая проблема решается просто: или государство принимает ответственность за последствия прошлого ущерба, или вместе с активами предприятия передается и обязательство отвечать за прежнее загрязнение. В последнем случае государство получает более низкую (возможно даже отрицательную) цену за эти активы. При быстрой ваучерной приватизации экологический фактор у нас в России практически не учитывался. Поэтому можно сказать, что многие коллективы и просто граждане в этом отношении «сыграли втемную», не зная реальной стоимости приобретенной собственности.

Другой не менее важной проблемой, связанной с приватизацией, следует считать особо охраняемые природные территории. Массовая приватизация при недостаточном внимании органов территориального управления к сохранению таких территорий приводит к фактическому уничтожению или деградации. Кроме того, многие особо ценные территории, природные объекты, имеющие общественную, рекреационную, оздоровительную и культурную значимость, при переходе в частную собственность могут стать недоступными для большинства населения.

Опыт развитых стран, имеющих значительные успехи в охране природы (США, Германия, Нидерланды и др.), показывает, что укрепле-

ние сети особо охраняемых природных территорий (ООПТ) является важнейшей государственной задачей. Там приняты и выполняются дорогостоящие программы по реконструкции и национализации этих территорий. На их выкуп из частной собственности, на компенсацию недополученной прибыли землепользователям (при условии сохранения ими особого режима использования земель и соответствующих ограничений) государствами выделяются значительные денежные средства. Также во многом за счет бюджета финансируются работы государственных и частных компаний по поддержанию режимов природопользования, уходу за зелеными насаждениями, очистке территорий и т.п.

Поэтому *приватизация должна сопровождаться активизацией работ по выявлению ООПТ и приданию им соответствующего статуса*, установлению особых условий природопользования на землях, примыкающих к ООПТ — буферных зонах.

Нормы по охране окружающей среды. Обязательным элементом программ в сфере природопользования являются нормативы (стандарты) качества окружающей среды, на достижение которых ориентированы многие планируемые мероприятия. В рыночных условиях государство не будет нести ответственность за результаты хозяйственной деятельности отдельных предприятий, а значит, сможет более эффективно добиваться выполнения последними установленных стандартов.

Применяемые в России нормативы качества окружающей среды в целом соизмеримы с принятыми в странах Евросообщества, и, в то же время, не выполняются многими предприятиями. Однако закрытие последних в ближайшие годы будет невозможным по социальным и экономическим причинам. Поэтому у нас в качестве компромиссного решения широко распространены временно согласованные нормы. Можно пытаться улучшить качество окружающей среды, ужесточить требования, предполагая, что это ускорит темп снижения загрязнения от наиболее «грязных» предприятий. Однако такой подход достаточно противоречив. Очевидно, что новые стандарты не смогут соблюдать большинство предприятий. Применение же более строгих норм только к новым предприятиям продлит срок службы более старых. Этап стабилизации должен *характеризоваться появлением реальной возможности эффективного применения более жестких норм для всех действующих предприятий, особенно к концу этого периода*. Такой подход успешно применялся и применяется в различных странах для периодов трансформации продолжительностью до 15 лет. Вместе с тем, стабилизация должна сопровождаться и *появлением реальных предпосылок перехода к стандартам качества окружающей среды*.

Эти тенденции в той или иной мере будут характерны для России, и их следует учитывать при разработке территориальных программ в сфере природопользования.

* * *

В целом можно предположить, что для периода стабилизации и последующего выхода из кризиса характерны следующие особенности, которые можно рассматривать в качестве своеобразных индикаторов. Прежде всего, это изменение структуры национального дохода и снижение спроса на продукцию тяжелой промышленности; сокращение масштаба деятельности, вызывающей загрязнение воздушной среды, и активизация деятельности, сопровождающейся загрязнением воды; сокращение количества образующихся отходов; ускорение внедрения современных, более эффективных и экологически чистых технологий. Кроме того, происходит существенное снижение энергоемкости производства, уменьшение среднего объема загрязнения на единицу продукции. Приватизация должна сопровождаться активизацией работ по выявлению ООПТ и приданию им соответствующего статуса. Постепенно появляется реальная возможность эффективного применения более жестких норм для всех действующих предприятий, начинают возникать предпосылки перехода к стандартам качества окружающей среды. Системы территориального управления природопользованием развиваются преимущественно по второму сценарию развития.

Развитие после завершения периода реформ

В результате завершения периода реформ в целом в России должна значительно улучшиться эколого-социально-экономическая ситуация, поскольку именно на достижение этой цели и направлены реформы. В то же время, в различных регионах и территориях страны будет наблюдаться существенная дифференциация темпов этого единого эволюционного процесса. Сложность прогнозирования эколого-социально-экономической ситуации в регионах России после завершения периода реформ обусловлена значительной неопределенностью протекающих там процессов.

В последнее время эти вопросы широко дебатированы в литературе. Особое внимание уделяется траектории изменений в территориальной структуре производительных сил, по поводу которой высказаны диаметрально противоположные точки зрения. Одни (Клямкин, 1987; Грицай, Иоффе, Трейвиш, 1991) признают такую траекторию правомерной, ибо для этого достаточно эмпирических данных. Другие (Шафаревич, 1989) считают, что культурно-этническое и историческое

своеобразие сопоставляемых общностей столь велико, что единая эволюционная траектория не более, чем фикция.

Согласно первой из указанных позиций, которая представляется более обоснованной, для рассмотрения тенденций развития эколого-социально-экономической ситуации на территориях после завершения периода реформ наиболее целесообразно сравнение с развитыми и активно развивающимися странами, находящимися в северном внетропическом географическом поясе, выделенном К. Троллем, близкими к России по культурным традициям, масштабам экономического пространства, хозяйственного потенциала, природным условиям. Особенно важно учесть опыт не только европейских, но и азиатских стран, поскольку Россия — евразийская держава. Даже беглое рассмотрение всего круга упомянутых проблем выходит за рамки настоящего исследования.

Основываясь на работах О.В. Грицай (1991), Г.А. Приваловской (1994), можно сделать вывод, что на темпы улучшения эколого-социально-экономической ситуации после завершения периода реформ наибольшее влияние будут оказывать изменения в территориальной структуре производительных сил. В соответствии со стадийно-эволюционным подходом к региональному развитию для России в целом неизбежен постепенный переход к стадии постиндустриального развития. Для этой стадии характерен переход от примата развития автомобилестроения, машиностроения, органической химии, электротехники к приоритетному развитию электроники, биотехнологии, тонкой химии, лазерной техники. На новой стадии основными типами районов развития промышленности будут являться районы и очаги обрабатывающей промышленности на базе традиционных региональных центров, роль которых, как и мелкогородских районов, возрастет. Несколько снизится, хотя и останется существенной, роль крупногородских административно-торговых центров и их районов. Снизится значение приморских и континентальных очагов и районов базовых отраслей на энергосырьевых потоках. Возникнут новые районы и очаги концентрации научно-рекреационных функций, нехарактерные для предшествующей стадии развития. В наибольшей степени снизится значение районов тяжелой промышленности бассейнового типа на базе добычи полезных ископаемых.

* * *

После перехода к постиндустриальной стадии развития большинства регионов России можно предположить наличие в них весьма благоприятной эколого-социально-экономической ситуации; эффективной структуры хозяйствования; позитивной финансовой ситуации; возмож-

ности решать природоохранные и ресурсосберегающие проблемы территорий, главным образом, за счет собственных средств; эффективных систем территориального управления природопользованием на всех уровнях территориальной организации.

2.1.2. Политико-психологическая обстановка

В период трансформации политико-психологическая обстановка в регионах России особенно активно влияет на возможность и даже целесообразность разработки программ местного самоуправления, в том числе в сфере природопользования. В качестве оценки ситуации можно назвать наличие разрыва между сформировавшимися притязаниями людей (в отношении уровня жизни) и реальными возможностями для достижения этих притязаний, характер изменения уровня жизни населения, соответствие политической реальности традиционным типам сознания и социальных действий, соответствие темпов изменения ситуации возможному темпу психологических изменений (адаптации сознания). Это воздействие существенно изменяется по мере развития реформ.

Начальный период реформ

Радикальные реформы, начатые в 1992 году и связанные с именем Е.Т. Гайдара, основывались на концепции «шокоперации», использованной в процессе модернизации как в странах третьего мира, так и в Восточной Европе, в первую очередь, в Польше. Главным в шокотерапии был одномоментный переход к рыночной экономике и радикальным методам борьбы с инфляцией и бюджетным дефицитом, направленный на стабилизацию экономического развития. Известно большое количество различного рода оценок политико-психологической обстановки этапа реформ. Отметим лишь те особенности, которые в наибольшей степени влияют на разработку и реализацию программ местного самоуправления в сфере природопользования.

Резкое снижение ранее достигнутого уровня жизни большинства населения, возрастание социального неравенства, увеличение разрыва между сформировавшимися притязаниями большинства людей (в отношении уровня жизни) и реальными возможностями для достижения этих притязаний. Эти процессы особенно характерны для начального этапа реформ. Дело в том, что главным в модели российской модернизации, основанной на «шоковой терапии», было предположение и убеждение, что частная собственность и свободный рынок быстро превратят Россию в общество «среднего класса», создадут социальную гар-

монию, упрочат политическую демократию и свободу. Народу было обещано, что либерально-экономические реформы не ухудшат, а улучшат его материальное благополучие.

Уже первая радикальная реформа — отпуск цен с начала января 1992 года — показала несостоятельность выдвинутого тезиса: прогнозируемый правительством рост цен (примерно в три раза), в соответствии с которым был установлен индекс повышения заработной платы, пенсий, стипендий и различных пособий на 70% и обеспечивший бы отставание роста доходов населения от роста цен всего на одну треть, в реальных условиях был значительно выше. Цены возросли сразу в 10–12 раз, так что предусмотренное увеличение зарплаты не спасло положение. Кроме того, правительство не проиндексировало денежные вклады населения. В результате большинство населения страны оказалось за чертой бедности. Декларированные правительством задачи формирования многочисленного «среднего класса» путем проведения массовой ваучеризации также оказались несостоятельными и привели к усилению расслоения общества.

Острый кризис государственного бюджета нанес сокрушительный удар по образованию, медицине, науке, культуре и другим жизненно важным сферам цивилизованного общества. Быстрыми темпами развивались поляризация бедности и богатства, размывание среднего класса, разрушение структур общественного потребления. Коэффициент Джини¹ вырос в России с 25,6 в 1990 году до 34,6 в 1993 (Согрин, 1994, С. 17). Следует отметить, что уже в 1990 году индекс Джини, характеризующий относительную справедливость распределения доходов, составлял: в Швеции — 20,5; в Норвегии — 24,3; в Восточной Европе — 25,4; в Западной Европе — 31,4; в США — 32,6; в Южной Азии — 42,8; в Латинской Америке — 49,5 (Гелб, Грей, 1995, С. 79). Приведенные данные показывают, что даже в 1990 году дифференциация в распределении доходов в СССР превышала уровень Скандинавских стран и соответствовала Восточной Европе. В период активных реформ дифференциация доходов в России превысила уровни Западной Европы и США. В 1994 году 4% супербогатых россиян имели доходы, примерно в 300 раз превышающие доходы низов (Согрин, 1994, С. 18).

Освобождение цен и либерализация торговли, хотя и наполнили прилавки продовольственными и иными товарами, не привели к удовлетворению основных потребностей большинства людей, так как сво-

¹ Коэффициент Джини — показатель степени отклонения фактического распределения доходов от абсолютного равенства или абсолютного неравенства.

бодные цены оказались для большинства людей недоступными.

В политико-психологическом плане подобная ситуация, как отмечает Д.В. Ольшанский, привела к формированию соответствующих настроений: слишком большой, житейски «непереносимый» разрыв, возникающий между сформировавшимися притязаниями людей и реальными возможностями для достижения этих притязаний. Он отмечает, что российская массовая политико-психологическая действительность отличается наличием достаточно высоких притязаний у большинства населения, сформированных уровнем прежней жизни и усугубленных безудержной оптимистической пропагандой «американской мечты» и шоковых реформ. Одновременно политико-психологическая действительность характеризуется очевидной невозможностью достижения этих притязаний для большинства населения. От психологии достижения притязаний (хотя бы иллюзорных) население перешло к психологии выживания и утратило элементарную осмысленность (смысловую определенность) жизни (Человек, политика, психология..., 1995, С. 11.).

Последнее наиболее актуально для разработки и реализации программ местного самоуправления в сфере природопользования, так как у уставших от гонки за переменами людей исчезают сколь-нибудь долгосрочные перспективные линии поведения во времени: начинает доминировать жизнь по принципу «здесь и сейчас», на основе чисто ситуативного реагирования, не активного, а реактивного поведения; возникают трудности в планировании жизни и достижений, с элементарными действиями в виде планирования личного и семейного бюджета и т.п. На основе этого постепенно деградируют жизненные притязания и цели как таковые вообще. В этих условиях происходит резкое изменение представлений о собственности на природные ресурсы, что создает предпосылки для их активного бесконтрольного, нерегламентированного присвоения как на уровне индивида, так и на уровне ассоциированных предпринимателей и местных органов власти. Сложившиеся в результате как у большинства населения, предпринимателей, так и государственных служащих представления о правах распоряжения природными ресурсами ничего общего не имеют с представлениями о собственности, действующими в развитых странах.

Утрата большинством населения территорий целостности и стабильности политического поведения. Как отмечает Д.В. Ольшанский (Человек, политика, психология..., 1995), в результате процессов «шокоterapiи», сверху, «плюрализации» и затем индивидуализации массового сознания, рухнуло прежнее «общество», лишившись того самого «об-

шего интереса», который традиционно был «выше личного». Это породило процессы дезинтеграции (индивидуализации) и, одновременно, деградации (снижения уровня общности интересов) массовой психологии и связанного с ней политического поведения.

Однако парадокс заключается в том, что сознание большинства населения не спешит двигаться вперед, в направлении «вестернизации», по классической схеме М. Вебера². Все большая часть населения не выдерживает хронического стресса, вызываемого необходимостью непрерывного и почти повсеместного поиска средств социально-экономической и психологической адаптации к постоянно меняющейся реальности. В соответствии с этим уменьшение удельного веса населения с традиционным типом сознания и социального действия не означает автоматического нарастания числа людей с целерациональным типом поведения, а ведет к увеличению тех, кто находится в аффективном состоянии. Именно характерное для большинства населения России снижение ценностной, а также и практическое отсутствие целевой ориентации самым существенным образом снижают возможности в достижении территориальных экологически и социально значимых целей, а значит осложняют применение программно-целевого метода в управлении природопользованием.

Несоответствие политики модернизации традиционным типам сознания и социальных действий. Радикальные подходы первых лет реформ предполагали, что за основу реформ должны быть взяты классические западные образцы экономического, социального и политического развития, которые в свое время обеспечили их ведущую позицию в мировой экономике в конце XX века. Культ западных, особенно американских, механизмов общественного развития, включая соответствующие элементы культуры, активно распространялся ведущими и наиболее влиятельными средствами массовой информации. Кроме того, имело место пренебрежительное отношение к изучению и использованию опыта проведения модернизации в странах с традиционными культурами, прежде всего, Китая, Японии и Юго-Восточного региона.

Западный либерализм, поддержанный в первые годы реформ многими россиянами в основном из-за стремления достичь западных потребительских стандартов, был не в состоянии избавить от ментальности, соответствующей традиционной культуре, исполненной уравни-

² Эта схема подразумевает переход от традиционного типа социального действия (и, естественно, сознания) к целерациональному типу через промежуточный ценностно-рациональный тип, оставляя по этой схеме лишь сравнительно небольшую часть в аффективном типе в качестве «выпадающего в осадок» неадаптивного варианта.

тельных настроений и представлений, предусматривающей особое отношение к богатству и, что особенно важно для природопользования — земле и природным ресурсам в целом. Решительный поворот радикалов в начале реформ к чистому либерализму означал серьезный их отрыв от социально-экономических и социально-культурных реалий России.

Следует подчеркнуть, что именно на уровне местного самоуправления в ходе разработки и реализации программ в сфере природопользования особенно важно учитывать вопросы, связанные с культурой. Последний термин применяется для определения ценностей, убеждений, норм поведения и традиций, которые характеризуют человеческое общество в определенном регионе. Особенно необходимо учитывать ценности, касающиеся следующих вопросов: распределение социальных ролей и их статуса; критерии успеха и достижений в экономической и социальной жизни; уважение к возрасту и старшинству; роль традиционных органов власти и лидеров сообщества; демократические или автократические традиции, индивидуализм или коллективизм; превалирование духовных или материальных ценностей, чувство долга по отношению к семье, сообществу и этнической группе; характер социализации и коммуникации; приемлемость и форма обратной связи, оценки и критика, религия, ее значение в общественной жизни и влияние на экономическую деятельность, отношение к другим культурам, религиям, этническим группам, меньшинствам; отношение к социальным, технологическим и другим изменениям; понятие времени.

* * *

Таким образом, начальный период реформ, основанных на концепции «шокотерапии», характеризуется следующими особенностями политико-психологической обстановки: резким снижением ранее достигнутого уровня жизни большинства населения, возрастанием социального неравенства, увеличением разрыва между сформировавшимися притязаниями большинства людей (в отношении уровня жизни) и реальными возможностями для достижения этих притязаний; утратой большинством населения территорий целостности и стабильности политического поведения. Все это возникает, главным образом, из-за несоответствия политики модернизации традиционным типам сознания и социальных действий.

Период стабилизации с последующим выходом из кризиса

Характер политико-психологической обстановки весьма сложно предвидеть из-за высокого уровня неустойчивости в обществе. Опи-

санные выше процессы, происходящие в политико-психологической сфере, по мнению Е.Б. Шестопада, характерны для переходных, так называемых «смутных» времен. Такие времена не продолжаются вечно. Хаотичное движение индивидуальных настроений людей ведет либо (в предельном выражении) к окончательной психологической, а затем и экономической, и социально-политической дезинтеграции общности в виде анархии, хаоса, гражданской войны в атомарных формах «всех против всех», либо, в какие-то моменты, к возникновению тех или иных совпадающих конфигураций индивидуальных настроений, придающих им поневоле массовость. Причем в стратегическом выражении одно не исключает другого: и «атомарность» может стать массовым настроением. Главное, однако, состоит в том, что наряду с аффективно-негативной, аполитично-разрушительной массовостью может возникнуть и иная, аффективно-стабилизирующая массовость, связанная с другой направленностью настроений: на выживание. Однако развитие этой возможности, при намечающихся сегодня предпосылках, в основном будет зависеть от осознанной и целенаправленной позиции элитарных групп — от таких изменений в политической сфере, которые сделают ее более адекватной нынешнему политико-психологическому состоянию масс (Человек, политика, психология..., 1995, С. 13).

Поэтому при разработке программ местного самоуправления в сфере природопользования важно учитывать не только сложившуюся политико-психологическую обстановку, но и основные тенденции ее изменения по мере выхода из кризиса. К основным таким тенденциям можно отнести следующие.

1. *Снижение дифференциации доходов наиболее бедных и наиболее богатых слоев населения. Повышение уровня жизни большинства населения; появление возможностей в достижении своих жизненных планов и притязаний.* Последнее наиболее важно для разработки и реализации местных программ в сфере природопользования, поскольку только при наличии у большинства людей долгосрочных перспективных линий поведения во времени попытки какого-либо планирования приобретают осмысленность и целесообразность. В этой ситуации неизбежно изменение отношения к проблемам развития территорий, сохранения природы и природных ресурсов.

2. *Обретение большинством населения территорий целостности и стабильности политического поведения.* Решение этой проблемы неразрывно связано с задачей формирования среднего класса в России, являющегося носителем традиционной ценностной и целевой ориентации. Только при этом условии возможны постановка и достижение

территориальных экологически и социально значимых целей, а значит разработка и реализация программ в сфере управления природопользованием местных образований.

3. *Согласование политики модернизации с традиционными типами сознания и социальных действий.* Именно учет этого фактора при корректировке хода реформ позволит обеспечить их соответствие ожиданиям общества, его интеллектуальному, политическому уровню и менталитету. Реализация такого подхода необходима на всех уровнях управления, однако особую значимость это приобретает на уровне местного самоуправления, где наиболее важен учет местных традиций. Игнорирование этого фактора приводит к бесперспективности или неосуществимости разработки программ в сфере природопользования, обусловленном психологическим отчуждением «верхов» и «низов» (вплоть до психологического, а затем и экономического и т.д., игнорирования друг друга и нарастания изоляции власти) — вплоть до противостояния (даже до прямых конфликтов в тех или иных формах).

В настоящее время это осознается большинством властных структур, где предпринимаются попытки решения проблемы учета в процессе государственного управления чувств и желаний людей через процедуры выборов и, особенно, через развитие институтов местного самоуправления, в том числе и в сфере природопользования. Так, в принятом в 1995 году Федеральном Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» значительно повышена роль местных органов власти в организации природопользования на подведомственных территориях.

