

МЕСТНОЕ ПРИРОДООХРАННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В РОССИИ

Ярославль
2003

Российский Региональный Экологический Центр
Центр поддержки местных инициатив по устойчивому
развитию и экологической безопасности

Местное природоохранное планирование в России

Ярославль 2003

УДК 504.06
ББК 20.18 (2)
М 53

М 53 **Местное природоохранное планирование в России.** Ярославль: АНО
Институт экономики природопользования и учета природных ресурсов, 2003.
136 с.

Авторский коллектив: *к.г.н. М.А. Фоменко (руководитель проекта),
д.г.н. Г.А. Фоменко, А.В. Михайлова,
Н.В. Жаринова, А.В. Ковалев*

Научная редакция — *д.г.н. Г.А. Фоменко*

ISBN 5-902637-01-5

В настоящем докладе представлены результаты работы в Российской Федерации по проекту "Улучшение местного экологического управления в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии". Обобщен опыт местного природоохранного планирования, показаны особенности и формы общественного участия, определены действия, необходимые для его стимулирования в современных условиях.

Доклад предназначен для специалистов органов власти, природоохранного управления, широкого круга общественности, представителей бизнеса и всех заинтересованных лиц.

Доклад издан при финансовой поддержке РРЭЦ.

Распространяется бесплатно

ISBN 5-902637-01-5

© – Авторский коллектив, 2003

© – РРЭЦ, 2003

Содержание

1 ВВЕДЕНИЕ	5
2 МЕСТНОЕ ПРИРОДООХРАННОЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ УПРАВЛЕНИЕ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ	7
2.1 Природоохранное программно-целевое управление в городах	9
2.2 Природоохранное программно-целевое управление на сельских территориях	16
3 МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ МЕСТНЫХ ПРОГРАММ	23
4 МЕСТНОЕ ПРИРОДООХРАННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В РОССИИ	29
4.1 Исторический опыт разработки программных документов в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования	30
4.2 Состояние местного природоохранного планирования в Российской Федерации	36
4.3 Наиболее распространенные в России формы общественного участия в природоохранном управлении на местном уровне	43
5 НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОЦЕССА МЕСТНОГО ПРИРОДООХРАННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ...	47
5.1 Международные нормативно-правовые акты	49
5.2 Федеральные законы и кодексы	51
5.3 Подзаконные акты высших органов исполнительной власти	55
5.4 Ведомственные акты	57
5.5 Законодательство субъектов Федерации и муниципальных образований	59
6 ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕСТНОГО ПРИРОДООХРАННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ	61
6.1 Основные структуры поддержки местного планирования в Российской Федерации	62
6.2 Консультанты и консалтинговые организации, оказывающие поддержку местному планированию на основе общественного участия.....	70
7 ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ	83
ЛИТЕРАТУРА	89
ПРИЛОЖЕНИЯ	95
Приложение 1. Описание работы по проекту «Улучшение местного экологического управления в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии»	96
Приложение 2. Материалы семинара «Совершенствование местного экологического планирования на основе общественного участия в Российской Федерации»	111



1 Введение

Экологическое благополучие и устойчивое развитие территорий невозможно без полноценного участия каждого человека в выборных органах власти, в принятии управленческих решений, касающихся социальной сферы, состояния окружающей природной среды и использования природных ресурсов.

Становление институтов местного самоуправления, в особенности координирующих, обеспечивающих консолидацию людей на достижении общих целей, как никогда актуально для России. В результате многочисленных разрушительных потрясений 20 века, доминирования тотального планирования «сверху», в стране во многом утрачены традиции местного самоуправления. К сожалению, консолидация усилий граждан сегодня происходит, как правило, стихийно и кратковременно, преимущественно для разрешения чрезвычайных ситуаций. Фактическое бесправие людей в решении местных, жизненно важных для них, вопросов породило скептическое настроение в отношении необходимости целенаправленных и последовательных действий по планированию местной жизни, в том числе рационального использования природных богатств в интересах местных сообществ. Не случайно становление институтов местного самоуправления поставлено в ряд важнейших задач государственного строительства в Российской Федерации.