* * *

По мере позитивного развития реформ будет происходить постепенная стабилизация политико-психологической обстановки, сопровождающаяся: снижением дифференциации доходов наиболее бедных и наиболее богатых слоев населения, повышением уровня жизни большинства населения, появлением возможностей в достижении своих жизненных планов и притязаний; обретением большинством населения территорий целостности и стабильности политического поведения; согласованием политики модернизации с традиционными типами сознания и социальных действий.

Развитие после завершения периода реформ

Завершение периода реформ должно сопровождаться стабилизацией политико-психологической обстановки в обществе. Этого можно достичь только путем формирования достаточно мощного среднего

класса с присущими ему центристскими политическими ориентациями. К этому периоду должны стабилизироваться государственное устройство России, снизиться острота национальных проблем, возникнуть устойчивые институты местного самоуправления.

* * *

После завершения периода реформ можно ожидать разумной дифференциации доходов наиболее бедных и наиболее богатых слоев населения, приемлемого уровня жизни большинства населения, соответствия реальных возможностей большинства населения их жизненным планам и притязаниям; целостности и стабильности политического поведения у большинства населения; соответствия политики модернизации традиционным типам сознания и социальных действий.

2.1.3. Уровень знаний о территории

Уровень знаний о территории решающим образом определяет успех разработки и реализации программ в сфере природопользования на уровне местного самоуправления. В наибольшей степени от этого фактора зависят выбор эффективного для каждой конкретной территории подхода к планированию, определение приоритетных целей программ, а также методов их достижения.

Начальный период реформ

Уровень знаний о территории в большинстве регионов России в начальный период реформ не претерпел существенных изменений. Важнейшие особенности этого периода следующие.

Преобладание ведомственных, рассогласованных потоков информации, сформировавшихся в условиях командно-административной системы. Такой характер сбора и обработки информации определил ограниченный характер и полноту собираемой информации о природно-ресурсном потенциале большинства территорий. Это привело к тому, что в настоящее время в большинстве регионов отсутствует необходимая информация о состоянии санитарно-защитных зон предприятий, о наносимом ущербе здоровью людей, проживающих в этих зонах и около них. Кроме того, многие виды ресурсов не имеют статуса и учета; практически повсеместно отсутствует информация о наличии, распространении, возможностях использования лекарственных растений, многих видов птиц и животных и т.д.

Острая нехватка инвестиций на проведение новых исследований. Это делает практически невозможным получение новой системной информации на большинстве территорий. В этих условиях приоритет-

ные исследования должны быть сосредоточены, в первую очередь, на тех направлениях, где малые финансовые вложения могут обеспечить наибольший эффект. Гораздо больше усилий должно быть направлено на определение целей инвестиционных проектов по изучению территории. Чрезвычайно важным является обеспечение активного участия в этом местных специалистов для формулирования рекомендаций относительно того, что должно быть изучено, исходя из имеющихся средств. Эти изменения в подходе потребуют гораздо более тщательного определения круга проблем для исследований с тем, чтобы итоговые рекомендации соответствовали четко поставленным целям и учитывали финансовые и организационные возможности.

Ограничение доступа к информации по коммерческим соображениям. Многие ведомства и отраслевые институты, где сосредоточены основные массивы государственной ведомственной информации о природно-ресурсном потенциале территорий, в сложных финансовых условиях начального этапа реформ препятствуют территориальным органам власти в получении информации, необходимой для разработки целевых программ в сфере природопользования. В большинстве случаев ставится вопрос о перепродаже ранее полученной за счет государственного финансирования информации. В отсутствие эффективного законодательства в этой сфере такое положение дел существенно сдерживает разработку программ.

Низкий уровень компьютеризации характерен для большинства административных районов России на начальном этапе реформ, поскольку там, за редким исключением, нет ни мощных компьютеров, ни достаточно квалифицированных в этой сфере специалистов. Опыт работы НПП «Кадестр» в Большесельском, Даниловском, Любимском муниципальных округах Ярославской области и Варнавинском районе Нижегородской области подтвердил выводы, сделанные в 1992 году совместно немецкими институтом урбанистики (Берлин), институтом экономических исследований (Берлин), бюро коммунального и регионального планирования (Аахен), свободным университетом (Берлин), в результате исследований в Сергиево-Посадском районе Московской области: «... на большинстве территорий России нерационально внедрение сложных, закупленных за рубежом электронных экологических информационных систем. Более всего есть потребность в создании основ для географических территориальных информационных систем, с помощью которых для целей местного самоуправления можно было бы реализовать как картирование реального использования, так и специализированное картирование. Кроме того, должны быть разработа-

ны специализированные банки данных, имеющие тесную ориентацию на задачи, проведение которых реально возлагается на органы местного самоуправления. Применение вычислительных программ на уровне местного самоуправления должно быть узко ограничено. Во всяком случае, по мере создания массивов данных возникают осмысленные задачи построения информационных систем. При более точной проверке различных задач планирования и исполнения, решаемых органами местного самоуправления, которые действительно могут быть реализованы этими органами, может стать необходимым внедрение программ реализации и исполнения (выбросы загрязняющих веществ, платежные извещения, статистика и т.п.). Высказанные рекомендации относительно создания систем электронной обработки данных, начиная постепенно с задач местного самоуправления, выполнение которых зависит от их первостепенной важности (и в тесной взаимосвязи с ними) не освобождают, разумеется, органы местного самоуправления (а также региональные и федеральные органы власти, научные организации — авт.) от задачи разработки принципиальной концепции, а возможно и отдельных элементов долгосрочной экологической национальной информационной системы, в которую, в качестве первого, низшего уровня, войдут требующие конкретной реализации части» (Заключительный отчет ..., 1992, С. 69).

Таким образом, можно утверждать, что уже на начальном этапе реформ в большинстве регионов Российской Федерации природно-ресурсная и экологическая информация, критерии ее сбора и направленность анализа не отвечали требованиям организации управления природопользованием в условиях перехода к рынку, и этот фактор следует обязательно учитывать при разработке местных программ в сфере природопользования. К постановке задач для дорогостоящего изучения территории следует подойти максимально конкретно — исходя из условия обеспечения необходимой и достаточной информацией процесса определения приоритетных целей программ и выбора наиболее эффективных методов их реализации.

* * *

Таким образом, в начальный период реформ преобладают ведомственные, рассогласованные потоки информации, сформировавшиеся в условиях командно-административной системы; наблюдается острая нехватка инвестиций на проведение новых исследований; ограничен доступ к информации по коммерческим соображениям; низок уровень компьютеризации, особенно в сельских административных районах.

Период стабилизации с последующим выходом из кризиса

После выхода из кризиса именно недостаточный уровень изученности территории в большинстве регионов России серьезно влияет на эффективность разработки и реализации программ в сфере природопользования. Сбор информации о состоянии территории в значительной мере регламентируется следующими особенностями.

Применение программно-целевого подхода в условиях рынка предусматривает целый ряд поэтапных мер, в том числе при сборе необходимой информации о состоянии территории, рассчитанных на относительно длительный период времени. Очень часто на постановку задач, разработку проекта, подготовку, конструкторские разработки и оценку стоимости уходит 20 и более процентов общей стоимости. Углубленные исследования являются важной частью всего процесса работы над программами.

В предпроектных разработках ключевое значение имеют следующие шаги: четкое определение целей в отношении того, какая ресурсосберегающая и природоохранная проблема требует решения и почему; определение наилучшего варианта из организационных, политических и технических решений; детальная проработка необходимых мероприятий по строительству и соответствию основному направлению политики: вовлечение организаций и их ответственность, источники финансирования, законодательные проекты и т.д.

Происходит поэтапное создание территориальных систем информации, которые представляют собой систему сбора, обработки, хранения, использования и обновления информации в виде нормативно-технических, методических и учетных документов, информационных и картографических материалов (в том числе на машинных носителях) для правового, экономического и экологического регулирования комплексного природопользования на территориях (Обоснование работ ..., 1993). Наличие такого системного информационно-правового обеспечения значительно повышает возможность принятия оптимальных (с эколого-социально-экономической точки зрения) решений по определению целей программы местного образования в сфере управления природопользованием; планированию использования, эффективного действия и необходимой корректировки инструментов государственного регулирования природопользования, применяемых для реализации этих целей.

В конечном счете в основе разработки и реализации программ в сфере природопользования должна лежать многоуровневая система разнопланового изучения территории, обеспечивающая междисциплинарный синтез исходной информации. Это позволяет объединять многоаспектное изучение территории с исследованиями субъектов хозяй-

ственной деятельности и выйти на последовательную генерализацию и преобразование исходных данных в СИСТЕМУ показателей устойчивого развития, составляющих основу территориально-конкретного механизма комплексного управления природопользованием.

* * *

В период стабилизации применение программно-целевого подхода предусматривает сбор необходимой информации о состоянии территории. Осуществляется поэтапное создание территориальных систем информации, которые представляют собой систему сбора, обработки, хранения, использования и обновления информации в виде нормативно-технических, методических и учетных документов, информационных и картографических материалов (в том числе на машинных носителях) для правового, экономического и экологического регулирования комплексного природопользования на территориях.

Развитие после завершения периода реформ

После завершения периода реформ, в условиях удовлетворительной эколого-социально-экономической ситуации и удовлетворительной политико-психологической обстановки в обществе, высоких инвестиционных возможностей следует ожидать высокого уровня знаний о территории. Возможно создание и функционирование ГИС с геоимитационным моделированием процессов на основе налаженных потоков территориальной информации, достаточных для комплексного территориального управления природопользованием.

2.1.4. Учет местных особенностей периода трансформации при выборе подходов к разработке и реализации местных программ в сфере природопользования

Разработка и реализация программ в сфере природопользования определяется всей совокупностью географических условий территории (раздел 1.3.): традиции природопользования, связанные с социокультурными особенностями населения, эколого-социально-экономическая ситуация, политико-психологическая обстановка, уровень знаний о территории и т.д. Как показали исследования НПП «Кадастр», на уровне местного самоуправления процесс планирования в наибольшей степени зависит от сложившихся эколого-социально-экономической ситуации и политико-психологической обстановки, а также уровня знаний о территории. Именно эти факторы с достаточной степенью обобщения отражают процессы, характерные для конкретного местного об-

разования, которые в наибольшей степени важны для разработки и реализации программы в сфере природопользования.

Общий анализ особенностей эколого-социально-экономической ситуации, политико-психологической обстановки и уровня знаний о территории, характерных для регионов России, выполненный во временной перспективе — для начального периода реформ, периода стабилизации, а также после завершения периода реформ — позволяет в весьма укрупненном, однако достаточном для целей настоящего исследования, виде сформулировать индикаторы для оценки условий, сложившихся на конкретной территории.

Эколого-социально-экономическая ситуация может быть оценена по следующим индикаторам: состояние общественного производства, особенности протекания процесса разгосударствления собственности и приватизации, финансовая ситуация на территории, возможность инвестирования в ресурсосберегающую и природоохранную деятельность, эффективность существующей системы управления природопользованием (табл. 5).

Политико-психологическая обстановка предполагает такие индикаторы, как характер изменения уровня жизни большинства населения, дифференциация доходов наиболее бедных и наиболее богатых слоев населения, возможности большинства населения в достижении своих жизненных притязаний, целостность и стабильность политического поведения большинства населения, соответствие политики модернизации традиционным типам сознания и социальных действий (табл. 6).

Уровень знаний о территории оценивается по следующим индикаторам: наличие данных о природно-ресурсном потенциале и его использовании, возможность получения новой информации, степень пространственно-временной согласованности (рассогласованности) ведомственных потоков информации, соответствие характера сбора информации и направленности ее анализа задачам территориального управления природопользованием, уровень компьютеризации (табл. 7).

Таким образом, в соответствии с перечисленными выше индикаторами каждую конкретную территорию можно оценить с точки зрения эколого-социально-экономической ситуации, политико-психологической обстановки и уровня знаний о территории. Такая оценка, выполненная для конкретного местного образования на начальном этапе планирования, служит основой для определения подходов к разработке и реализации программы в сфере природопользования, определения необходимых ресурсов, проектирования эффективного применения инструментов государственного регулирования природопользования и т.д.

Типология эколого-социально-экономической ситуации

Тип	Общая оценка	Краткая характеристика
1.	Неудовлетворительная	<p>Эколого-социально-экономические проблемы носят затяжной, всеобъемлющий, острый характер. Общий спад производства. Процесс перераспределения прав собственности активно протекает в сфере производства и только начинается в отношении природных ресурсов. Общая нехватка финансовых средств, низкие инвестиционные возможности в ресурсосберегающую и природоохранную деятельность. Потеря эффективности ранее сложившихся систем управления природопользованием, сохранение стереотипов принятия решений, свойственных периоду централизованного планирования</p>
2.	Удовлетворительная	<p>Некоторое снижение остроты эколого-социально-экономических проблем. Изменение структуры национального дохода и снижение спроса на продукцию тяжелой промышленности; сокращение масштаба деятельности, вызывающей загрязнение воздушной среды, и активизация деятельности, сопровождающейся загрязнением воды; сокращение количества образующихся отходов; ускорение внедрения современных, более эффективных и экологически чистых технологий. Существенное снижение энергоемкости производства; уменьшение среднего объема загрязнения на единицу продукции. Перераспределение собственности начинает сопровождаться активизацией работ в природно-ресурсной сфере. Реальная возможность эффективного применения более жестких норм для всех действующих предприятий, возникновение предпосылок перехода к стандартам качества окружающей среды. Системы территориального развития управления природопользованием развиваются преимущественно по второму сценарию развития</p>
3.	Благоприятная	<p>Проблемы эколого-социально-экономической сферы не имеют затяжного характера. На территории создана эффективная структура хозяйствования, позитивная финансовая ситуация; имеется возможность решать природоохранные и ресурсосберегающие проблемы территорий, главным образом, за счет собственных средств, функционирует эффективная система комплексного территориального управления природопользованием</p>

Таблица 6.

Типология политико-психологической обстановки

Тип	Общая оценка	Краткая характеристика
1.	Неудовлетворительная	Резкое снижение ранее достигнутого уровня жизни большинства населения, возрастание социального неравенства, увеличение разрыва между сформировавшимися притязаниями большинства людей (в отношении уровня жизни) и реальными возможностями их достижения. Утрата большинством населения территории целостности и стабильности политического поведения; несоответствие политики модернизации традиционным типам сознания и социальных действий
2.	Удовлетворительная	Снижение дифференциации доходов наиболее бедных и наиболее богатых слоев населения, повышение уровня жизни большинства населения, появление возможностей в достижении своих жизненных планов и притязаний. Обретение большинством населения территории целостности и стабильности политического поведения; согласование политики модернизации с традиционными типами сознания и социальных действий. Постепенное осознание необходимости решения природоохранных проблем.
3.	Благоприятная	Разумная дифференциация доходов наиболее бедных и наиболее богатых слоев населения, достаточно высокий уровень жизни большинства населения, соответствие реальных возможностей большинства населения их жизненным планам и притязаниям. Целостность и стабильность политического поведения у большинства населения; соответствие политики модернизации традиционным типам сознания и социальных действия. Решение природоохранных проблем поддерживается большинством населения

В разделе 1.2., исходя из известных основных типов планирования (всеобъемлющее, протекционное, аполитичное, критическое, стратегическое и инкрементальное), были сформулированы подходы к разработке и реализации программ в сфере природопользования на уровне местного самоуправления, в наибольшей мере приемлемые для современных условий России. Было выявлено, что в настоящее время для планирования природопользования в местных образованиях более всего подходят:

Типология уровня знаний о территории

Тип	Общая оценка	Краткая характеристика
1.	Низкий	Преобладание ведомственных, рассогласованных потоков информации, сформировавшихся в условиях командно-административной системы. Наблюдается острая нехватка инвестиций на проведение новых исследований. Ограничен доступ к информации по коммерческим соображениям. Низкий уровень компьютеризации, особенно в сельских административных районах
2.	Удовлетворительный	Применение программно-целевого подхода предусматривает сбор необходимой информации о состоянии территории. Осуществляется поэтапное создание региональных систем информации, которые представляют собой систему сбора, обработки, хранения, использования и обновления информации в виде нормативных правовых, методических, технических и учетных документов, информационных и картографических материалов (в том числе на машинных носителях) для правового, экономического и экологического регулирования комплексного природопользования на территориях
3.	Высокий	Создание и функционирование полномасштабных ГИС с геоимитационным моделированием процессов на основе налаженных потоков региональной информации, достаточных для комплексного территориального управления природопользованием

- инкрементальное планирование с постоянным акцентом на вопросы распределения властных полномочий, организации управления, достижения консенсуса, учета чувств и желаний жителей территории;
- инкрементальное планирование, ориентированное на соблюдение интересов социально незащищенных слоев населения;
- инкрементальное планирование с элементами стратегического типа;
- инкрементальное планирование по укрупненным направлениям в соответствии с системным видением территории (насколько это возможно);
- стратегическое планирование с ориентацией на вопросы распределения властных функций, организации управления, достижения консенсуса, учета чувств и желаний жителей территории;
- стратегическое планирование с использованием элементов сис-

темного подхода к восприятию территории;

- системное планирование с соблюдением интересов малоимущих слоев населения.

Использование того или иного подхода при осуществлении практического планирования на уровне местного самоуправления решающим образом будет определяться всей совокупностью условий, реально сложившихся на каждой конкретной территории и, прежде всего, эколого-социально-экономической ситуацией, политико-психологической обстановкой и уровнем изученности территории. Характер этой зависимости представлен в таблице 8. Настоящая таблица дает возможность, основываясь на результатах оценки условий, сложившихся на территории конкретного местного образования (выполненной на основании таблиц 5, 6, 7), определить наиболее приемлемый подход к планированию.

* * *

В заключение следует отметить следующее.

1. Характер проводимых широкомасштабных реформ на каждом этапе решающим образом влияет на разработку и реализацию программ в сфере природопользования на уровне местного самоуправления. Поскольку темпы и характер реформ существенно различаются в зависимости от местных особенностей периода трансформации, подходы к разработке местных программ в сфере природопользования будут также различаться.

2. Все местные образования находятся в разных условиях, поэтому невозможно сформулировать универсальный подход к планированию, в равной мере эффективный для всех. Однако каждое местное образование, определив свое положение на матрице (табл. 8), которое соответствует присущим ему эколого-социально-экономической ситуации, политико-психологической обстановке и уровню знаний о территории, может сформулировать наиболее приемлемый для себя подход к разработке и реализации программы в сфере природопользования.

3. Для местных образований, на территориях которых сложились неблагоприятные условия — неудовлетворительная эколого-социально-экономическая ситуация, неудовлетворительная политико-психологическая обстановка и низкий уровень знаний о территории — в наибольшей степени приемлемы те подходы, в основе которых заложены принципы инкрементального планирования. По мере улучшения условий становятся более применимы подходы, основанные на стратегическом планировании. И лишь при благоприятных условиях возможно использование элементов системного планирования.

4. Разработке каждой конкретной программы должно предшество-

Таблица 8.

Зависимость выбора подходов к разработке и реализации программы в сфере природопользования от местных особенностей периода трансформации

Местные особенности	Общая оценка способностей	Подходы к планированию						
		Инкрементальное планирование с постоянным акцентом на вопросы распределения властных полномочий, организации управления достижения консенсуса, учета чувств и желаний жителей территории	Инкрементальное планирование, ориентированное на соблюдение интересов социально незащищенных слоев населения	Инкрементальное планирование с элементами стратегического типа	Инкрементальное планирование по укрупненным направлениям в соответствии с системным видением территории (насколько это возможно)	Стратегическое планирование с ориентацией на вопросы распределения властных функций, организации управления, достижения консенсуса, некоторого учета чувств и желаний жителей территории	Стратегическое планирование с использованием элементов системного подхода к восприятию территории	Системный подход с соблюдением интересов малоимущих слоев населения
Эколого-социально-экономическая ситуация	Неудовлетворительная	#	#	#	#			
	Удовлетворительная					#	#	
	Благоприятная							#
Политико-психологическая обстановка	Неудовлетворительная	#	#					
	Удовлетворительная			#	#	#	#	
	Благоприятная							#
Уровень знаний о территории	Низкий	#	#	#				
	Удовлетворительный				#	#		
	Высокий						#	#

вать тщательное изучение местных особенностей периода трансформации и их соотнесение с предложенной типологией, что необходимо для дальнейшей эффективной работы над программой. Особое значение при этом приобретает правильность характеристики местных особенностей в соответствии с выявленными индикаторами.

2.2. Выбор инструментов государственного регулирования природопользования в зависимости от местных особенностей периода трансформации и подходов к планированию

Разработка и реализация любой программы основывается на системном применении в ее рамках инструментов государственного регулирования. Классификация основных из них (Wicke, 1991) представлена в разделе 1.4. Возможности и особенности применения инструментов государственного регулирования природопользования, а также различных их сочетаний в наибольшей степени зависят от местных особенностей периода трансформации и выбранного подхода к планированию.

Для определения основных направлений выбора инструментов государственного регулирования природопользования важно знать зависимость эффективности применения инструментов от местных особенностей периода трансформации и подхода к планированию. В силу сложного характера этой зависимости в работе был использован метод экспертных оценок. Этим методом оценивалась возможная результативность применения того или иного инструмента. Оценки давались по трем позициям: применение инструмента достаточно эффективно в данных условиях для достижения целей программы (обязательное применение); эффективность применения инструмента в данных условиях для достижения целей программы проблематична (возможное применение); применение инструмента неэффективно в данных условиях для достижения целей программы (инструмент не применяется).

2.2.1. Общий подход к выбору инструментов государственного регулирования природопользования в зависимости от местных особенностей периода трансформации

Результаты экспертной оценки инструментов государственного регулирования при разработке программы в сфере природопользования в зависимости от местных особенностей периода трансформации целесообразно свести в таблицу (табл. 9). Анализ таблицы приводит к следующим выводам.

Таблица 9.

Зависимость применения инструментов государственного регулирования природопользования от местных особенностей периода

трансформации и подходов к планированию $\left(\frac{\text{обязательное применение}}{\text{вероятное применение}} \right)$

Местные особенности периода трансформации	Общая оценка	Подходы к планированию						
		Инкрементальное планирование с постоянным акцентом на вопросы распределения властных полномочий, организации управления, достижения консенсуса, учета чувств и желаний жителей территории	Инкрементальное планирование, ориентированное на соблюдение интересов социально незащищенных слоев населения	Инкрементальное планирование по укрупненным направлениям в соответствии с системным видением территории (насколько это возможно)	Инкрементальное планирование с элементами стратегического типа	Стратегическое планирование с ориентацией на вопросы распределения властных функций, организации управления, достижения консенсуса, некоторого учета чувств и желаний жителей территории	Стратегическое планирование с использованием элементов системного подхода к восприятию территории	Системный подход с соблюдением интересов малоимущих слоев населения
Эколого-социально-экономическая обстановка на территории	Неудовлетворительная	1;3;4;10;11;12	1;3;4;10;11;12	1;3;4;10;11;12	1;4;10;11;12	1;4;10;11;12	1;4;10;11;12	1;4;10;11;12
		2;6;9	2;6;9	2;6;9	2;3;5;6;7;9	2;3;5;6;7;9	2;3;5;6;7;9	2;3;5;6;7;9
	Удовлетворительная	1;3;4;9;10;11;12	1;3;4;9;10;11;12	1;3;4;9;10;11;12	1;2;3;4;5;6;7;9;10;11;12	1;2;3;4;5;6;7;9;10;11;12	1;2;3;4;5;6;7;9;10;11;12	1;2;3;4;5;6;7;9;10;11;12
		25678	25678	25678	8	8	8	8
Благоприятная	1;2;3;4;5;6;7;9;10;11;12	1;2;3;4;5;6;7;9;10;11;12	1;2;3;4;5;6;7;9;10;11;12	1;2;3;4;5;6;7;8;9;10;11;12	1;2;3;4;5;6;7;8;9;10;11;12	1;2;3;4;5;6;7;8;9;10;11;12	1;2;3;4;5;6;7;8;9;10;11;12	
	8	8	8					
Политико-психологическая обстановка	Неудовлетворительная	3;10;12	3;10;12	3;10;12	10;12	10;11;12	10;11;12	10;11;12
		1;2;4;6;7;9;11	1;2;4;6;7;9;11	1;2;4;6;7;9;11	1;2;3;4;6;7;9;11	1;2;3;6;7;9	1;2;3;6;7;9	1;2;3;6;7;9
	Удовлетворительная	1;2;3;4;6;7;9;10;11;12	1;2;3;4;6;7;9;10;11;12	1;2;3;4;6;7;9;10;11;12	1;2;3;6;7;9;10;11;12	1;2;3;6;7;9;10;11;12	1;2;3;6;7;9;10;11;12	1;2;3;6;7;9;10;11;12
		5;8	5;8	5;8	4;5;8	4;5;8	4;5;8	4;5;8
Благоприятная	1;2;3;4;5;6;7;9;10;11;12	1;2;3;4;5;6;7;9;10;11;12	1;2;3;4;5;6;7;9;10;11;12	1;2;3;4;5;6;7;8;9;10;11;12	1;2;3;4;5;6;7;8;9;10;11;12	1;2;3;4;5;6;7;8;9;10;11;12	1;2;3;4;5;6;7;8;9;10;11;12	
	8	8	8					
Уровень знаний	Низкий	3;4;9;10;12	3;4;9;10;12	3;4;9;10;12	3;4;9;10;12	3;9;10;12	3;9;10;12	3;9;10;12
		1;2;7;11	1;2;7;11	1;2;7;11	1;2;5;7;11	1;2;4;5;7;11	2;4;5;7;11	2;4;5;7;11
	Удовлетворительный	1;2;3;4;7;9;10;11;12	1;2;3;4;7;9;10;11;12	1;2;3;4;7;9;10;11;12	1;2;3;4;5;7;9;10;11;12	1;2;3;4;5;7;9;10;11;12	2;3;4;5;7;9;10;11;12	1;2;3;4;5;7;9;10;11;12
		5;6;8	5;6;8	5;6;8	6;8	6;8	1;6;8	1;6;8
Высокий	1;2;3;4;5;6;7;9;10;11;12	1;2;3;4;5;6;7;9;10;11;12	1;2;3;4;5;6;7;9;10;11;12	1;2;3;4;5;6;7;8;9;10;11;12	1;2;3;4;5;6;7;8;9;10;11;12	1;2;3;4;5;6;7;8;9;10;11;12	1;2;3;4;5;6;7;8;9;10;11;12	
	8	8	8					

Инструменты государственного регулирования: 1. Природоохранные регламентации и ограничения хозяйственной деятельности; 2. Изменение правовых условий с учетом природоохранных факторов; 3. Кооперация совместной деятельности на широкой основе; 4. Непринудительное побуждение к природосовместимым действиям; 5. Территориальное планирование окружающей среды; 6. Лицензирование (сертификация) природопользования; 7. Государственные целевые инвестиции; 8. Государственное управление финансами; 9. Финансирование обычных мероприятий, имеющих отношение к окружающей среде; 10. Политика занятости населения, имеющая природоохранный эффект; 11. Стимулирование природоохранной частной хозяйственной инициативы; 12. Финансирование учреждений окружающей среды.

1. В условиях неудовлетворительной эколого-социально-экономической ситуации, неудовлетворительной политико-психологической обстановки и низкого уровня знаний о территории набор инструментов, которые могут эффективно использоваться, весьма ограничен. В этих условиях наиболее целесообразно применение тех инструментов, которые не связаны со значительными затратами:

- природоохранные регламентации и ограничения хозяйственной деятельности;
- непринудительное побуждение к природосовместимым действиям;
- кооперация совместной деятельности на широкой основе;
- меры по обеспечению занятости населения, имеющие природоохранный эффект.

Применение других инструментов или неэффективно, или носит вероятный характер.

2. По мере улучшения эколого-социально-экономической ситуации, политико-психологической обстановки, повышения уровня знаний о территории расширяется спектр применяемых инструментов. Так, становится возможным применение фискальных инструментов, требующих финансовых затрат (государственные природоохранные целевые инвестиции, управление финансами); расширяются возможности применения лицензирования (сертификации) природопользования и т.д. При этом повышается роль стратегических элементов при проведении планирования и возрастает роль соответствующих инструментов.

Таблица 9 имеет непосредственную практическую значимость для разработки и реализации местной программы в сфере природопользования. На основании результатов типизации местных особенностей периода трансформации конкретной территории (раздел 2.1.) и исходя из выбранного подхода к планированию (раздел 1.2.) с помощью этой таблицы возможно в общих чертах определить те инструменты, применение которых может дать наибольший эффект. В ходе работы над программой, как правило, используются сочетания различных инструментов государственного регулирования природопользования, о которых более подробно изложено в разделе 2.2.3.

2.2.2. Универсальность (или специфичность) использования различных инструментов государственного регулирования в локальных (местных) программах в сфере природопользования

Для оценки степени универсальности того или иного инструмента государственного регулирования был выполнен анализ таблицы 9. В

результате было выявлено, что спектр применяемых инструментов государственного регулирования природопользования в рамках разрабатываемой программы в большей степени зависит от местных особенностей периода трансформации (эколого-социально-экономическая ситуация, политико-психологическая обстановка, уровень знаний о территории), чем от принятых подходов к планированию. Ниже более подробно рассмотрены полученные зависимости.

Зависимость применения инструментов государственного регулирования от местных особенностей периода трансформации

На выбор инструментов государственного регулирования в рамках местной программы в сфере природопользования определенное влияние оказывают местные особенности периода трансформации: эколого-социально-экономической ситуации, политико-психологической обстановки, уровня знания о территории. Влияние перечисленных факторов на применение инструментов может быть различных. Можно выделить группу инструментов, относительно в малой степени зависящих от местных условий периода трансформации. К ним относятся финансирование учреждений окружающей среды; меры по обеспечению занятости населения, имеющие природоохранный эффект, а также, в значительной мере, кооперация совместной деятельности на широкой основе. По мере улучшения эколого-социально-экономической ситуации, политико-психологической обстановки, повышения уровня знаний о территории возможности применения инструментов государственного регулирования расширяются. Рассмотрим эти изменения более детально.

Эколого-социально-экономическая ситуация. На изменение эколого-социально-экономической ситуации наиболее чутко реагируют такие инструменты, как изменение правовых условий с учетом природного фактора, лицензирование (сертификация) природопользования, государственные природоохранные целевые инвестиции, территориально конкретное планирование организации окружающей среды, а также кооперация совместной деятельности на широкой основе, финансирование обычных мероприятий, имеющих отношение и к окружающей среде. По мере улучшения ситуации возможность применения этих инструментов повышается. В целом не зависят от эколого-социально-экономической ситуации природоохранные регламентации и ограничения хозяйственной деятельности; политика занятости населения, имеющая природоохранный эффект; непосредственное стимулирова-

ние природоохранной частной хозяйственной инициативы; финансирование учреждений окружающей среды.

Политико-психологическая обстановка. Политико-психологическая обстановка оказывает существенное воздействие на эффективность применения большинства инструментов. Так, в условиях неудовлетворительной политико-психологической обстановки невозможно применение таких инструментов, как управление финансами, территориально конкретное планирование организации окружающей среды; затруднено действие природоохранных регламентаций и ограничений хозяйственной деятельности, изменения правовых условий с учетом природоохранного фактора, непринудительного побуждения к природосовместимым действиям, лицензирования (сертификации) природопользования, природоохранных государственных целевых инвестиций. Важно отметить, что, по мере улучшения обстановки, в наибольшей степени возрастает эффективность непринудительного побуждения к природосовместимым действиям. Политико-психологическая обстановка, сложившаяся на территории, не оказывает существенного воздействия на финансирование учреждений окружающей среды.

Уровень знаний о территории. Уровень знаний о территории оказывает наибольшее влияние на применение таких инструментов, как природоохранные регламентации и ограничения хозяйственной деятельности, территориально конкретное планирование организации окружающей среды, изменение правовых условий с учетом экологического фактора, природоохранные государственные целевые инвестиции, непосредственное стимулирование природоохранной частной хозяйственной инициативы. Кроме того, при недостаточном уровне знаний о территории невозможно эффективное применение лицензирования (сертификации) природопользования, а также управления финансами. Практически не связаны с уровнем знаний о территории кооперации деятельности на широкой основе; финансирование обычных мероприятий, имеющих отношение и к окружающей среде; меры по обеспечению занятости населения, имеющие природоохранный эффект; финансирование учреждений окружающей среды.

Зависимость применения инструментов государственного регулирования от подходов к планированию

Зависимость применения большинства инструментов государственного регулирования от различных подходов к планированию, сформулированных ранее в качестве наиболее приемлемых для уровня местного самоуправления в современных условиях России, относительно

невелика. В то же время, наблюдаются и некоторые различия в применении инструментов. При разных подходах к планированию существенно не меняются применение финансирования обычных мероприятий, имеющих отношение к окружающей среде; мер по обеспечению занятости населения, имеющих природоохранный эффект; финансирования учреждений окружающей среды. Также весьма незначительно дифференцируется применение природоохранных регламентаций и ограничений хозяйственной деятельности, непосредственного стимулирования природоохранной частной хозяйственной инициативы. В наибольшей степени зависят от выбранного подхода к планированию такие инструменты, как управления финансами, кооперация деятельности, непринудительное побуждение к природосовместимым действиям.

2.2.3. Характер применения инструментов государственного регулирования природопользования при различных сочетаниях местных особенностей периода трансформации

С целью выявления характера применения инструментов государственного регулирования при разработке и реализации программ в сфере природопользования при различных сочетаниях местных особенностей периода трансформации и в зависимости от подходов к планированию была составлена таблица 10. Она позволяет сопоставить возможность применения инструментов при различных сочетаниях местных особенностей периода трансформации (эколого-социально-экономической ситуации, политико-психологической обстановки и уровня знаний о территории). При этом рассматриваются основные сочетания, наиболее вероятные в реальных условиях регионов России. Кроме того, прослеживается зависимость применения инструментов от подходов к планированию. Таблица для наглядности дополнена круговыми диаграммами, которые показывают эффективность применения инструментов как для каждого принятого сочетания местных особенностей периода трансформации, так и для подхода к планированию.

Анализ таблицы 10 позволяет выявить некоторые, наиболее существенные, особенности применения инструментов государственного регулирования.

1. В целом различные сочетания местных особенностей периода трансформации в значительной мере определяют как спектр применяемых инструментов государственного регулирования природопользования, так и эффективность применения каждого из них. Диаграммы, сопровождающие таблицу, наглядно иллюстрируют следующее.

При неудовлетворительной эколого-социально-экономической ситуации, неудовлетворительной политико-психологической обстановке, низком уровне знаний о территории применение инструментов государственного регулирования природопользования весьма ограничено (диаграмма А, а также диаграммы Б и В). При этом применение многих инструментов носит возможный характер. Со значительной долей уверенности можно говорить о применении лишь таких инструментов, как политика занятости населения, имеющая природоохранный эффект; финансирование учреждений окружающей среды; кооперация совместной деятельности на широкой основе. Эффективность других инструментов в данных условиях весьма неопределенна. Даже государственные природоохранные целевые инвестиции в такой ситуации не могут быть эффективными.

По мере улучшения эколого-социально-экономической ситуации, политико-психологической обстановки, повышения уровня знаний о территории происходит расширение спектра применяемых инструментов (диаграмма И). Они начинают использоваться при большинстве подходов к планированию. При этом важно отметить следующую особенность: даже при удовлетворительной эколого-социально-экономической ситуации, сложности в политико-психологической обстановке, а также недостаточный уровень знаний о территории оказывают весьма ощутимое воздействие на инструментарий (диаграммы Е, Ж, З, Л): сужается спектр применяемых инструментов. Так, например, становится проблематичной возможность эффективного управления финансами, лицензирования (сертификации) природопользования, территориально конкретного планирования организации окружающей среды.

При благоприятных условиях на территории (диаграмма С, а также диаграммы П и Р) можно ожидать максимально широкого спектра применяемых инструментов и наибольшей эффективности их использования. Применение инструментов носит, преимущественно, обязательный характер.

2. Влияние подходов к планированию на спектр применяемых инструментов и эффективность их использования (диаграммы I–VII), в отличие от местных особенностей периода трансформации, не так ярко выражено (сущностная форма диаграмм при различных подходах к планированию не претерпевает значительных изменений). Это подтверждает выводы, сделанные в предыдущих разделах.

3. Применение каждого сочетания инструментов при различных местных особенностях периода трансформации и различных подходах

к планированию будет предъявлять свои требования к информационному обеспечению разработки и реализации программы. Как следует из диаграмм, в наименьшей степени от уровня знаний о территории зависят подходы, основанные на инкрементальном типе планирования, в большей степени — на стратегическом планировании. Наиболее высокие требования к уровню изученности территории предъявляют подходы, при которых за основу принимается всеобъемлющий рациональный тип планирования. В сложившихся условиях крайне низких инвестиционных возможностей органов местного самоуправления в большинстве регионов России при определении подхода к планированию и выборе инструментов государственного регулирования природопользования крайне важно ориентироваться на реально сложившийся уровень знаний о территории и ни в коем случае не стремиться «перепрыгнуть» через объективные закономерности в изучении территории.

Определение необходимого и достаточного уровня знаний о территории для применения различных сочетаний инструментов государственного регулирования природопользования при различных подходах к планированию на разных уровнях территориальной организации представляет собой сложнейшую научно-методическую проблему. Тем не менее, без ее ускоренной разработки в ближайшие годы в значительной мере будет сдерживаться эффективное планирование в сфере природопользования.

2.3. Адаптация принципиальной схемы работы над местной программой в сфере природопользования в зависимости от условий периода трансформации

Вся работа над программой в сфере природопользования подразделяется на ряд последовательных этапов, которые различаются между собой уровнем политического внимания общества, составом работ, объемом необходимых инвестиций и т.д. В первом приближении выделяется четыре этапа: на первом достигается признание существования проблем природопользования, то есть необходимости самой программы; на втором выявляются целевые приоритеты; на третьем осуществляется разработка программы; на четвертом — ее реализация. Не всегда удается четко разграничить эти этапы; варьируют также их продолжительность, интенсивность в зависимости от ситуации на территории. Очевидно, что характер действий на каждом из этапов будет иметь свои характерные особенности в конкретных условиях, сложившихся на территории местного образования, для которого осуществляется разработка и реализация

программы в сфере природопользования. Содержательная часть этапов работы, их смысловая направленность будут определяться местными особенностями периода трансформации и подходами к планированию.

Особенно важно подчеркнуть, что программа в сфере природопользования на уровне местного самоуправления непременно должна разрабатываться людьми, которые живут на этой территории, поскольку именно они, как никто другой, знают свою землю. Кроме того, именно эти люди будут реализовывать программу. Поэтому особое значение приобретают вопросы координации их усилий и повышения их квалификации.

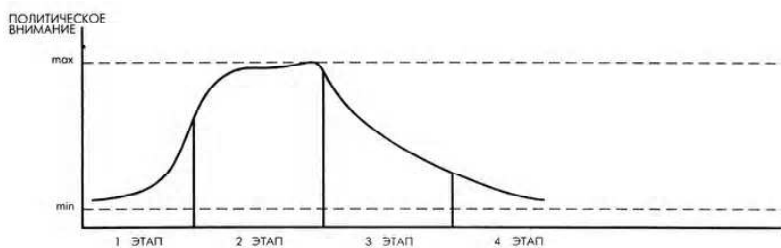
Наиболее важным для хода всей работы над программой является уровень политического внимания к ней со стороны общества. Об этом свидетельствует зарубежный опыт (Механизм в действии..., 1993; National Environmental Policy Plan Plus..., 1990; Программа действий..., 1993 и др.), а также наблюдения НПП «Кадастр» в ходе работы в Большесельском, Даниловском, Любимском муниципальных округах Ярославской области, Варнавинском районе Нижегородской области и Томском районе Томской области. На рисунке 5 показано изменение уровня политического внимания общества к местной программе в сфере природопользования на каждом этапе работы над ней. Для удобства рассмотрения данная зависимость представлена для трех наиболее характерных сочетаний местных особенностей:

- благоприятная эколого-социально-экономическая ситуация, благоприятная политико-психологическая обстановка, высокий уровень знаний о территории;
- удовлетворительная эколого-социально-экономическая ситуация, удовлетворительная политико-психологическая обстановка, удовлетворительный уровень знаний о территории;
- неудовлетворительная эколого-социально-экономическая ситуация, неудовлетворительная политико-психологическая обстановка, низкий уровень знаний о территории.

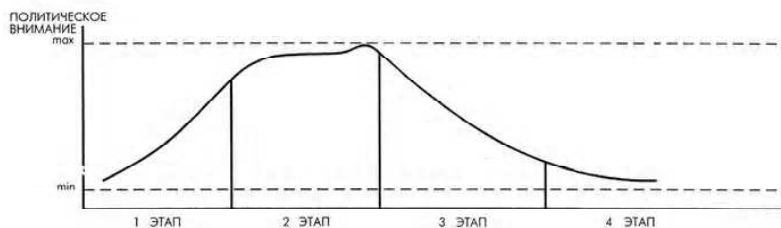
Даже общее рассмотрение графиков показывает, что в зависимости от местных условий существенно изменяется характер работы над программой, продолжительность этапов. Рассмотрим эти различия более подробно.