В докладе обобщен опыт местного природоохранного планирования, показаны особенности и формы общественного участия и определены действия, необходимые для его стимулирования¹. Он подготовлен специалистами Центра поддержки местных инициатив по устойчивому развитию и экологической безопасности при содействии высококвалифицированных экспертов, практиков природоохранного планирования, ведущих управленцев. Активную поддержку мероприятиям проекта оказали сотрудники органов территориального управления — председатель комитета по охране окружающей среды департамента АПК, охраны окружающей среды природопользования Ярославской области С.П. Лихобабин, глава администрации Первомайского муниципального округа Л.И. Щербаков и заведующая отделом экономического развития Е.Н. Соколова, глава Шатурского района Московской области А.А. Парвицкий, заведующая отделом природопользования администрации Камешковского района Владимирской области В.С. Щербакова, главный архитектор Даниловского муниципального округа И.Н. Савинова; сотрудники научно-кон-

¹ Работы выполнены в рамках проекта «Улучшение местного экологического управления в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии», реализованного на территории РФ Центром поддержки местных инициатив по устойчивому развитию и экологической безопасности по заданию Российского Регионального Экологического Центра.

салтинговых и образовательных учреждений, активисты общественных движений и организаций — к.т.н. С.А. Васильев, Я.С. Ольгов, д.г.н. О.А. Александровская и многие другие. Ценные рекомендации в ходе исследовательской части проекта были высказаны д.г.н. Г.А. Приваловской и к.г.н. И.Н. Волковой. Особую благодарность авторы выражают менеджерам РРЭЦ, к.э.н. М.Л. Козельцеву и О.А. Разбаш, специалистам НПП «Кадастр», без которых настоящая работа просто не могла бы состояться.

Итоги работы по проекту показали, что для определения направлений стимулирования местного природоохранного планирования на основе общественного участия важно хотя бы в общих чертах сформулировать современный контекст программно-целевого управления на муниципальном уровне в Российской Федерации в условиях глобализации; проанализировать современный международный опыт в этой сфере; выявить традиции и особенности современной ситуации, сложившейся в Российской Федерации с местным природоохранным планированием; охарактеризовать нормативно-правовые и организационные условия.

Авторы отмечают как большую сложность и многогранность решаемой задачи, так и ее особую актуальность для природоохранного управления и развития институтов гражданского общества не только в Российской Федерации, но и на всей территории постсоветского пространства в силу схожести многих социально-экономических и политических процессов. К сожалению, и в научном сообществе эта проблематика обсуждается недостаточно. Изложенный здесь материал в подавляющей своей части является «первичным», еще не представленным в специальной литературе. Это дает хорошие стартовые возможности для широкого обсуждения проблемы совершенствования природоохранного планирования на основе общественного участия. В связи с этим, авторы будут благодарны за сделанные замечания и предложения.

2 Местное природоохранное программно-целевое управление в условиях глобализации

Программно-целевое управление природоохранной деятельностью широко распространено в мировой практике. В современном варианте такое управление предполагает разработку программ, ориентированных на экологически значимый конечный результат, а не на источник загрязнения (как было принято в условиях планово-командной экономики). Природоохранное программно-целевое управление исходит из необходимости учета мнений различных социальных групп и основывается на их действиях, скоординированных в рамках природоохранных программ. Важнейшая особенность этих программ состоит в определении ясно очерченных целей на основе широкого участия всех заинтересованных социальных групп общества, что является базовой предпосылкой для успешной реализации, поскольку силовые методы не могут компенсировать отсутствия конструктивного сотрудничества в решении существующих проблем. Сформулированные цели должны базироваться на реалистичных расчетах, сделанных на основе реально существующих финансовых и людских ресурсов. Процесс разработки и реализации программы включает целый ряд поэтапных мер, рассчитанных на относительно длительный период времени. Ключевую роль при этом играют:

- четкое определение целей в отношении того, какая проблема требует решения и почему;
- определение наилучшего варианта из организационных, политических и технических решений;
- детальная проработка необходимых мероприятий в аспекте их соответствия природоохранной политике;
- вовлеченные организации и их ответственность, источники финансирования, законодательные проекты и т.д.

Условием успешного природоохранного программно-целевого управления является наличие информации о существующих источниках и уровнях загрязнения. Его методология неизбежно претерпевает существенные изменения. Это во многом связано с нарастанием процессов экономической глобализации, все более отчетливыми проявлениями тенденций постиндустриального общества (особенно в наиболее экономически развитых странах) и находит отражение в двух основных глобальных взаимозависимых трендах развития.