2.3.1. Первый этап — признание существования проблем природопользования на территории местного образования

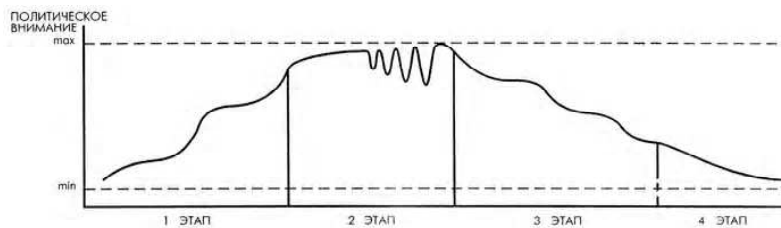
Работе над любой программой в сфере природопользования должен предшествовать этап *признания существования проблем* в этой сфере



а).



б).



в).

- а). благоприятная эколого-социально-экономическая ситуация, благоприятная политико-психологическая обстановка, высокий уровень знаний о территории;
- б). удовлетворительная эколого-социально-экономическая ситуация, удовлетворительная политико-психологическая обстановка, удовлетворительный уровень знаний о территории;
- в). неудовлетворительная эколого-социально-экономическая ситуация, неудовлетворительная политико-психологическая обстановка, низкий уровень знаний о территории.

Рис. 5. Этапы работы над местной программой в сфере природопользования при различных условиях

деятельности. Проблемы должны быть осознаны населением территории, органами власти, политическими движениями, общественными объединениями и т.д. Особенно велика на этом этапе роль общественных организаций, специалистов в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды, и особенно средств массовой информации, которые должны не только широко информировать население об имеющихся проблемах в сфере природопользования, но и привлекать внимание к настоятельной необходимости решения этих проблем.

На этапе признания существования проблем уровень политического внимания общества постоянно возрастает, однако, не до максимально возможного уровня (рис. 5). В различных условиях этот процесс имеет свои особенности.

Так, при благоприятной эколого-социально-экономической ситуации, благоприятной политико-психологической обстановке, высоком уровне знаний о территории политическое внимание общества к проблемам природопользования растет наиболее быстро, поскольку, как указывалось выше (раздел 2.1.), в этих условиях люди занимают наиболее активную общественную позицию.

При удовлетворительной эколого-социально-экономической ситуации, удовлетворительной политико-психологической обстановке, удовлетворительном уровне знаний о территории кривая политического внимания имеет более пологий характер, что связано с большей продолжительностью работы на этом этапе. При этом уровень политического внимания, достаточный для перехода к следующему этапу — определению целевых приоритетов — должен быть несколько выше, чем при благоприятных условиях.

Для неудовлетворительной эколого-социально-экономической ситуации, неудовлетворительной политико-психологической обстановки, низкого уровня знаний о территории характерно весьма неравномерное повышение уровня политического внимания, что обусловлено общими процессами нестабильности в обществе. В этих условиях этап признания существования проблем отличается наибольшей продолжительностью. Для перехода к следующему этапу требуется несколько более высокий уровень политического внимания, чем при удовлетворительной ситуации.

2.3.2. Второй этап — определение целевых приоритетов программы

Основная сложность при *определении целевых приоритетов программы* на втором этапе состоит в определении важности и очередно-

сти перспективных действий для того, чтобы вопросы, подлежащие первоочередному решению, получили наибольшую долю имеющихся финансовых и материальных ресурсов.

Во многих регионах России необходимость в значительных природоохранных затратах совпала с тяжелым экономическим кризисом, сопровождающимся крайне низкими инвестиционными возможностями в природоохранную деятельность. Кроме того, существует реальная опасность того, что даже эти незначительные суммы не будут использованы эффективно. Поэтому так важно уже на начальной стадии работы над программой в сфере природопользования не просто перечислить конкретные проблемы, которые, как правило, достаточно хорошо известны, а определить среди них приоритетные, то есть те, которые нужно, а главное можно, решать в сложившихся условиях.

На этом этапе осуществляется выработка и принятие политических формул и решений, которые достаточно приемлемы для общества и должны реализовываться в разрабатываемой программе.

Эксперты Европарламента считают (Окружающая среда для Европы..., 1993), что важнейшие аналитические критерии для определения приоритетных проблем в сфере природопользования на каждой территории следует формулировать в результате оценки следующих факторов:

- что заботит проживающих на территории людей (конкретного человека на своей земле);
- какие проблемы в сфере природопользования являются наиболее серьезными в свете ценностных ориентиров людей, проживающих на конкретной территории;
- какие пути достижения различных целей являются наиболее эффективными и реально возможными в сложившихся условиях.

Определение целевых приоритетов в сфере природопользования осуществляется на основе изучения представлений местных специалистов, хорошо знающих условия природопользования, социально-экономические особенности и возможности своей территории, и их оценок сложившейся на сегодня ситуации. Также важно мнение специалистов-экспертов. Таким образом, эту работу целесообразно проводить как силами местных специалистов, так и внешних экспертов-консультантов, с последующим сопоставлением и согласованием полученных результатов.

В последние годы в мировой практике (Нидерланды, Германия, Франция и др.) именно участию специалистов района, жителей территорий в разработке и реализации программ и планов развития уделяет-

ся самое пристальное внимание. Приходит осознание того, что успех работы определяется, прежде всего, тем, насколько эффективно организовано сотрудничество между структурными подразделениями органов местного самоуправления, подразделениями вышестоящих организаций и ведомств, общественными движениями и т.п. Особенно это важно на начальной стадии, при формулировании целевых приоритетов для конкретной территории.

Для успешной организации такой работы в последние годы в мировой практике нашли широкое применение специальные активные методы, которые дают хорошие результаты (Hicklig, A, 1990; Щедровицкий, 1981). Особенно они эффективны, когда традиционные методы не дают желаемого результата: из-за ограниченности во времени, недостатка или избытка информации, значительных расхождений во мнениях, в силу чего решение проблем кажется невозможным. Эти методы были апробированы в Большесельском, Даниловском, Любимском муниципальных округах Ярославской области, Варнавинском районе Нижегородской области, Сергиево-Посадском районе Московской области и других регионах и дали хорошие результаты.

При определении целевых приоритетов уровень политического внимания общества достигает максимального значения (рис. 5). В различных условиях, сложившихся на территории, этот процесс имеет свои особенности.

Так, для благоприятной эколого-социально-экономической ситуации, благоприятной политико-психологической обстановки, высокого уровня знаний о территории характерно наличие весьма короткой плато-фазы с небольшим повышением политического внимания к концу периода.

При удовлетворительной эколого-социально-экономической ситуации, удовлетворительной политико-психологической обстановке, удовлетворительном уровне знаний о территории продолжительность плато-фазы увеличивается с небольшим, возможно поэтапным, повышением политического внимания к концу периода.

В условиях неудовлетворительной эколого-социально-экономической ситуации, неудовлетворительной политико-психологической обстановки, низкого уровня знаний о территории продолжительность плато-фазы может значительно увеличиться. В конце периода также наблюдается повышение политического внимания. В то же время, характер этого процесса отличается высокой степенью неустойчивости, и политическое внимание может существенно колебаться в зависимости от различных внешних воздействий.

2.3.3. Третий этап — разработка программы

Разработка программы в сфере природопользования осуществляется под руководством местной администрации, при непосредственном участии органов управления природопользованием и охраной окружающей природной среды местного образования (с необходимым привлечением региональных властей), специально уполномоченных государственных органов управления природопользованием, неправительственных организаций, субъектов хозяйственной деятельности, а также экспертов-консультантов. Также целесообразно привлекать те юридические и физические лица, чьи интересы будут затронуты в ходе разработки и реализации программы. При необходимости следует организовывать взаимодействие с администрациями других, в первую очередь сопредельных, территорий.

Для эффективной разработки программы должны быть организованы целевые рабочие группы, в функции которых входит разработка мероприятий по решению конкретных приоритетных проблем, а также группа управления, которая должна обеспечивать:

- единоначалие в разработке и осуществлении запланированных мероприятий;
- эффективное взаимодействие между рабочими группами;
- квалифицированную помощь в работе каждой рабочей группы;
- своевременное подключение к работе экспертов-консультантов соответствующего профиля и квалификации;
- необходимое информационно-правовое обеспечение всей работы.

Для обеспечения деятельности целевых рабочих групп, оперативной координации их взаимодействия, своевременного привлечения экспертов-консультантов и других организационных работ должен быть назначен координатор программы. Составы целевых рабочих групп по приоритетным проблемам и группы управления, кандидатуры координаторов рабочих групп, руководителя и координатора программы утверждаются Постановлением главы местного самоуправления.

Разработка программы в сфере природопользования на территории местного образования осуществляется в три стадии.

Первая стадия — уточнение целевых приоритетов и определение теоретических и организационных подходов к работе. От того, насколько принятые подходы будут соответствовать ситуации, сложившейся на территории местного образования, решающим образом зависит эффективность всей работы над программой. Кроме того, должны быть решены вопросы, связанные с получением дополнительных данных, с

определением возможных методов анализа, оценкой необходимого времени и ресурсов.

Важным «невидимым» результатом первой стадии должно быть достижение взаимного доверия и стремление к конструктивной совместной деятельности. Для этого с самого начала необходимо организовать и постоянно поддерживать сотрудничество на широкой основе между всеми участниками работы: структурными подразделениями администрации местного образования; природоохранными органами и организациями природно-ресурсного блока на территории местного образования; областными природоохранными и ресурсными органами, а также органами территориального управления; представителями средств массовой информации; общественными движениями и т.д.

Работа проводится по каждой из приоритетных проблем. Она должна включать в себя анализ проблемы, уточняющий ее содержание и причинную обусловленность, а также уточнение формулировки проблемы, поскольку именно точная формулировка в значительной мере предопределяет пути решения. Например, проблема леса может быть развернута по-разному: от первоочередного обеспечения охраны лесных массивов до достижения максимальной интенсивности использования имеющихся в районе лесных ресурсов, исходя исключительно из экономических потребностей сегодняшнего дня. Очевидно, что каждая из этих формулировок влечет за собой принципиально разные пути и методы решения проблемы.

Вторая стадия — формулирование проекта программы. В рамках целевых рабочих групп по решению каждой приоритетной проблемы следует:

- определить основные направления деятельности по решению проблемы. При этом члены рабочей группы, исходя из собственных представлений о путях решения проблемы и учитывая сложившуюся в районе ситуацию, должны сформулировать, что нужно и, главное, можно сделать в этом направлении;
- выбрать наиболее приемлемые в конкретных условиях местного образования инструменты государственного регулирования природопользования, применение которых позволит решить проблему;
- сформулировать предложения в разрабатываемую программу в сфере природопользования, направленные на решение данной приоритетной проблемы.

На этой стадии целесообразно создать проектную группу в составе специалистов в сфере территориального управления природопользованием, экспертов-консультантов, а также представителей природоох-

ранных органов и субъектов хозяйственной деятельности. Проектная группа должна, используя результаты работы целевых рабочих групп, рассматривая и оценивая альтернативные варианты, сформулировать программу и представить на утверждение группе управления. В составе проектной группы полезно выделить небольшую профессиональную постоянно действующую подгруппу для сбора и подготовки информации, необходимой для успешной работы над программой.

Важно подчеркнуть, что, поскольку программа должна определять общую стратегию в сфере управления природопользованием на территории местного образования и намечать основные действия органов управления по ее реализации, то предлагаемые мероприятия имеют разный срок и возможности реализации. Эти мероприятия подразделяются на:

- долгосрочные, которые в настоящее время можно сформулировать только в общем виде, как направления действий в рамках общей стратегии природопользования местного образования. По некоторым направлениям в дальнейшем потребуются дополнительная разработка специальных целевых программ с детальной проработкой и необходимым технико-экономическим обоснованием предлагаемых решений;
- краткосрочные, формулируемые достаточно конкретно уже в настоящее время, по которым администрация местного образования должна определить исполнителей, сроки выполнения и обеспечить эффективный контроль.

Третья стадия — планирование программы, определение предельных сроков и необходимых ресурсов. Группа управления дает окончательное заключение по программе в сфере природопользования, разработанной проектной группой.

В конце третьего этапа, после завершения разработки программы и принятия ее к реализации, работа целевых рабочих групп не заканчивается, так как в ходе реализации следует постоянно вносить необходимые изменения и коррективы. На этом этапе должна быть организована группа реализации, которая контролирует ход выполнения программы и дает предложения группе управления для принятия решений.

На этапе разработки программы в сфере природопользования происходит общее снижение уровня политического внимания (рис. 5). При различных условиях этот процесс имеет свои особенности.

Так, при благоприятной эколого-социально-экономической ситуации, благоприятной политико-психологической обстановке, высоком уровне знаний о территории политическое внимание общества к про-

блемам природопользования постепенно ослабевает, что объясняется достаточно динамичной разработкой программы.

В условиях удовлетворительной эколого-социально-экономической ситуации, удовлетворительной политико-психологической обстановки, удовлетворительного уровня знаний о территории кривая политического внимания имеет более пологий характер. Это объясняется необходимостью большего времени и ресурсов для разработки программы.

При неудовлетворительной эколого-социально-экономической ситуации, неудовлетворительной политико-психологической обстановке, низком уровне знаний о территории кривая политического внимания имеет наиболее пологий характер, что объясняется длительностью процесса разработки программы. Кроме того, ее снижение может быть неравномерным в связи с необходимостью стимулирования политического внимания с целью поддержания его на уровне, достаточном для разработки программы.

2.3.4. Четвертый этап — реализация программы

Важнейшее содержание этого этапа заключается в постоянном контроле за ходом реализации программы, а также в оперативном внесении необходимых коррективов.

На этом этапе возрастает роль группы реализации, которая следит за ходом реализации программы, за эффективностью применения инструментов государственного регулирования, за достаточностью информационного и финансового обеспечения и т.д. При необходимости в программу вносятся оперативные изменения.

На этапе реализации программы заметно ослабевает политическое внимание (рис. 5). В то же время, оно должно поддерживаться на минимальном необходимом уровне, поскольку в противном случае возможна неполная реализация программы, а также затягивание сроков выполнения. В различных условиях, сложившихся на территории, характер политического внимания имеет свои особенности.

Так, в условиях благоприятной эколого-социально-экономической ситуации, благоприятной политико-психологической обстановки, высокого уровня знаний о территории уровень политического внимания постепенно и равномерно снижается.

При удовлетворительной эколого-социально-экономической ситуации, удовлетворительной политико-психологической обстановке, удовлетворительном уровне знаний о территории также происходит постепенное снижение уровня политического внимания, хотя срок реализации будет более длительным.

В условиях неудовлетворительной эколого-социально-экономической ситуации, неудовлетворительной политико-психологической обстановки, низкого уровня знаний о территории политическое внимание может снижаться неравномерно на протяжении всего периода реализации, в целом более длительного, чем при удовлетворительных условиях.

Изложенное приводит к следующим выводам.

1. Независимо от местных особенностей периода трансформации характер изменения уровня политического внимания в ходе работы над программой в сфере природопользования имеет ряд общих черт. Признание существования проблем сопровождается возрастанием уровня политического внимания общества. При определении целевых приоритетов уровень политического внимания общества достигает максимального значения, и затем в ходе разработки и реализации программы происходит его снижение.

2. Местные особенности периода трансформации оказывают существенное влияние как на продолжительность этапов работы над программой, так и на динамику изменения уровня политического внимания общества к этой работе.

3. По мере ухудшения ситуации на территории местного образования увеличивается продолжительность всех этапов работы над программой. В наибольшей степени это характерно для этапа признания существования проблем, а также разработки программы.

4. При неблагоприятных условиях динамика изменения уровня политического внимания приобретает неравномерный, скачкообразный характер, хотя и соответствует общему характеру изменения уровня политического внимания в ходе работы над программой, наблюдаемому при благоприятных условиях.

* * *

В заключение отметим следующее.

1. Характер проводимых широкомасштабных реформ на каждом их этапе решающим образом влияет на разработку и реализацию местных программ в сфере природопользования. Все местные образования находятся в разных условиях, поэтому невозможно сформулировать универсальный подход к планированию, в равной мере эффективный для всех. Однако, каждое местное образование, проведя на своей территории типологию местных особенностей периода трансформации, может сформулировать наиболее приемлемый для себя подход к разработке и реализации программы в сфере природопользования. При этом наблюдается общая закономерность: при неудовлетворительных условиях на территории более всего приемлемы такие подходы, в основе

которых заложены принципы инкрементального планирования; по мере улучшения условий становятся более применимы подходы, основанные на стратегическом планировании; и лишь при благоприятных условиях возможно использование элементов системного планирования. Таким образом, разработке местных программ в сфере природопользования должно предшествовать тщательное изучение местных особенностей периода трансформации и их типология. Особое значение при этом приобретает правильность характеристики реально сложившихся на территории условий в соответствии с выявленными индикаторами.

2. Местные особенности периода трансформации, как и подходы к планированию, оказывают влияние на выбор инструментов государственного регулирования в ходе разработки и реализации местной программы в сфере природопользования. В условиях неудовлетворительной эколого-социально-экономической ситуации, неудовлетворительной политико-психологической обстановки, при низком уровне знаний о территории весьма ограничен набор инструментов, которые могут эффективно использоваться. По мере улучшения эколого-социально-экономической ситуации и политико-психологической обстановки, повышения уровня знаний о территории расширяется спектр применяемых инструментов.

3. Влияние подходов к планированию на спектр применяемых инструментов и эффективность их использования, в отличие от местных особенностей периода трансформации, не так ярко выражено. Применение каждого сочетания инструментов при различных местных особенностях периода трансформации и при различных подходах к планированию будет предъявлять свои требования к информационному обеспечению разработки и реализации программы.

4. Принципиальная схема работы над местной программой в сфере природопользования может быть представлена в виде ряда этапов, которые различаются между собой уровнем политического внимания общества, составом работ, объемом необходимых инвестиций и т.д.: признание существования проблем в сфере природопользования; определение целевых приоритетов программы; разработка программы; реализация программы. Независимо от местных особенностей периода трансформации характер изменения уровня политического внимания в ходе работы над программой имеет ряд общих черт: признание существования проблем сопровождается возрастанием уровня политического внимания общества; при определении целевых приоритетов уровень политического внимания общества достигает максимального

значения, и затем в ходе разработки и реализации программы происходит его снижение. Местные особенности периода трансформации оказывают существенное влияние как на продолжительность этапов работы над программой, так и на динамику изменения уровня политического внимания общества: по мере ухудшения ситуации на территории местного образования увеличивается продолжительность всех этапов работы над программой, в наибольшей степени — этапа признания существования проблем, а также разработки программы; при неблагоприятных условиях динамика изменения уровня политического внимания приобретает неравномерный, скачкообразный характер.

3. Методические рекомендации по разработке местных программ в сфере природопользования

В данном разделе приведены утвержденные в январе 1996 г. Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации Методические рекомендации по разработке местных программ в сфере природопользования, разработанные на основании подходов, изложенных в разделе 2.

3.1. Общие положения

3.1.1. Программно-целевой метод управления в последние тридцать лет широко используется в мировой практике для разработки территориальных программ по решению проблем природопользования.

3.1.2. Выбор подходов к разработке местной программы в сфере природопользования производится с учетом эколого-социально-экономической ситуации, политико-психологической обстановки и уровня знаний о территории.

3.1.3. В условиях трансформации экономики, нехватки инвестиций и общественной нестабильности для составления программных документов по решению проблем природопользования на местном уровне наиболее приемлемы такие подходы к планированию, которые обеспечивают повышение гибкости управления, территориальную целевую координацию деятельности природно-ресурсных организаций и предполагают продвижение к достижению поставленных целей путем последовательных действий, не требующих значительных инвестиций.

Настоящие Методические рекомендации разработаны с позиций именно такого подхода к планированию и наиболее приемлемы для случаев неудовлетворительной эколого-социально-экономической ситуации на территории местного образования при низком уровне знаний об этой территории.

3.1.4. Программа в сфере природопользования представляет собой систему планово-организационных документов и их обоснований, позволяющих местному самоуправлению блокировать неблагоприятные

тенденции и придавать развитию местного образования эколого-социальную направленность.

3.1.5. Цель разработки местных программ в сфере природопользования заключается в создании основ механизма реализации Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в сфере природопользования.

3.1.6. Настоящие Методические рекомендации рассчитаны на применение их для местных образований, территория которых (полностью или частично) не отнесена в установленном законом порядке к зонам чрезвычайной экологической ситуации, экологического бедствия и экологического кризиса. Для особо загрязненных территорий, переход которых к устойчивому развитию возможен только в результате значительных внешних инвестиций, необходима разработка соответствующих региональных и даже федеральных целевых программ.

3.2. Структура и содержание местной программы в сфере природопользования

3.2.1. Типовая структура местной программы в сфере природопользования предполагает разработку трех основных блоков (рис. 6).

3.2.1.1. Местная программа в сфере природопользования (блок 1) представляет собой организационно-политический и инвестиционный документ, определяющий политику местного самоуправления в указанной сфере, а также мероприятия, обеспечивающие ее реализацию

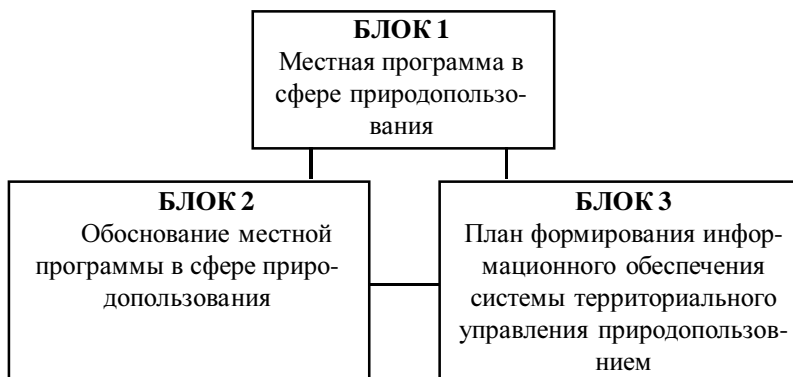


Рис. 6. Типовая структура местной программы в сфере природопользования

(собственно программа). Он разрабатывается в рамках административных границ местного образования и содержит:

- краткую характеристику экологической, экономической и социальной обстановки, сложившейся на территории местного образования;
- перечень приоритетных проблем природопользования, выступающих в качестве целей, на достижение которых ориентирована разрабатываемая программа;
- краткое изложение основных подходов, раскрывающих пути и методы достижения поставленных целей;
- долгосрочные и краткосрочные мероприятия, которые необходимы для решения приоритетных проблем природопользования и реально осуществимы, исходя из общих задач социально-экономического развития территории местного образования;
- перечень критериев и способов оценки эффективности реализации как долгосрочных и краткосрочных мероприятий, так и всей программы в целом.

3.2.1.2. Обоснование предложений в программу органов местного самоуправления в сфере природопользования (блок 2) включает:

- краткую характеристику территории местного образования;
- этно-исторические данные о традициях природопользования на территории местного образования;
- обоснование принятых теоретических подходов к разработке и реализации программы;
- определение приоритетных проблем природопользования на территории местного образования;
- рекомендации по организации работы по анализу и решению приоритетных проблем;
- уточнение характера приоритетных проблем;
- основные направления деятельности органов местного самоуправления по преодолению трудностей, связанных с решением приоритетных проблем (необходимость возрождения духовного мира населения, отсутствие в районе эффективных структур территориального управления природопользованием, неразработанность нормативной правовой базы природопользования, недостаточность финансовых средств, неприспособленность информационного обеспечения для территориального управления природопользованием, неподготовленность специалистов сферы управления для работы в современных условиях);
- предложения в программу по решению приоритетных проблем.

3.2.1.3. План формирования информационного обеспечения систе-

мы территориального управления природопользованием на территории местного образования (блок 3) включает:

- сжатую характеристику сложившегося положения с обеспечением органов местного самоуправления комплексными данными о природно-ресурсных возможностях территории и их использовании;
- краткое изложение основ предлагаемой системы сбора, анализа, обобщения и представления данных о наличии и характере использования природных ресурсов;
- пример реализации этой системы для одного временного периода;
- перечень мероприятий, необходимых и достаточных для создания такой системы сбора и обработки данных.

В приложениях к нему даются учетно-ресурсные ведомости, заполненные в соответствии с Временными методическими рекомендациями Минприроды Российской Федерации по формированию комплексных территориальных кадастров природных ресурсов, и две специальные карты масштаба 1:100 000 или 1:200 000. На первой в укрупненном виде показаны природно-ресурсные возможности рассматриваемой территории и характер их использования, на второй — в укрупненном плане характер распределения на этой территории техногенных воздействий, а также расположение особо охраняемых природных территорий.

3.2.2. Блок 1 — Местная программа в сфере природопользования — состоит из шести разделов и введения.

3.2.2.1. Введение должно содержать принципиальные положения, взятые за основу при разработке программы, исходя из концептуальных установок федеральных органов власти и местной специфики. Эти положения должны конкретизировать, в соответствии с местными особенностями, реализацию пункта 1 статьи 2 Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: «Местное самоуправление в Российской Федерации — признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций».

3.2.2.2. Раздел 1 — Основные подходы — является ключевым, поскольку он определяет принципы и методы работы по составлению и последующей реализации всей программы.

В начале раздела должны быть сформулированы выводы об эколо-

го-социально-экономической ситуации, сложившейся на территории местного образования, о политико-психологической обстановке и об уровне знаний о территории (раздел 2.1.). В разделе приводятся также основные отличительные черты планирования по принципу минимизации инвестиций и ориентации при выборе вариантов использования природно-ресурсного потенциала территории преимущественно на улучшение жизни малоимущих слоев населения (раздел 1.2.).

Необходимо предусматривать использование методов, позволяющих обеспечить наибольшее привлечение к работе местных специалистов, населения, общественности.

Заключает раздел перечисление приоритетных проблем природопользования, на решение которых направлена разрабатываемая программа.

3.2.2.3. Раздел 2 — Краткая характеристика рассматриваемой территории — в сжатом виде содержит основные природные, хозяйственные, демографические, этно-исторические и экологические особенности территории местного образования.

3.2.2.4. Раздел 3 — Приоритетные проблемы — содержит перечень приоритетных проблем природопользования местного образования.

3.2.2.5. Раздел 4 — Мероприятия по решению приоритетных проблем — является основным в первом блоке. Он должен содержать последовательное изложение предлагаемых долгосрочных и краткосрочных мероприятий, механизм их реализации и финансирования.

Долгосрочные мероприятия обычно формулируются в виде краткого обоснования двух-трех (не более 5) целевых долгосрочных программ.

Краткосрочные мероприятия должны быть сформулированы по основным направлениям организационно-управленческой деятельности органов местного самоуправления. По ним должны быть определены исполнители, затраты и сроки выполнения.

Для обеспечения реализации предусмотренных мероприятий программой должно быть предусмотрено использование различных инструментов государственного регулирования природопользования. Решающую роль при выборе инструментов играют конкретные географические условия территории местного образования: эколого-социально-экономическая ситуация, политико-психологическая обстановка и уровень знаний о территории (раздел 2.2.). При неудовлетворительных эколого-социально-экономической ситуации и политико-психологической обстановке, низком уровне знаний о территории выбор инструментов весьма ограничен, возможность эффективного применения многих

из них в значительной мере неопределенна. По мере улучшения ситуации расширяется спектр применяемых инструментов, повышается возможность их эффективного использования.

Административно-контрольное регулирование включает в себя комплекс разрешительно-запретительных мер, соответствующих механизмов контроля, штрафных санкций и других процедур, направленных на достижение нормативов качества окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов, а также установленных целевых приоритетов, придающих развитию местного образования эколого-социальную направленность.

Экономико-правовое регулирование должно являться обязательным элементом в системе территориального управления природопользованием. В него входят:

- система местных налогов и льгот по их уплате (статья 39 п. 1 Федерального Закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации»);
- платежи за пользование природными ресурсами, а также за выбросы, сбросы и размещение твердых отходов (статья 40 Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»);
- добровольные взносы жителей (включая дачников) для финансирования решения местных вопросов обустройства территории (статья 39 п. 2 Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»);
- формирование внебюджетных фондов для финансирования разработки и реализации местных целевых программ в сфере природопользования (статья 41 Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Инвестиционная политика. Хотя в настоящее время органы местного самоуправления обладают низкими инвестиционными возможностями, но программой должны быть определены основные возможные направления инвестирования.

Создание новых рабочих мест на различного рода природоохранных работах (посадка и очистка леса, очистка мелких водоемов и водотоков, посадка деревьев в водоохраных зонах, ремонт и строительство колодцев, оборудование свалок и т.п.).

Кооперация совместной деятельности, направленная на решение приоритетных проблем природопользования и заключающаяся в выявлении потенциальных участников кооперации, конкретизации их

интересов, координации их совместной деятельности и создании для них режима наибольшего благоприятствования.

Стимулирование (непосредственно не связанное с финансированием) органами местного самоуправления деятельности природопользователей, направленной на рациональное использование природных ресурсов и охрану окружающей природной среды по приоритетным направлениям.

Создание эффективной территориальной системы управления природопользованием — необходимое условие реализации программы. Деятельность создаваемых структур должна быть ориентирована на решение приоритетных проблем путем реализации мер, намеченных в программе.

К первоочередным мерам в этом направлении должны быть отнесены:

- возложение вопросов территориального управления природопользованием, а также организации работы по разработке и реализации программы, на одного из заместителей Главы местного самоуправления;
- назначение в составе органов местного самоуправления специалиста для выполнения оперативной работы по этим направлениям;
- назначение в каждом органе местного самоуправления и муниципальных службах должностных лиц, ответственных за природоохранную деятельность;
- создание при органах местного самоуправления для территориальной координации деятельности организаций природно-ресурсного блока Совета по рациональному природопользованию;
- усиление контроля за эффективностью работы природно-ресурсных и природоохранных ведомств и служб на территории местного образования;
- повышение эффективности деятельности (формирование и использование) экологического фонда района.

Создание информационной базы реализации программы предусматривает, прежде всего, ведение учетно-ресурсных ведомостей и сопровождающих их специальных карт.

В числе краткосрочных должны быть предусмотрены мероприятия по *экологическому образованию и воспитанию населения*.

3.2.2.6. Раздел 5 — Ожидаемая эффективность программы — должен определять основные позиции при оценке программы в сфере природопользования местного образования. Оценка должна осуществляться не только с позиций технико-экономического подхода, но и с позиций социальной и экологической целесообразности.

Оценку целевых программ, намеченных в долгосрочных мероприятиях, следует проводить, исходя из следующих критериев:

- эффективность достижения приоритетных целей программы;
- эффективность затрат на создание и функционирование формируемого механизма реализации программы;
- способность обеспечить соответствующие государственные учреждения информацией, необходимой для успешной реализации программы;
- стоимость контроля реализации программы и обеспечения принятых нормативных правовых актов;
- гибкость создаваемого механизма (его способность адаптироваться к меняющимся условиям экономической конъюнктуры, изменениям в области ресурсопользования, охраны окружающей среды, технологий и т.д.);
- способность стимулировать внедрение прогрессивных для местных условий технологий;
- приемлемость для широких слоев населения;
- приемлемость для субъектов хозяйственной деятельности, для органов местного и регионального управления, территориальных организаций федеральных министерств и ведомств.

3.2.3. Блок 2 — Обоснование местной программы в сфере природопользования. Обоснование должно быть подготовлено при анализе и обобщении данных о природных, хозяйственных, демографических, этно-исторических, экологических и других особенностях рассматриваемой территории. Для сбора этих данных должны применяться как традиционные, так и сравнительно новые, активные методы работы, которые должны быть применены для сбора, анализа и обобщения рассеянной информации³ о местных проблемах природопользования, а также о путях и методах решения этих проблем.

3.2.3.1. Раздел 1 — Характеристика территории местного образования. Источниками для составления этого раздела должны служить:

- проект районной планировки;
- данные районного отдела статистики;
- материалы лесоустройства;
- ведомственная информация природно-ресурсных и природоохранных организаций и т.д.

³ Рассеянной принято считать информацию, не формализуемую традиционными методами и поэтому, как правило, выпадающую из поля зрения исследователей. В данном случае речь идет, в основном, о знаниях и представлениях специалистов района и местных жителей.

При составлении этого раздела необходимо придерживаться следующих правил. Текст должен быть кратким и содержать не описание территории местного образования, а только тех ее особенностей, которые важны для работы над программой в сфере природопользования. Особое внимание должно быть уделено обоснованию выбора подхода к планированию, а также системы сбора и обобщения рассеянной информации.

3.2.3.2. Раздел 2 — Этно-исторические данные о традициях природопользования на территории местного образования. Источниками данных для этого раздела служат:

- материалы местных и центральных архивов;
- публикации в местной периодической печати (в основном дореволюционной);
- материалы земской статистики (важнейший источник);
- географические атласы прежних изданий (в основном дореволюционных).

Анализ этих материалов должен проводиться с точки зрения выяснения традиций природопользования, позволявших использовать природно-ресурсные возможности территории для создания рентабельного хозяйства, исходя из особенностей ее географического положения.

3.2.3.3. Раздел 3 — Обоснование выбора подхода к планированию. Это обоснование дается, исходя из местных условий, на основании выводов предшествующих разделов обоснования программы.

3.2.3.4. Раздел 4 — Определение приоритетных проблем природопользования.

Важнейшие критерии для определения приоритетов в сфере природопользования должны формироваться в результате оценки следующих факторов:

- обеспокоенность местного населения;
- первоочередность решения проблем по оценкам специалистов района и материалам экспертных оценок;
- наличие реальных путей достижения целей в сложившихся условиях.

Определение приоритетных проблем природопользования целесообразно проводить раздельно местными специалистами и внешними экспертами-консультантами с последующим сопоставлением и согласованием полученных результатов.

3.2.3.5. Раздел 5 — Организация работы по решению приоритетных проблем. В нем дается обоснование формирования рабочих групп по решению каждой приоритетной проблемы в сфере природопользования.

Работу в каждой группе организует координатор рабочей группы, кандидатура которого единодушно одобрена всеми ее членами.

Помимо рабочих групп по приоритетным проблемам, должна быть создана группа управления разработкой и реализацией программы в целом. Эта группа управления должна обеспечивать:

- единоначалие в разработке и осуществлении запланированных мероприятий;
- эффективное взаимодействие между рабочими группами;
- квалифицированную помощь в работе каждой рабочей группы;
- своевременное подключение к работе экспертов-консультантов соответствующего профиля и квалификации;
- необходимое информационно-правовое обеспечение всей работы.

Для обеспечения деятельности целевых рабочих групп, оперативной координации их взаимодействия, своевременного привлечения экспертов-консультантов и других организационных работ должен быть назначен координатор программы.

Составы целевых рабочих групп по приоритетным проблемам и группы управления, кандидатуры координаторов рабочих групп, руководителя и координатора программы утверждаются Постановлением главы местного самоуправления.

3.2.3.6. Раздел 6 — Уточнение характера приоритетных проблем.

В нем приводятся результаты обсуждений приоритетных проблем в рабочих группах, полученные с широким использованием активных методов. По каждой приоритетной проблеме уточняется первоначальная формулировка и выполняется анализ существа проблемы.

3.2.3.7. Раздел 7 — Основные направления деятельности органов местного самоуправления по преодолению трудностей, связанных с решением приоритетных проблем.

Разработка этого раздела требует особого внимания, поскольку приведенные в нем материалы будут положены в основу разработки предложений в программу.

Основные причины появления проблем в сфере природопользования в любой местности, в большинстве своем, кроются в сложившемся несоответствии между природно-ресурсными возможностями территории местного образования, с одной стороны, и структурой размещения и характером производительных сил, его инфраструктурой — с другой. Такое несоответствие возникло исподволь, из-за незнания или игнорирования местных природно-ресурсных особенностей. Ликвидация этого несоответствия и его последствий — весьма сложный и длительный процесс из-за большой инерционности социальных и экономических процессов. Кроме того, действия местного самоуправления

осложняются трудностями сегодняшнего периода (проблема возрождения духовных традиций, отсутствие эффективных структур территориального управления природопользованием, неразработанность нормативной правовой базы природопользования, недостаточность финансовых средств, неприспособленность информационного обеспечения для территориального управления природопользованием, неподготовленность специалистов сферы управления для работы в современных условиях и т.д.).

В данном разделе приводятся результаты анализа объективно существующих трудностей, связанных с решением приоритетных проблем природопользования именно на рассматриваемой территории и предусматриваются меры поддержки в сфере экономики разрабатываемой программы.

3.2.3.8. Раздел 8 — Предложения в местную программу по рациональному природопользованию — является обобщающим. Он должен обосновывать предлагаемую стратегию природопользования на рассматриваемой территории и намечать основные действия органов местного самоуправления по ее реализации. Одновременно в этом разделе необходимо определить конкретные действия, необходимые и реально выполнимые в ближайшие годы в условиях, сложившихся на территории местного образования. В связи с этим предложения данного раздела должны:

- быть направлены на решение приоритетных проблем, выработанных и сформулированных местными специалистами и экспертами-консультантами;
- ориентироваться на применение наиболее эффективных в современных условиях инструментов территориального регулирования природопользования;
- учитывать особенности современной ситуации;
- исходить из географических особенностей и традиций природопользования конкретной территории, а также учитывать сложившуюся ситуацию в использовании природно-ресурсного потенциала и опыт местных специалистов в решении проблем природопользования.

В качестве **долгосрочных мероприятий** определяются несколько (не более 5) направлений разработки долгосрочных целевых программ, которые и будут определять стратегию природопользования на территории местного образования.

При определении **краткосрочных мероприятий** по каждой из приоритетных проблем формулируются основные направления деятельности по ее решению, оцениваются возможности применения различ-

ных инструментов государственного регулирования природопользования для реализации выбранных направлений, вырабатываются предложения в программу по решению данной проблемы.

3.2.4. Блок 3 — План формирования информационного обеспечения системы территориального управления природопользованием — должен содержать все необходимое для создания системы информационного обеспечения реализации программы. Блок 3 состоит из трех разделов, сопровождаемых текстовыми и картографическими приложениями в виде специальных среднемасштабных карт территории местного образования.

3.2.4.1. Раздел 1 — Анализ существующего положения с информационным обеспечением органов местного самоуправления данными о природно-ресурсных возможностях и их использовании на подведомственной территории. Особое внимание должно быть обращено на соответствие порядка использования природных ресурсов требованиям действующего законодательства.

3.2.4.2. Раздел 2 — Основные параметры предлагаемой системы сбора, анализа, обобщения и представления данных о природно-ресурсных возможностях рассматриваемой территории и их использовании. Такая система должна информационно обеспечить реализацию программы. При разработке системы необходимо руководствоваться нормативными методическими документами Минприроды Российской Федерации (Временные методические рекомендации по формированию комплексных территориальных кадастров природных ресурсов, 1994 г. и Временное положение о порядке формирования комплексных территориальных кадастров природных ресурсов и объектов, 1995 г.).

3.2.4.3. Раздел 3 — План мероприятий для реализации предлагаемой системы сбора, анализа, обобщения и представления данных о природно-ресурсных возможностях рассматриваемой территории и их использовании. Эти мероприятия включаются отдельным разделом в программу и должны предусматривать первоначальное овладение приемами и навыками ведения учетно-ресурсных ведомостей и сопровождающих их специальных карт на бумажных носителях и поэтапный план перехода на комплексные технологии их ведения, исходя из задач управления природопользованием, финансовых, материально-технических и кадровых возможностей местного образования.

3.2.4.4. Текстовые приложения включают в себя учетно-ресурсные ведомости, заполненные в соответствии с Временными методическими рекомендациями Минприроды Российской Федерации по фор-

мированию комплексных территориальных кадастров природных ресурсов, по состоянию на 1 января года завершения работ над программой в сфере природопользования местного образования.

3.2.4.5. **Картографические приложения** представляют собой две специальные среднemasштабные карты, составленные в соответствии с указанной выше инструкцией. Эти специальные карты при реализации местной программы в сфере природопользования начнут выполнять роль дежурных карт. На них будут фиксироваться все изменения в природно-ресурсной среде территории местного образования, происходящие в ходе реализации программы.

3.3. Порядок разработки, рассмотрения, утверждения и начала реализации местной программы в сфере природопользования

3.3.1. Заказчиком разработки и реализации местной программы в сфере природопользования выступают органы местного самоуправления. До принятия решения о разработке программы заказчик должен получить в администрации (правительстве) соответствующего субъекта Федерации официальное подтверждение о том, что территория данного местного образования полностью или частично не охвачена федеральными или региональными целевыми программами. Такой запрос необходим для того, чтобы правильно сформулировать задание на разработку программы местного образования в сфере природопользования.

3.3.2. Решение о разработке местной программы в сфере природопользования оформляется Постановлением главы местного самоуправления. В этом документе должны быть определены:

- один из заместителей главы местного самоуправления, который будет осуществлять руководство разработкой и реализацией программы;
- исполнитель (разработчик) программы;
- сроки выполнения работ, объем и источники финансирования.

3.3.3. Требования к разработчику программы в сфере природопользования местного образования:

- в составе коллектива исполнителей должны быть специалисты, имеющие опыт практической работы в сфере территориального управления природопользованием; специалисты, знакомые с действующим законодательством, регулирующим природопользование, и с практикой его применения; специалисты, имеющие практические

навыки работы с активными методами сбора рассеянной информации о природопользовании; специалисты, владеющие традиционными методами сбора, анализа, обобщения и представления (в том числе и в картографической форме) данных о природных ресурсах, их использовании и техногенных воздействиях на природно-ресурсную среду; специалисты, владеющие методами и имеющие опыт практической работы по анализу этно-исторических особенностей территорий и традиций природопользования на ней;

- организация — исполнитель картографических работ должна иметь лицензию Федеральной службы геодезии и картографии на право ведения следующих видов работ: использование исходных топографо-геодезических и картографических материалов и данных, создание и обновление в графическом виде кадастровых карт и планов масштаба 1:100 000 и 1:200 000, размножение тематических карт (в количестве до 100 экземпляров).

3.3.4. На разработку местной программы в сфере природопользования составляется задание, которое утверждается Главой местного самоуправления. На основе утвержденного задания составляется договор, к которому в соответствии с действующим законодательством прилагается протокол соглашения о договорной цене и календарный план работы над программой, утвержденный заказчиком. В календарном плане работы приводится детальный график совместной работы экспертов-консультантов исполнителя с местными специалистами, а также график поэтапной передачи материалов для обсуждения со специалистами заказчика.

3.3.5. Руководитель программы со стороны заказчика:

- организует совместную работу экспертов-консультантов исполнителя с местными специалистами и представителями общественности;
- следит за выполнением календарного плана работ;
- составляет по завершении работ заключение по представленной программе, в котором определяет соответствие выполненной работы утвержденному заданию;
- организует экологическую экспертизу программы.

3.3.6. Местная программа в сфере природопользования, сопровождаемая отзывами специалистов, заключением руководителя работ со стороны заказчика и при необходимости заключением экологической экспертизы, выносится на обсуждение представительных органов местного самоуправления с привлечением местных специалистов и представителей общественности. По результатам обсуждения принимается

постановление об утверждении программы и о начале ее реализации, в котором для каждого мероприятия указывается срок выполнения и ответственный за реализацию из числа работников местного самоуправления.

3.3.7. При реализации программы необходимо предусмотреть заключение дополнительного соглашения с исполнителем для консультативной помощи в ходе выполнения намеченных мероприятий.

3.3.8. Контроль за ходом реализации местной программы в сфере природопользования осуществляется заказчиком.

Изложенные в настоящем разделе Методические рекомендации по разработке местных программ в сфере природопользования должны быть адаптированы к особенностям конкретных местных образований, прежде всего, к эколого-социально-экономической ситуации, политико-психологической обстановке, уровню знаний о территории. Пример адаптации применительно к муниципальным округам Ярославской области изложен в следующем разделе.

4. О применении Методических рекомендаций по разработке местных программ в сфере природопользования к специфике условий в конкретных административных районах (на примере Ярославской области)⁴

Для практического применения Методических рекомендаций прежде всего необходимо определить специфику тех условий, которые сложились в конкретном административном районе с точки зрения разработки и реализации программ в сфере природопользования. Именно это своеобразие каждого района решающим образом влияет на выбор подходов к планированию, к определению приоритетов программы и инструментов их реализации.

Такая общая оценка географических условий выполняется различными методами. Прежде всего, на основе традиционного анализа формализованной информации: статистических данных, материалов ведомственной отчетности, схем районных планировок, ТерКСОПов и т.д. Проводимый анализ должен быть строго целенаправленным: под задачи составления и реализации программы. В результате такого целенаправленного анализа должны быть получены оценки трех основных параметров: эколого-социально-экономической ситуации, политико-психологической обстановки, уровня знаний о территории. Однако слабая формализация процессов, происходящих в социально-экономических системах, зачастую затрудняет получение количественных оценок. Как отмечается в литературе по проблемам управления (Управленческое консультирование..., 1992; Управление..., 1984; Рекомендации..., 1984; Факторный анализ..., 1983 и др.), количественное сопоставление разнокачественных показателей наиболее целесообразно с использованием метода экспертных оценок. Наибольший эффект его применение достигается при сочетании с интерактивными методами ведения обсуждения (Nicklig, 1990; Проект KWS 2000..., 1990 и др.).

Эти методы были использованы в ходе работы НПП «Кадастр» по оценке условий, сложившихся в муниципальных округах Ярославской области с точки зрения разработки программ в сфере природопользования. В группу экспертов были включены представители Правитель-

⁴ Исследования выполнены в 1996 г.

ства области, областного комитета экологии и природных ресурсов, областного центра Государственного санитарно-эпидемиологического надзора, общественных экологических движений, средств массовой информации, специалистов научно-производственных организаций в сфере природопользования. Результаты, полученные в ходе экспертного обсуждения с широким использованием активных методов, изложены ниже.

4.1. Оценка условий, сложившихся в муниципальных округах Ярославской области с точки зрения разработки программ в сфере природопользования

В ходе совещания и в результате обработки полученных данных была сформулирована экспертная оценка муниципальных округов Ярославской области по трем параметрам: эколого-социально-экономической ситуации, политико-психологической обстановке, уровню знаний о территории. По этим условиям в соответствии с признаками, изложенными в разделе 2.1.4., была выполнена типизация муниципальных округов. При этом в связи с высоким уровнем обобщения информации в используемой типологии и более дробным характером полученных экспертных оценок возникла необходимость в дополнительной дифференциации внутри типов (неудовлетворительной эколого-социально-экономической ситуации, неудовлетворительной политико-психологической обстановки, низкого уровня знаний о территории) с выделением двух подтипов. Кроме того, была выполнена экспертная прогнозная оценка изменения ситуации в муниципальных округах области по каждому из трех параметров (улучшение — ухудшение) на ближайшую перспективу (через год). Ниже изложены полученные результаты.

Эколого-социально-экономическая ситуация. Комплексная оценка эколого-социально-экономической ситуации, сложившейся в муниципальных округах с точки зрения разработки программ в сфере природопользования, выполнялась экспертами с учетом таких основных признаков: состояние общественного производства, особенности протекания процессов разгосударствления собственности и приватизации, состояние здоровья населения, напряженность проблем в сфере природопользования и охраны окружающей среды, финансовая ситуация на территории, возможность инвестирования в ресурсосберегающую и природоохранную деятельность, эффективность существующей системы управления природопользованием. Полученные результаты представлены на рисунке 7.

Как видно из рисунка, в Переславском, Ярославском, Ростовском и Угличском муниципальных округах эколого-социально-экономическая ситуация оценивается экспертами как удовлетворительная; в Большесельском, Борисоглебском, Гаврилов-Ямском, Даниловском, Мышкинском, Некрасовском, Рыбинском муниципальных округах — как неудовлетворительная; в Некоузском, Первомайском, Любимском, Брейтовском, Тутаевском и Пошехонском муниципальных округах — как крайне неудовлетворительная. Кроме того, по мнению экспертов, наиболее существенное улучшение эколого-социально-экономической ситуации в ближайший год можно ожидать в Переславском, Угличском и Ярославском муниципальных округах, наиболее существенное ухудшение — в Некоузском и Тутаевском муниципальных округах. Иллюстрация полученных результатов (рис. 8) позволяет проследить определенную пространственную закономерность в распределении муниципальных округов в соответствии со сложившейся эколого-социально-экономической ситуацией: относительно благоприятная ситуация сложилась в группе южных муниципальных округов Ярославской области; в северных округах ситуация наиболее сложная; центральные — занимают срединное положение.

Политико-психологическая обстановка. Общая оценка политико-психологической обстановки, сложившейся в муниципальных округах с точки зрения разработки программ в сфере природопользования, выполнялась экспертами с учетом таких основных признаков: характер изменения уровня жизни большинства населения, дифференциация доходов наиболее бедных и наиболее богатых слоев населения, возможности большинства населения в достижении своих жизненных притязаний, целостность и стабильность политического поведения большинства населения, соответствие политики модернизации традиционным типам сознания и социальных действий. Полученные результаты представлены на рисунке 9.

Как видно из рисунка, в Переславском, Ярославском, Угличском, Ростовском и Мышкинском муниципальных округах политико-психологическая обстановка оценивается экспертами как удовлетворительная; в Борисоглебском, Гаврилов-Ямском, Даниловском, Любимском, Некрасовском, Первомайском, Пошехонском и Рыбинском муниципальных округах — как неудовлетворительная; в Брейтовском, Некоузском, Тутаевском и Большесельском округах — как крайне неудовлетворительная. Кроме того, по мнению экспертов, наиболее существенное улучшение политико-психологической обстановки в ближайший год можно ожидать в Переславском, Угличском, Ростовском и Ярослав-

ком муниципальных округах, наиболее существенное ухудшение — в Тутаевском округе. Иллюстрация полученных результатов (рис. 10) позволяет достаточно отчетливо выделить группу юго-западных муниципальных округов Ярославской области с относительно благоприятной обстановкой и группу северо-восточных округов, где обстановка более сложная.

Уровень знаний о территории. Оценка уровня знаний о территориях муниципальных округов с точки зрения разработки программ в сфере природопользования выполнялась экспертами с учетом таких основных признаков: наличие данных о природно-ресурсном потенциале и его использовании, возможность получения новой информации, степень пространственно-временной согласованности (рассогласованности) ведомственных потоков информации, соответствие характера сбора информации и направленности ее анализа задачам территориального управления природопользованием, уровень компьютеризации. Полученные результаты представлены на рисунке 11.

Как видно из рисунка, ни в одном из муниципальных округов Ярославской области уровень знаний о территории не оценен экспертами как удовлетворительный; в Ярославском, Рыбинском, Переславском, Ростовском, Угличском, Тутаевском и Гарилов-Ямском муниципальных округах уровень знаний о территории признан низким; в Брейтовском, Первомайском, Пошехонском, Некоузском, Мышкинском, Любимском, Даниловском, Большесельском, Некрасовском — крайне низким. Кроме того, по мнению экспертов, наиболее существенное улучшение уровня знаний о территории в ближайший год можно ожидать в Ярославском, Переславском, Рыбинском и Ростовском округах, не должно произойти ощутимых изменений в Первомайском, Брейтовском и Некоузском муниципальных округах. Иллюстрация полученных результатов (рис. 12) не позволяет выявить достаточно отчетливо выраженную закономерность в пространственном распределении муниципальных округов Ярославской области в соответствии с уровнем знаний о территории. Скорее всего, наблюдается зависимость уровня знаний о территории от промышленного развития центра округа.

На основе результатов проведенной типизации был выполнен анализ сочетаний условий в муниципальных округах Ярославской области, который позволил в укрупненном виде сформулировать группы округов, однотипных с точки зрения подходов и особенностей разработки программ в сфере природопользования.

Первая группа — Переславский, Угличский, Ростовский и Ярославский муниципальные округа.

Вторая группа — Мышкинский муниципальный округ.

Третья группа — Гаврилов-Ямский, Рыбинский, Борисоглебский, Даниловский, Некрасовский и Большесельский муниципальные округа.

Четвертая группа — Любимский, Первомайский и Пошехонский муниципальные округа.

Пятая группа — Тутаевский, Брейтовский и Некоузский муниципальные округа.

Графическое изображение полученных результатов представлено на рисунке 13.

4.2. Основные подходы к разработке и особенности местных программ в сфере природопользования в муниципальных округах Ярославской области

Для всех муниципальных округов Ярославской области в большей или меньшей степени характерны общие неблагоприятные тенденции: спад производства, ухудшение благосостояния людей, усиление социальной напряженности, вымирание населения. Это требует срочных мер по стабилизации ситуации для последующего ее улучшения и постепенного перехода к сбалансированному эколого-социально-экономическому развитию территорий.

В настоящее время политика областного руководства направлена на содействие становлению институтов местного самоуправления. 25 февраля 1996 года в Ярославской области впервые состоялись прямые выборы всех глав самоуправляемых территорий. Таким образом, в настоящее время в области сложились благоприятные условия для разработки и реализации программ в сфере природопользования на уровне местного самоуправления, ориентированных на непосредственное включение жителей территорий в управление ресурсосберегающей и природоохранной деятельностью.

Выполненная оценка условий, сложившихся в муниципальных округах Ярославской области (раздел 4.1.), позволила выявить пять групп округов, однотипных с точки зрения подходов и особенностей разработки программ в сфере природопользования.

Первая группа: Переславский, Угличский, Ростовский и Ярославский муниципальные округа.

Общая оценка ситуации. Эти округа характеризуются удовлетворительной эколого-социально-экономической ситуацией и удовлетворительной политико-психологической обстановкой. В значительной

мере это обусловлено наличием на территории округов городов с выгодным географическим положением, устойчивыми историческими традициями и многоотраслевой промышленностью. Это, в отличие от молодых городов-заводов, существенно смягчает кризисные явления, характерные для современной ситуации. В то же время, уровень знаний о территории этих муниципальных округов оценивается экспертами как низкий. По мнению экспертов, большинство ранее проводимых исследований территорий этих округов выполнялись бессистемно, без ориентации на формирование эффективных территориальных систем управления. Даже выполненные в 80-х годах ТерКСОПы городов Ярославля и Переславля-Залесского не охватывают территории муниципальных округов.

Касаясь вопроса возможного изменения ситуации в округах этой группы, эксперты были наиболее оптимистичны и допускали возможность существенного улучшения эколого-социально-экономической ситуации и политико-психологической обстановки, а также повышение уровня знаний о территории.

Подходы к планированию. Для муниципальных округов первой группы в наибольшей степени приемлем подход, базирующийся на сочетании стратегического и критического типов планирования.

Такой подход ориентируется на наилучшие решения в конкретной ситуации. При этом ведущая роль отводится методам распределения власти в обществе и степени влияния этого распределения на планирование, а также организации управления, достижения консенсуса, учета чувств и желаний жителей территории. В процессе планирования основное внимание уделяется исследованию сильных и слабых сторон сложившейся в округе системы управления природопользованием вместе с исследованием «возможностей» и «угроз» вне организации для достижения целей программы.

В муниципальных округах этой группы возможно изыскать и консолидировать собственные ресурсы с целью достижения особо значимых целей в развитии природопользования. Поэтому определение приоритетных целей программ должно быть максимально конкретным. Основу таких программ будут составлять инвестиционные проекты. В связи с тем, что в муниципальных округах этой группы наиболее вероятно повышение экономической активности в ближайшие годы, программы должны предусматривать меры, направленные на осознание органами местного самоуправления и населением приоритетности вопросов охраны окружающей среды при использовании природно-ресурсного потенциала территории. В составе программ целесообразно раз-

рабатывать специальный блок информационного обеспечения с выделением необходимого финансирования.

Использование инструментов государственного регулирования природопользования. При разработке и реализации программ в сфере природопользования в округах первой группы, как показывают проведенные исследования (раздел 2.2.3., табл. 10), в наибольшей степени приемлемы такие инструменты государственного регулирования природопользования, как кооперация совместной деятельности на широкой основе; финансирование обычных мероприятий, имеющих отношение и к окружающей среде; политика занятости населения, имеющая природоохранный эффект; финансирование учреждений окружающей среды. Кроме того, можно использовать природоохранные регламентации и ограничения хозяйственной деятельности; изменение правовых условий с учетом природоохранного фактора; непринудительное побуждение к природосовместимым действиям; территориальное планирование организации окружающей среды; государственные целевые инвестиции; стимулирование природоохранной частной хозяйственной инициативы, хотя эффективность таких инструментов в условиях, сложившихся в муниципальных округах этой группы, в достаточной степени неопределенна. В условиях низкого уровня знаний о территории проблематично эффективное применение лицензирования (сертификации) природопользования.

Вторая группа: Мышкинский муниципальный округ.

Общая оценка ситуации. Мышкинский муниципальный округ характеризуется неудовлетворительной эколого-социально-экономической ситуацией и удовлетворительной политико-психологической обстановкой, чем существенно отличается от других сельских округов Ярославской области. Сравнительное благополучие Мышкинского муниципального округа объясняется, прежде всего, наличием на его территории линейного управления магистральных газопроводов, а значит, ощутимыми поступлениями в местный бюджет. Кроме того, в муниципальном округе хорошо развито краеведение: активно работает краеведческий совет, ведутся исследования по истории округа. Город Мышкин в последние годы стал развиваться как туристский центр. Уровень знаний о территории Мышкинского муниципального округа оценивается экспертами как крайне низкий. В прошлые десятилетия исследования природно-ресурсного потенциала на территории округа практически не проводились. Эксперты прогнозируют в течение ближайшего года позитивные изменения условий в Мышкинском муниципальном округе.

ге, поскольку газовый комплекс, являясь одной из приоритетных отраслей в экономике страны, будет развиваться ускоренными темпами, давая соответствующий импульс и для округа.

Подходы к планированию. Для Мышкинского муниципального округа в наибольшей степени приемлем подход, базирующийся на сочетании стратегического и инкрементального типов планирования.

Такой подход, как и в первой группе округов, ориентируется на наилучшие решения в конкретной ситуации. В то же время, инвестиционные возможности округа несколько хуже, чем в муниципальных округах первой группы, что снижает возможности изыскания и консолидации собственных ресурсов для достижения целей в развитии природопользования. В таких условиях повышается значение достижения согласия как в определении краткосрочных целей, так и методов их достижения. Поэтому в основе разрабатываемых программ целесообразно заложить метод принятия решений путем малых приращений, при котором приоритет заключается в достижении согласия о сегодняшней политике, а не о будущих целях. Целесообразно придание особой значимости вопросам распределения функций управления природопользованием между организациями природно-ресурсного блока, действующими на территории муниципального округа, а также создания эффективной системы территориальной координации деятельности власти и населения в вопросах природопользования.

С целью повышения эффективности программы в сфере природопользования Мышкинского муниципального округа целесообразно разрабатывать ее параллельно с региональной целевой инвестиционной программой поддержки. Такая региональная программа позволит обеспечить консолидацию средств округа и области на проблемах, решение которых невозможно за счет средств только местного бюджета. Наряду с этим местная программа должна предусматривать меры, направленные на осознание органами местного самоуправления и населением приоритетности вопросов охраны окружающей среды при использовании природно-ресурсного потенциала. Разработка специального информационного блока в составе программы может не предусматриваться.

Использование инструментов государственного регулирования природопользования. При разработке и реализации программы в сфере природопользования в Мышкинском муниципальном округе, при более сложной ситуации, чем в округах первой группы, как показывают проведенные исследования (раздел 2.2.3., табл. 10), число инструментов, которые в наибольшей степени приемлемы для этих условий,

сокращается. С уверенностью можно говорить только о необходимости политики занятости населения, имеющей природоохранный эффект, и финансирования учреждений окружающей среды. Возможна и кооперация совместной деятельности на широкой основе, правда при стратегическом планировании ее роль несколько меньше по сравнению с критическим и инкрементальным. В Мышкинском муниципальном округе, как и в округах первой группы, возможно, хотя и со значительно меньшей эффективностью, применение природоохранных регламентаций и ограничений хозяйственной деятельности, а также изменения правовых условий с учетом природоохранного фактора. Возможно, будут эффективны кооперация совместной деятельности на широкой основе; непринудительное побуждение к природосовместимым действиям; территориальное планирование организации окружающей среды; государственные целевые инвестиции; финансирование обычных мероприятий, имеющих отношение и к окружающей среде; стимулирование природоохранной частной хозяйственной инициативы. Проблематично эффективное использование лицензирования (сертификации) природопользования и государственного управления финансами.

Третья группа: Гаврилов-Ямский, Рыбинский, Борисоглебский, Даниловский, Некрасовский и Большесельский муниципальные округа.

Общая оценка ситуации. Эколого-социально-экономическая ситуация в этих округах оценивается как неудовлетворительная. Также неудовлетворительно характеризуется и сложившаяся политико-психологическая обстановка, при этом в Большесельском муниципальном округе — крайне неудовлетворительно. В этих округах в течение ближайшего года не прослеживается явно выраженная тенденция к изменению эколого-социально-экономической ситуации и политико-психологической обстановки. Уровень знаний о территории в Гаврилов-Ямском и Рыбинском муниципальных округах оценивается как низкий, а в Борисоглебском, Даниловском, Некрасовском и Большесельском муниципальных округах — как крайне низкий. Это вызвано тем, что наиболее интенсивное изучение территорий ранее проводилось вблизи промышленных центров.

Подходы к планированию. Для округов третьей группы в наибольшей степени приемлем подход, базирующийся на сочетании инкрементального и критического типов планирования.

Такой подход предусматривает в ходе планирования принятие решений путем малых приращений; наибольшее значение придается со-

гласию о сегодняшней политике, а не о будущих целях, достижению консенсуса. В значительной мере этот подход использует феноменологическую теорию, предусматривающую понимание предпосылок, мировоззрений, чувств и желаний жителей территории. Именно методам распределения власти, степени влияния этого распределения на планирование отводится ведущая роль.

В муниципальных округах этой группы в процессе работы над программой необходимо предусматривать определение приоритетов в природопользовании в укрупненном виде (как направления действий); придание особой значимости вопросам распределения функций управления природопользованием между организациями природно-ресурсного блока, действующими на территории округа, а также создания эффективной системы территориальной координации их деятельности; использование методов, позволяющих обеспечить максимально возможное участие в работе жителей округа, тем самым добиваясь учета их чувств, желаний и достижения согласия между властью и населением. Программы в муниципальных округах этой группы целесообразно разрабатывать параллельно с региональными целевыми программами поддержки.

Несмотря на объединение в одну группу, программы каждого из округов будут отличаться некоторыми особенностями. Так, в Рыбинском и Гаврилов-Ямском муниципальных округах они должны предусматривать меры, направленные на осознание органами местного самоуправления и населением приоритетности вопросов охраны окружающей среды при использовании природно-ресурсного потенциала территории; в Борисоглебском, Даниловском и Некрасовском муниципальных округах необходимо ориентироваться, прежде всего, на важность рационального использования природно-ресурсного потенциала, а также на решение наиболее острых проблем охраны окружающей среды; в Большесельском муниципальном округе — на использование природно-ресурсного потенциала в интересах выживания территории.

Использование инструментов государственного регулирования природопользования. В округах третьей группы при разработке и реализации программ в сфере природопользования, как показывают проведенные исследования (раздел 2.2.3., табл. 10), в наибольшей степени приемлемы такие инструменты государственного регулирования природопользования, как кооперация совместной деятельности на широкой основе; политика занятости населения, имеющая природоохранительный эффект, и финансирование учреждений окружающей среды. При выбранном подходе к планированию в этой группе округов, как и в

округах второй группы, возможно использование природоохранных регламентаций и ограничений хозяйственной деятельности; изменения правовых условий с учетом природоохранного фактора; непринудительного побуждения к природосовместимым действиям; финансирования обычных мероприятий, имеющих отношение и к окружающей среде; стимулирования природоохранной частной хозяйственной инициативы, хотя эффективность этих инструментов в сложившихся условиях в достаточной степени проблематична. Следует подчеркнуть, что, в отличие от второй группы муниципальных округов, при неудовлетворительной эколого-социально-экономической ситуации и низком уровне знаний о территории, как правило, неэффективно применение таких инструментов, как государственные целевые инвестиции, государственное управление финансами, а также территориальное планирование организации окружающей среды и лицензирование (сертификация) природопользования.

Четвертая группа: Любимский, Первомайский и Пошехонский муниципальные округа.

Общая оценка ситуации. Муниципальные округа этой группы характеризуются крайне неудовлетворительной эколого-социально-экономической ситуацией. При этом, как отмечают эксперты, в Пошехонском муниципальном округе ситуация практически не изменится, но в Любимском и Первомайском муниципальных округах следует ожидать некоторого ее ухудшения. Политико-психологическая обстановка в округах этой группы неудовлетворительная, без явно выраженной тенденции к изменению в течение ближайшего времени.

Подходы к планированию. Для округов четвертой группы в наибольшей степени приемлем подход, базирующийся на сочетании инкрементального и протекционного типов планирования. В этом сочетании доминирующую роль играет инкрементальный тип планирования. Такой подход предусматривает небольшие целенаправленные действия, направленные, прежде всего, на организацию территориальной координации в управлении природопользованием. Кроме того, необходима ориентация на соблюдение интересов социально незащищенных слоев населения, что особенно важно в крайне сложных условиях этих округов. Поэтому инкрементальный подход должен применяться в сочетании с протекционным, который ориентирован на учет при планировании потребностей людей, особенно неимущих.

Учитывая особенности этой группы муниципальных округов, в процессе работы над программой целесообразно предусматривать опре-

деление приоритетов в природопользовании в самом укрупненном виде. При этом следует придать особую значимость вопросам распределения функций управления природопользованием между организациями природно-ресурсного блока, действующими на территории округа, а также создания эффективной системы территориальной координации их деятельности; ориентироваться при выборе вариантов использования природно-ресурсного потенциала территории преимущественно на улучшение жизни малоимущих слоев населения; выявлять возможности и направления использования природно-ресурсного потенциала округов, для которых необходимо и реально привлечение внешних инвестиций; использовать методы, позволяющие обеспечить максимально возможное участие в работе жителей округа.

В четвертой группе округов местную программу целесообразно разрабатывать как составную, дополняющую, подчиненную часть региональной целевой программы. Последняя и создает возможность реализации протекционной политики. В рамках программ в этой группе округов целесообразно разрабатывать специальные блоки информационного обеспечения с выделением необходимого финансирования.

Использование инструментов государственного регулирования природопользования. При разработке и реализации программ в сфере природопользования в муниципальных округах четвертой группы, как показывают проведенные исследования (раздел 2.2.3., табл. 10), эффективно использоваться могут лишь некоторые из известных инструментов государственного регулирования природопользования. К таким инструментам относится кооперация совместной деятельности на широкой основе, которая может быть организована и более успешно реализовываться в рамках региональной программы. Особое значение в сложной эколого-социально-экономической ситуации и политико-психологической обстановке округов этой группы приобретает политика занятости, имеющая природоохранный эффект, которая направлена на смягчение эффекта от безработицы; важно также финансирование учреждений окружающей среды. Кроме того, могут и должны использоваться стимулирование природоохранной частной хозяйственной инициативы, финансирование обычных мероприятий, имеющих отношение и к окружающей среде, хотя эффективность этих инструментов в сложившихся условиях в достаточной степени неопределенна. Мало эффективно применение таких инструментов, как природоохранные регламентации и ограничения хозяйственной деятельности, изменения правовых условий с учетом природоохранного фактора, государственное управление финансами, а также территориальное планирование

организации окружающей среды и лицензирование (сертификация) природопользования.

Пятая группа: Тутаевский, Брейтовский и Некоузский муниципальные округа.

Общая оценка ситуации. Муниципальные округа этой группы характеризуются крайне неудовлетворительной эколого-социально-экономической ситуацией, причем, в течение ближайшего года экспертами прогнозируется ее ухудшение, более значительное, чем в других округах Ярославской области. Политико-психологическая обстановка также оценивается как крайне неудовлетворительная, с возможным ухудшением в ближайшей перспективе. В Тутаевском муниципальном округе такая ситуация вызвана, прежде всего, глубоким кризисом завода танковых двигателей — основного, градообразующего предприятия. Брейтовский и Некоузский муниципальных округах обладают наихудшей транспортной доступностью в Ярославской области, кроме того, на территории Некоузского муниципального округа расположен поселок Борок с институтом биологии внутренних вод РАН.

Уровень знаний о территории в Брейтовском и Некоузском муниципальных округах признан экспертами как крайне низкий и без перспективы улучшения в течение ближайшего года. Отмечено, что в последние десятилетия Институт биологии внутренних вод не сумел организовать системное изучение территории округа своего расположения. Тутаевский муниципальный округ изучен несколько лучше и характеризуется низким уровнем знаний о территории с возможным повышением в ближайшей перспективе за счет исследований, организуемых на региональном уровне.

Подходы к планированию. Для округов пятой группы в наибольшей степени приемлем подход, базирующийся на сочетании протекционного и инкрементального типов планирования.

Для этой группы муниципальных округов протекционный подход играет доминирующую роль, что связано с устойчивыми ожиданиями ухудшения эколого-социально-экономической ситуации и политико-психологической обстановки в течение ближайшего года. В такой ситуации неизбежны рост безработицы и увеличение удельного веса малоимущих слоев населения. Именно на поддержку таких слоев населения, учет при планировании потребностей людей, особенно неимущих, ориентирован протекционный подход. Недостаток средств и сложность обстановки делают возможным реализацию местных программ только путем небольших шагов, делаемых последовательно: выбор основан

на ограниченных сравнениях нескольких альтернатив. Это особенно важно для организации территориальной координации деятельности в сфере природопользования в условиях неопределенной обстановки, для достижения консенсуса.

В этой группе округов в процессе работы над программой целесообразно, как и в четвертой группе, предусматривать определение приоритетов в природопользовании в самом укрупненном виде и создание эффективной системы территориальной координации их реализации. В то же время, именно в этих округах особенно важно предусматривать протекционистские меры по поддержке малоимущих слоев населения, повышать их активность в использовании природно-ресурсного потенциала территорий для создания новых рабочих мест.

В этих условиях местную программу целесообразно разрабатывать как составную, дополняющую, подчиненную часть региональной целевой программы. Местные программы для округов этой группы в обязательном порядке должны предусматривать меры, направленные на осознание органами местного самоуправления и населением важности использования природно-ресурсного потенциала в интересах выживания территории. В составе программ, как правило, нецелесообразна разработка специального информационного блока.

Использование инструментов государственного регулирования природопользования. При разработке и реализации программ в сфере природопользования в округах пятой группы, как показывают проведенные исследования (раздел 2.2.3., табл. 10), спектр эффективно применяемых инструментов весьма невелик. В наибольшей степени приемлемы такие инструменты государственного регулирования природопользования, как кооперация совместной деятельности на широкой основе; непринудительное побуждение к природосовместимым действиям; политика занятости населения, имеющая природоохранный эффект и финансирование учреждений окружающей среды. Целевое финансирование обычных мероприятий, имеющих отношение и к окружающей среде, должно быть сосредоточено на противоаварийных мерах и мероприятиях, имеющих как положительный экономический, так и природоохранный эффект. Желательно стимулирование природоохранной частной хозяйственной инициативы, хотя эффективность этого инструмента в сложившихся условиях в достаточной степени проблематична. В связи со слабой хозяйственной активностью в муниципальных округах этой группы низка эффективность использования природоохранных регламентаций и ограничений хозяйственной деятельности, а также изменения правовых условий с учетом природоох-

ранного фактора. В округах пятой группы крайне низка возможность эффективного применения таких инструментов, как государственное управление финансами, а также территориальное планирование организации окружающей среды и лицензирование (сертификация) природопользования.

* * *

Изложенное выше показывает на примере Ярославской области направление и характер применения Методических рекомендаций по разработке местных программ в сфере природопользования к конкретным условиям муниципального округа.

При таком применении, во-первых, уточняется наиболее эффективный подход к планированию. В условиях муниципальных округов Ярославской области он изменяется от вариантов на основе инкрементального типа до вариантов, основанных на стратегическом типе планирования (всеобъемлющий рациональный тип планирования не эффективен). Конкретизируется также характер взаимодействия местных и региональных программ в сфере природопользования. По мере стабилизации и улучшения ситуации в округах Ярославской области региональные программы все в большей степени будут приобретать характер программ поддержки, а также выполнять роль целевых межокружных. Во-вторых, проводимая адаптация позволяет также ранжировать по эффективности в конкретных условиях округа инструменты государственного регулирования природопользования и наметить изменение их роли по мере активизации хозяйственной деятельности.

Список литературы

1. Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: Понятийно-терминологический словарь. М.: Мысль, 1983. 350 с.
2. Алаев Э.Б. Стратегия преодоления глобальных проблем современности // Новое мышление в географии: Сб./ Под ред. В.М.Котлякова. М.: Наука, 1991. С. 169-173.
3. Анализ хода Российского кадастрового эксперимента /Ярославль: НПП «Кадастр». 1994. 82 с.
4. Анализ хода эксперимента по совершенствованию учета и социально-экономической оценки природно-ресурсного потенциала в регионах России и разработка предложений по расширению и углублению кадастрового эксперимента / Ярославль: НПП «Кадастр». 1995. 67 с.
5. Анучин В.А. Географический фактор в развитии общества. М.: Мысль, 1982. 334 с.
6. Арманд Д.Л. Нам и внукам. изд. 2. доп. М., 1966.
7. Бакланов П.Я. Прямые и обратные природно-ресурсные звенья в структуре территориальных систем промышленности Дальнего Востока // Экономико-географические аспекты промышленности на Дальнем Востоке. Владивосток: ДВНЦ АН СССР. 1979. С. 33–40.
8. Бакланов П.Я. Отраслевой и территориальный подход в экономико-географических исследованиях // Экономическая и социальная география. Вопр. географии, сб. 115. М.: Мысль, 1980. С. 86–93.
9. Балацкий О.Ф., Мельник Л.Г., Яковлев А.Ф. Экономика и качество окружающей природной среды. М.: Гидрометиздат, 1984. 190 с.
10. Баранский Н.Н. О постановке курса экономгеографии // Вопросы преподавания экономических дисциплин. М.: СПб., 1927. С. 43–61.
11. Баттимер А. Путь в географию: Пер. с англ. М.: Прогресс, 1990.
12. Бенвенисте Г. Овладение политикой планирования: Пер. с англ. / Под ред. М. Калантаровой. М., 1994. 304 с.
13. Блехин И.Я., Минеев В.А. Производительные силы и окружающая среда. М.: Мысль, 1981.
14. Винер Д.Р. Экологическая идеология без мифов // Вопросы философии, 1995. № 5. С. 82–97.

15. Виноградова А.Е., Катасонов В.Ю. Экономическое регулирование охраны окружающей среды в США // Итоги науки и техн. (ВИНИТИ). Сер. Охр. прир. и воспр. прир. рес. 1990. 26. С. 118–136.
16. Возрождение и развитие малых городов России. Основные положения Федеральной программы и экономических методов ее практической реализации / Министерство экономики РФ, Министерство строительства РФ, Российское товарищество содействия возрождению и развитию малых городов и сел «Возрождение», МГУ и др. М., 1994. 319 с.
17. Волкова И.И. Учет фактора суммации загрязняющих веществ, поступающих в водную и воздушную среду промышленных центров // Взаимодействие хозяйства и природы в городских и промышленных геотех-системах. 1981.
18. В поисках глобальной стратегии выживания (встреча за «круглым столом» в Совете Федерации) / Природа, 1996. № 1. С. 73–22.
19. Гелб Алан Х., Грей Ч.У. Экономические преобразования в странах Центральной и Восточной Европы (Проблемы, тенденции, перспективы). Пер. с англ.-М.: А/О Издательская группа «Прогресс», «Универс», 1995. С. 112.
20. Географические основы рационального природопользования / Под ред. Б.В. Пояркова. М.: Наука, 1987. 161 с.
21. Географические основы типологии регионов для формирования региональной политики России. Сборник статей. Под ред. д.г.н. Ю.Г. - Липеца. М.: ИГ РАН, 1995. 135 с.
22. Глазычев В.Л. Дух местах / Освобождение духа / Под ред. А.А. Гусейнова, В.И. Толстых. М.: Политиздат, 1991. С. 138–167.
23. Гофман К.Г. Спасение природы — в налоговой реформе // Деловой мир. 1994 а. 28 мая.
24. Гофман К.Г. О программе экологизации налоговой системы Российской Федерации // Сборник нормативно-методических и аналитических материалов по разработке и реализации экологических программ всех уровней. М., 1994 б. С. 261–266.
25. Гранберг А.Г. Региональная политика в программе экономических реформ. М: Совет по размещению производительных сил и экономическому сотрудничеству (СОПСиЭС), 1995. 39 с.
26. Грицай О.В., Иоффе Г.В., Трейвиш А.И. Центр и периферия в региональном развитии. М.: Наука, 1991. 167 с.
27. Грицевич И.Г. Современные экономические подходы к рациональному использованию природных ресурсов // Итоги науки и техники, ВИНИТИ. Сер. Охр. прир. и воспр. прир. рес. 1990. 26. С. 46–83.
28. Гумилев Л.Н. Этногенез и биосфера Земли. С-Пб.: Гидрометеиздат, 1990. С. 103.

29. Гусев С.И. Единый хозяйственный план и единый хозяйственный аппарат//Об едином хозяйственном плане: (Работы 1920–1921 годов). М., 1989. С. 76.
30. Гуссерль Э. Кризис европейских наук и трансцендентальная феноменология. Введение в феноменологическую философию (главы из книги) // Вопросы философии. 1992. №7. С. 136–176.
31. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: Т. 1–4: Т. 2. М.: А/О Издательская группа «Прогресс», «Универс», 1994. С. 967.
32. Доклад международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР): Наше общее будущее. М.: Прогресс, 1989. 376 с.
33. Жекулин В.С. О междисциплинарных исследованиях и интеграционных тенденциях в географической науке // Изв. ВГО, 1984. Т. 116. вып. 3. С. 193–200.
34. Заключительный отчет к предварительному исследованию. Экспертиза экологического оздоровления и развития города Сергиев Посад (бывший Загорск) / Немецкий институт урбанистики, Берлин, 1992. 119 с.
35. Иванов О.В. и др. В борьбе с драконом «Когай»: Опыт природопользования в Японии / О.В. Иванов, Л.Г. Мельник, А.Н. Шепеленко. М.: Мысль, 1991. С. 88–95.
36. Ишмуратов Б.М. В.И. Вернадский и ноосферные принципы природопользования / География и природные ресурсы. 1994. N 2. С. 10–18.
37. Кактынь А.М. Единый хозяйственный план и единый хозяйственный центр // Об едином хозяйственном плане: (Работы 1920–1921 годов). М., 1989. С. 105.
38. Картографическая изученность России (топографические и тематические карты) / Под ред. А.А. Лютого и Н.Н. Камедчикова. М.: Институт географии РАН, 1999. 319 с.
39. Клямкин И. Какая улица ведет к храму? // Новый мир. 1987. № 11. С. 150–189.
40. Коммонер Б. Замыкающийся круг. СПб.: Гидрометеониздат, 1974. 278 с.
41. Кондратьев Н.Д. Особое мнение. Избранные произведения в 2-х книгах. М.: Наука, 1993. Кн. 1. 655 с. (Серия «Памятники экономической мысли»)
42. Концепция перехода Российской Федерации на путь устойчивого развития. Проект / Всероссийский съезд по охране природы. Москва, 1995. 24 с.
43. Космачев К.К. Пионерное освоение тайги. Новосибирск: Наука, Сиб. отд-ние, 1974.
44. Космачев К.П. Историко-географическая оценка сельскохозяйственно-промышленного освоения горнотаежных территорий зоны БАМ (на примере Северо-Восточного Забайкалья) // Географические проблемы зоны БАМ. Новосибирск: Наука, 1979. С. 3–17.

45. Кочуров Б.И. География экологических ситуаций (экодиагностика территорий). М.: Институт географии РАН, 1997.
46. Кочуров Б.И. На пути создания экологической карты СССР / Природа. 1989. № 8. С. 10–17.
47. Крицман Л.Н. Единый хозяйственный план и Комиссия использования // Об едином хозяйственном плане: (Работы 1920–1921 годов). М.: 1989.
48. Куражковский Ю.Н. Очерки природопользования. М.: Мысль, 1969. 167 с.
49. Лебедева А.Н., Лаврик О.Л. Природоохранное законодательство развитых стран: Аналит. обзор / АН СССР. Сиб. отделение ГПНТБ. В 3 ч. 4.1. Право и система управления. Новосибирск, 1991. 197с..
50. Лемешев М.Я. Программно-целевой подход в рационализации природопользования // Природопользование. Географические аспекты. Вopr. Географии. Сб. 108. М.: Мысль, 1978. С. 82–95.
51. Липец Ю.Г. Информатика и новое мышление в географии // Новое мышление в географии. Сб. М.: Наука, 1991. С. 55–63.
52. Липец Ю.Г. Географический фактор в развитии общества // Географическое пространство: соотношение знания и незнания / Первые сократические чтения по географии. Отв. ред. Г.А. Приваловская. М.: изд. Российского открытого ун-та, 1993. С. 22.
53. Липец Ю.Г. Многомерный подход к типологии регионов // Географические основы типологии регионов для формирования региональной политики России. Сборник статей. Под ред. д. г. н. Ю. Г. Липеца. М.: ИГ РАН, 1995. С. 78–83.
54. Лисицын Е.Н. Охрана природы в зарубежных странах. М.: Агро-про-миздат, 1987. 215 с.
55. Лукьянчиков Н.Н. Новый путь развития России. М.: Тройка. 1995. 96 с.
56. Лукьянчиков Н.Н. Ноосферный путь развития России (концепция). М.: Тройка, 1995. 52 с.
57. Львов Д.С. Пробелы в науке — провалы в экономике // Независимая газета. 25 мая 1995.
58. Львовская К.Б., Ронкин Г.С. Окружающая среда, рынок и регион. М.: Наука, 1993. 160 с.
59. Лютый А.А. Язык карты: сущность, система, функции. М.: ИГ АН СССР, 1988. 292 с.
60. Мартынов А.С., Артохов В.В. и др. Россия: стратегия инвестирования в кризисный период (инвестиционный климат России). М.: ПА-ИМС, 1994. 240 с.
61. Машбиц Я.Г. Парадигма целостной географии // Новое мышление в географии: Сб. / Под ред. В.М. Котлякова. М.: Наука, 1991. С. 14–25.
62. Машбиц Я.Г., Сдасюк Г.В. Развивающиеся страны: хозяйственная отсталость и ее преодоление как приоритетная глобальная проблема //

- Новое мышление в географии: Сб. /Под ред. В.М. Котлякова. М.: Наука, 1991.
63. Мелешкин М.Т., Зайцев А.П., Маринов Х. Экономика и окружающая среда (взаимодействие и управление). М.: Экономика, 1979. 104 с.
 64. Методические рекомендации по разработке экологических программ административных районов (не городских) / Минприроды РФ. 1995. 20 с.
 65. Механизм в действии. Организация деятельности на местном уровне / Сост. Хаверкамп Я., Зондорп М.-Брюссель: Европейский отдел (Friends of the Earth), 1993. 53 с.
 66. Минц А.А., Петрякова Т.И. Использование территории как географическая проблема // Изв. АН СССР. Сер. геогр. 1973. N 4.
 67. Михайлов Ю.П. Проблемы природопользования и география // Природопользование и география (методологические аспекты): Сб. Владивосток: ДВО АН СССР, 1989. С. 8–16.
 68. Моисеев Н.Н. Вернадский и современность // Вопросы философии. 1994. № 4. С. 3–13.
 69. Московский столичный регион: Территориальная структура и природная среда. Опыт географического исследования / Под ред. Г.М. Лаппо, Г.А. Гольца, А. И. Трейвиша. М.: Институт географии АН СССР, 1988. 321 с.
 70. Мосунов В.П., Никольников Ю.С. Управленческая география (некоторые проблемы становления) / География и природные ресурсы. 1985. № 1. С. 106–113.
 71. Наше общее будущее: Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР): Пер. с англ. / Под ред. и с послесл. С.А. Евтеева и Р.А. Перелета. М.: Прогресс, 1989. 376 с.
 72. Окружающая среда для Европы. Программа действий по защите окружающей среды для Центральной и Восточной Европы / Документ, представленный конференции на уровне министров в Люцерне, Швейцария, 28–30 апреля 1993 года. 186 с.
 73. Окружающая среда для Европы. Программа действий по защите окружающей среды для Центральной и Восточной Европы / Документ, представленный конференции на уровне министров в Софии, Болгария, 23–25 октября 1995 года.
 74. Олдак П.Г. Современное производство и окружающая среда. Новосибирск: Наука, Сиб. отд., 1979.
 75. Олдак П.Г. Смена парадигмы экономического мышления // ЭКО. 1987. № 2. С. 108–110.
 76. Переписка В. Дильтея с Э. Гуссерлем // Вопросы философии. 1995. № 10. С. 144–150.
 77. Пивоваров Ю.Л. Альтернатива макрорегионального развития России: сжатие интенсивно используемого пространства / Географические

- основы типологии регионов для формирования региональной политики России. Сборник статей. Под ред. д. г. н. Ю. Г. Липеца. М.: ИГ РАН, 1995. С. 17–24.
78. Порфирьев Б.Н., Соколов И.В., Виноградова А.Е. Управление природоохранной деятельностью и меры по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов в зарубежных странах // Экономика и управление природопользованием (зарубежный опыт). М.: ВИНТИ, 1990. (Итоги науки и техники., Т. 26). С. 3–45.
79. Поярков Б.В. Некоторые философско-методологические аспекты становления инженерной географии. Владивосток: Тихоокеан. ин-т географии ДВНЦ АН СССР, 1984. Препринт. 27 с.
80. Поярков Б.В., Бакланов П.Я. и др. Природохозяйственное районирование Дальнего Востока, включая акваторию дальневосточных морей // Рационализация природопользования на Дальнем Востоке: Сб. Владивосток: ДВНЦ АН СССР, 1984. С. 6–18.
81. Поярков Б.В. Структура генеральной схемы природопользования. // Географические основы рационального природопользования. М.: Наука, 1987. С. 21–27.
82. Поярков Б.В. О развитии понятийной базы, связанной с реализацией экополитики // Географические основы типологии регионов для формирования региональной политики России. Сборник статей. Под ред. д.г.н. Ю.Г. Липеца. М.: ИГ РАН, 1995. С. 110–116.
83. Предложения по совершенствованию структуры управления охраной окружающей природной среды, использованием природных ресурсов и координации природоохранной деятельности: Отчет НИР по проекту 8.4.1 по ГНТП «Экология России» на 1992 г. / Отв. исполнитель Грицевич И.Г. - М., 1992. 66 с.
84. Преображенский В.С. О роли социальных аспектов в проблеме природопользования / Природопользование. Географические аспекты. Вопр. географии, сб. 108. М.: Мысль, 1978. С. 40–43.
85. Преображенский В.С., Приваловская Г.А., Рунова Т.Г. Природопользование — как расширяющаяся сфера социально-экономической деятельности и задачи географической науки // Методологические аспекты современной конструктивной географии М.: Институт географии АН СССР, 1985. С. 16–29.
86. Приваловская Г.А., Рунова Т.Г. Природопользование в системе географических исследований. // География в системе наук. СПб.: Наука, 1986. С. 117–131.
87. Приваловская Г.А., Рунова Т.Г. Географическое обоснование перестройки управления экономической и социальной сферой // Новое мышление в географии: Сб. / Под ред. В.М. Котлякова. М.: Наука, 1991. С. 174–188.

88. Приваловская Г.А. Пространственное понимание хозяйства и эволюционный подход к изучению хозяйственного развития региона: методологические истоки // Биполярная территориальная система Москва-Санкт-Петербург: методологические подходы к изучению. Отв. ред. Г.А. Приваловская. М.: изд. Российского Открытого Ун-та, 1994. С. 13–29.
89. Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса. Новый диалог человека с природой. / Пер. с англ. М.: Прогресс, 1986. 432 с.
90. Природопользование. Географические аспекты. Вопр. Географии. сб. 108. М.: Мысль, 1978.
91. Природопользование в системе управления: Планирование с использованием экономико-математических методов / Г.М. Мкртчян, Л.А. - Бондаренко, И.И. Думова и др. Новосибирск: Наука. Сиб. отд-ние, 1991. 247 с.
92. Программа действий. Повестка дня на 21 век и другие документы конференции в Рио-де-Жанейро в популярном изложении (Материалы встречи на высшем уровне «Планета земля») / Сост. Китинг М.-Женева: 1993. 69 с.
93. Проект KWS 2000, методология и практика — Гаага: проектное бюро Голландского проекта KWS 2000, 1990, 19 с.
94. Ракитов А.И. Цивилизация, культура, технология и рынок. // Вопросы философии. 1992. №5. С. 3–15.
95. Реймерс Н.Ф. Экология (теория, законы, правила, принципы и гипотезы). М.: Журнал «Россия Молодая». 1994. №7. 367 с.
96. Рекомендации по формированию типовых моделей системы трудовых коллективов сельскохозяйственных предприятий. Рук. темы В.Ф. - Башмачников / Косино: ВНИЭТУСХ, 1984. 68 с.
97. Рунова Т.Г. Географическое ресурсоведение в системе знаний о природопользовании // Природопользование. Географические аспекты. Вопр. географии, сб. 108. М.: Мысль, 1978. С. 44–54.
98. Рунова Т.Г. Социалистическое природопользование: содержание понятия, его структура, объект исследования // Совершенствование природопользования (географический анализ) / Институт географии АН СССР. М.: «Наука», 1983. С. 5–14.
99. Савельева И.Л. Природно-ресурсное районирование и его картографирование // География и природные ресурсы. 1993. №4.
100. Саушкин Ю.Г. Экономическая география: история, теория, методы, практика. М.: Мысль, 1973. 559 с.
101. Сбалансированное экономическое, социальное и экологическое развитие территории (экономико-географические аспекты) Горленко И.А., Руденко Л.Г., Малюк С.Н., Лебедь Н.П. Киев, 1991. 55 с. (Препринт / АН УССР, Отделение географии ИГФ АН УССР; 11-91).

102. Селедец В.П., Поярко Б.В. Научные основы формирования природоохранных комплексов. // Географические основы рационального природопользования. М.: Наука. 1987. С. 40–51.
103. Советский энциклопедический словарь. М.: издательство «Советская энциклопедия». 1980. С. 803.
104. Согрин В.В. Современная российская модернизация: этапы, логика, цена // Вопросы философии, 1994. №11. С. 3–18.
105. Соколов В.И. Природопользование в США и Канаде: экономические аспекты / Отв. ред. Л.Н. Карпов. М.: Наука, 1990. 160 с.
106. Социалистическое природопользование. М. — София: Экономика-Партиздат, 1980.
107. Социально-экологические системы как объект управления / Г.А. Бачинский, В.И. Мамонов, Ю.Г. Марков и др. Новосибирск: Наука, Сиб. отд-ние, 1990. 238 с.
108. Социокультурная методология охраны окружающей среды. Тематический сборник. / Сост. Фоменко Г.А. — Ярославль: НПП «Кадастр», 1999 г., 142 стр.
109. Справочно-методическое пособие к методическим рекомендациям по разработке экологических программ административных районов (не городских) / Минприроды РФ. НПП «Кадастр», 1995. 55 с.
110. Степин В.С. Философия и образы будущего // Вопросы философии. 1994. №6. С. 10–21.
111. Столыпин П.А. Нам нужна Великая Россия...: Полн. собр. речей в Государственной думе и Государственном совете. 1906–1911 гг. / Предисл. К.Ф. Шацилло; Сост. коммент. Ю.Г. Фельштинского. М.: Мол. гвардия, 1991. С. 240.
112. Терехов А.Г., Ящукова С.П. Планирование народнохозяйственной деятельности. М.: Лесная промышленность, 1984. 150 с.
113. Территориальная комплексная схема охраны природы (ТерКСОП) г. - Ярославля / Разр. ЦНИИП Градостроительства. М., 1989.
114. Тупица Ю.Ю. Эколого-экономическая эффективность природопользования. М.: Наука, 1980.
115. Тусайнт Б. Экологические информационные системы // Охрана окружающей среды и управление. Ярославль: НПП «Кадастр», 1994. С. 61–69.
116. Уайт Г. География, ресурсы и окружающая среда: Пер. с англ.-М.: Прогресс, 1990. 544 с.
117. Указ Президента РФ №236 «О государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» 4 февраля 1994 г.
118. Управление сельскохозяйственным производством. Завадский И.О. Киев: Вища школа. Головное изд-во, 1984. С. 234–236.

119. Управленческое консультирование: В 2-х т. Пер.с англ. М.: СП «Интерэксперт», 1992. 319 с.
120. Факторный анализ эффективности сельскохозяйственного производства / [Ф. С. Мартинкевич, В.П. Большакова, Н.В. Коризно и др.]; Ред. В.В. Ефременко. М.: Наука и техника, 1983. 215 с.
121. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
122. Философия и политика (материалы «круглого стола») Выступили: В.А. Лекторский, В.Н. Подопригора, И.К. Пантин, В.М. Розин, И.И. Кравченко, В.А. Рубцов, Т.И. Краснопевцева, Т.А. Алексеева, Н.А. Ковальский, В.А. Куринский, М.П. Орлов, С.В. Попов // Вопросы философии, 1996, № 1. С. 3–42.
123. Философия Э. Гуссерля и ее критика: Реферативный сборник. М., 1983.
124. Фоменко Г.А. Регионализация систем управления природопользованием в условиях перехода к рынку. Ярославль, 1993. 182 с.
125. Фоменко Г.А., Фоменко М.А. Анализ и обобщение результатов работы в интерактивном режиме, анкетирования и обсуждения за «круглым столом» // Сб. Территориальное управление природопользованием и комплексный территориальный кадастр природных ресурсов. М-лы семинара 20–25 июня 1994 года. Ярославль: НПП «Кадастр», 1994. С. 212–242.
126. Фоменко Г.А. Развитие регионального управления природопользованием и охраной природы в период реформ 1995 // Географические основы типологии регионов для формирования региональной политики России. Сб. статей. Под ред. д. г. н. Ю.Г. Липеца. М., ИГ РАН, 1995. С. 116–126.
127. Фоменко М.А. Методические рекомендации по составлению локальных экологических программ в условиях государственного регулирования природопользования при переходе к рыночным отношениям - Ярославль: НПП «Кадастр», 1994. 40 с.
128. Фоменко М.А. О разработке территориальных программ рационального природопользования и охраны природы на уровне местного самоуправления // Географические основы типологии регионов для формирования региональной политики России. Сборник статей. Под ред. д.г.н. Ю.Г. Липеца. М.: ИГ РАН, 1995. С. 127–135.
129. Хайдеггер М. Работы и размышления разных лет. Пер. с нем. / Составл., переводы, вступ. статья, примеч. А.В. Михайлова. М.: Издательство «Гнозис», 1993. 464 с.
130. Хайек Ф.А. Дорога к рабству // Вопросы философии. 1990. N 10–12.
131. Хесле В. Философия и экология. Перевод А.К. Судакова. М.: Наука, 1993. 205 с.

132. Хорев Б.С. Понятия территориальной организации общества и управление им как основные понятия социально-экономической географии // Экономическая и социальная география. Вопр. географии, сб. 115. М.: МЫСЛЬ, 1980. С. 75–85.
133. Человек, политика, психология (материалы «круглого стола») / Зинченко В.П., Донцев А.И., Шестопап Е.Б., Ольшанский Д.В., Егорова Е.В., Гозман Л.Я., Ракитянский Н.М., Собкин В.С. // Вопросы философии, 1995. №4. С. 3–23.
134. Чистобаев А.И. Социально-географическое пространство и его организация: методологический аспект // Биполярная территориальная система Москва-Санкт-Петербург: методологические подходы к изучению / Российский открытый университет. М., 1994. С. 29–41.
135. Шафаревич И. Две дороги к одному обрыву // Новый мир. 1989. №7. С. 147–165.
136. Щедровицкий Г.П. Принципы и общая схема методологической организации системно-структурных исследований и разработок. // Системные исследования. Методологические проблемы. Ежегодник 1981 г. М.: Наука, 1981. С. 193–228.
137. Экологизация экономики: методы регионального управления / А.М. Бронштейн, В. А. Литвин, И. И. Русин. М.: Наука, 1990. 120 с.
138. Экономические проблемы рационального природопользования и охраны окружающей среды. Под редакцией академика Т.С. Хачатурова. М., Изд-во Моск. ун-та, 1982. 198 с.
139. Altshuler, A.A. The City Planning Process: A Political Analysis. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1965.
140. Ansoff, I. «Strategic Issue Management.» Strategic Management Journal, 1980, 1, 131–142.
141. Armstrong, J.Scott, Long Range Forecasting — from Crystal Ball to Computer, New York, 1978
142. Below, P.J., Morrisey, G.L., and Acomb, B. L. The Executive Guide to Strategic Planning. San Francisco: Jossey-Bass, 1987.
143. Berger, P.L., and Luckmann, T. The Social Construction of Reality. New York: Anchor, 1966.
144. Calden, N., and Wldavsky, A. Planning and Budgeting In Poor Countries. New York: Wiley, 1974.
145. Conservation Directory. 1989. 34th ed. Waschlngton B.C.: Nat. Wildlife Federation. – P. 8-34.
146. de Neufville, J.I. «Knowlndge and Actions: Making fhe Link.» Journal of Planning Educustlon and Research, 1987, 6, 86–92.
147. Environmental programme. Ministry of Housing, Phuslcal Plan-nung and the Environment Department for Information and International Relations. The Hague, The Netherlands, 1991. 41p.

148. Faludi, A. *A Decision-Centered View of Environmental Planung*. Elmsford, N.Y.: Pergamon Press, 1987.
149. Forester, J. «Critical Theory and Planung Practice. »In J. Forester (ed.), *Critical Theory and Public Life*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1985.
150. Giorgi, A. (ed.) *Phenomenology and Psychological Research*. Atlantic Highlands, N.J.: Humanities Press International, 1985.
151. Habermas, J. *Theory and Practice*. London: Heinemann, 1974.
152. Habermas, J. *Legitimation Crisis*. London: Heinemann, 1976.
153. Habermas, J. *Communication and the Evolution of Society*. Boston: Beacon Press, 1979.
154. Hall, P. «Planning: A Geographer's View». In B. Goodall and A. Kirby (eds.), *Resources and Planning*. Elmsford, N.Y. Pergamon Press, 1979.
155. Hicklig, A. *Decision Spaces: a scenario about designing appropriate rooms for group decision management*. In: Eden, C., and Radford, I. (EDS). *Tackling Strategic Problems*. Sage Publkatlons, London, 1990.
156. Immler H. *Vom Wert der Natur. Zur oekologische Reform von Wirtschaft und Gesellschaft Natur In der oekonomische Theorie Tell 3.2. Aufgabe*. Westdeutsche Verlag, 1990. 348 s.
157. Isard W. and Relner T.A. *Regional science: retrospect and prospect*. Papers RSA. v. XVI, 1966.
158. Isard W. *Some notes on the linkage of the ecologic and economic systems.- Papers RSA, v. XXII, 1969.*
159. Isard W. ChoguillC., Kissinl., Seyfarth R., Tatlock R., Bussett K., Furtado I. and Izumina R. *Ecologic-economic analysis for regional development*. New lork, 1972.
160. Kershaw J. *Government's role // Occas. Publ./Boreal Inst. North. Stud. - 1988a. - N 24. - P. 3.*
161. Kershaw J. *Introduction // Occass.Publ. /Boreal Inst.North. Stud. - 1988b. - N 24. - P. 1.*
162. Llndblom, C.E. *The Policy-Making Process*. (2nd ed.) Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1980.
163. Luckmann, T. (ed.). *Phenomenology and Sociology: Selected Readings*. New York: Penguin, 1978.
164. *Luftreinhaltplan Kassel. Tell 2. Immissionen. Bericht uber die Erhebung der Immissionen und Wirkungen sowie Massnahmenplan zum Luftreinhalterplan*. Herausgegeben von Hessischen Minister uber Umwelt und Energie. Dezember 1986. 204 s.
165. Lutz R. *Sieben Zukunftszenerarien: [Plane fur eine menschliche Zukunft. hrsg. von Rudiger Lutz. Mlt Beltr. von Manon Andreas Grise-bach...]* Weinheim; Basel: Beltz, 1988. - S. 291-300.
166. Lutz R. *Toward improved accounting for the environment. An UNSTAT — World Bank Symposium*. The World Bank Washington, D.C., 1993.

-
167. Meyerson, M., and Banfield, E.G. *Politics, Planung, and the Public Interest: The Case of Public Housing In Chlkago*. New York: Free Press, 1955.
 168. Mulder, M. «Power Equalization Through Participation.» *Administrative Science Quarterly*, 1971, 16.31-39.
 169. *National Environmental Policy Plan. To choose or to Lose*. Ministry of Housing, Phusikal Planung and Environment Departament for Information and International Relations. The Hague, the Netherlands, 1990. 258 s.
 170. *National Environmental Policy Plan Plus*. Ministry of Housing, Physical Planung and Environment Departament for information and International Relations, The Hague, Netherlands, 1990. 107 s.
 171. *Nature Policy Plan of the Netherlands*. Ministry of Agrikul-ture, Nature Management and Fisheries. The Hague, 1990. 103 s.
 172. *Oekologisches Gesamtkonzept fuer den Rein «Lachs 2000»* - Koblenz: Internationale Kommission zum Schuetze des Rheins gegen Verun-reinigung, 1991, 22 s.
 173. Pearce D. «Turner K. *Economics of Natural Resources and the Environment*. Harvester Wheatsheaf. Great Britain. 1990.
 174. *Strategy for Environmental Protection and Rational Use of Natural Resource in ECE Member Countries Covering the Period Up to the Year 200 and Beyond. Part 1. Environmental Trends and Policies in the ECE Region*. Econ. Commission foe Europe. UN, New York: 1986, 133 p.
 175. Thines, G. *Phenomenology and the Science of Behavior: A Historical and Epistemological Approach*. London: Alien & Unwin, 1977.
 176. Wachs, M. (ed.). *Ethics in Planung*. New Brunswick: Center for Urban Policy Research, Rutgers, State University of New Jersey, 1985.
 177. Waterston, A. *Development Planning: Lessons of Experience*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1965.
 178. Whitehead Alfred North, *Process and Reality*, New York 1979.
 179. Wicke L.: *Umweltoekonomie und Umweltpolitik/Redaktionelle Verantwortung*: Verlag C.H. Beck Muenchen, 1991. 277s.
 180. Wildavsky, A. «If Planning Is Everything, Maybe It's Nothing». *Policy Sciences*, 1973, 4, 127-153.
 181. Wildavsky, A. *Speaking Truth to Power: The Art and Graft of Policy Analysis*. Boston: Little, Brown, 1979.

Научное издание

**Местные программы действий
в сфере природопользования
для устойчивого развития**

Корректоры **Е.А. Арабова, А.В. Михайлова**

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

ЛР № 040939 от 04.02.99

Подписано к печати 02.04.2001. Формат 60х84 1/16. Бумага Хероx.
Гарнитура Times. Печать трафаретная. Усл.печ.л. 9,3. Тираж 100 экз.
Заказ 409. Цена договорная.

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