Во-первых, укрепление единого институционального пространства России, повышение роли формальных унифицированных природоохранных институтов прямого действия, не зависящих от

местных и региональных условий. Это обусловлено необходимостью вхождения страны в мир-экономику и связано с соблюдением принятых в международных контрактных отношениях норм деловой этики. Для этого на федеральном уровне должны быть созданы базовые правила игры, регулирующие применение в стране унифицированных природоохранных инструментов с учетом национальных особенностей.

Во-вторых, повышение институциональной эффективности природоохранного управления на локальных территориях путем применения инструментов, которые обеспечивают взаимодействие унифицированных специфических, традиционных для конкретных территорий природоохранных институтов.

Наиболее важно обеспечить координацию деятельности природопользователей на конкретных территориях. Именно здесь природоохранное регулирование с позиций соблюдения глобальных и национальных природоохранных ограничений и регламентаций может эффективно дополняться вкладом местных сообществ, которые напрямую страдают от загрязнения окружающей среды и истощения природных ресурсов. Важнейшим инструментом в этом направлении являются территориальные природоохранные программы.

2.1 Природоохранное программно-целевое управление в городах

Нарастание тенденций глобализации, наряду с преимуществами, обозначило перед городами новые вызовы, поиск ответов на которые предполагает и корректировку природоохранного управления. В первую очередь, необходимо учитывать социальные последствия увеличения разрыва между богатыми и бедными, а также расширения масштабов бедности. Сегодня в большинстве городов России отчетливо проявляется нарастающая тенденция поляризации на бедные и относительно благополучные районы.

В ходе усиливающейся конкуренции за инвестиции специализируются функции городов. На постсоветском пространстве происходит активное внедрение рыночных механизмов в жилищную сферу; начата частная продажа земли. Наряду с явными экономическими выгодами, частная собственность означает и возможность лишения малоимущих граждан доступа к ранее бесплатным природным благам и экосистемным услугам. Например, вид красивого ландшафта или моря, близость к городским паркам значительно повышают рыночную цену недвижимости и земельных участков. Реальностью становится фактически принудительное выселение из тихих мест малоимущих жителей. Реальностью становится и процесс приватизации коммунальных услуг: водоснабжение, сбор мусора, снабжение электроэнергией все в большей степени передаются в частные руки. Это экономически выгодно, и глобализация открывает двери на эти рынки и международным, и национальным фирмам. Однако в новых условиях обеспечение жизненных потребностей людей начинает полностью зависеть от того, сколько денег имеют жители для их оплаты. Без специальной социальной политики коммунальные услуги будут предоставляться лишь тем, кто способен за них платить. Это означает социальную катастрофу для многих бедных домохозяйств и ухудшение экологической ситуации в бедных районах.

Обобщенный в рамках различных международных форумов опыт городов мира (Хабитат и др.) показывает принципиальную невозможность реального улучшения жизни населения без ориентации на обеспечение устойчивого роста, что предполагает проведение эффективной природоохранной политики. При ее разработке и реализации необходимо учитывать следующее. **Во-первых**, в условиях существующего неравенства различные социальные группы имеют разный доступ к ресурсам развития (в том числе и природным). Кроме того, экологические ущербы (как и другие лишения) в наибольшей степени испытывают малоимущие, социально незащищенные слои населения. Поэтому требуется применение специальных мер природоохранного регулирования и использование специальных индикаторов (показателей), позволяющих оперативно оценивать динамику факторов социальной справедливости при использовании экологических ресурсов города. **Во-вторых**, экологическая деградация препятствует со-

циально-экономическому развитию городов и снижает их инвестиционную привлекательность. Загрязнение водного и воздушного бассейнов, городских земель налагают дополнительные затраты на бизнес, промышленность, приводит к удорожанию коммунального обслуживания домашних хозяйств; экологические риски уменьшает благосостояние населения. Как следствие, возрастает себестоимость выпускаемой продукции, что неизбежно подрывает ее конкурентоспособность. Неэффективное использование и истощение природных ресурсов городов в условиях рыночной экономики (при невнимании к этому вопросу) вызывает неизбежный рост цен на природные ресурсы высокого качества для производства товаров и услуг (особенно воды), расходов на поддержание здоровья людей, тем самым, сдерживая инновации и инвестиции. Ситуацию усугубляет возрастание экологических рисков.

В качестве важнейших факторов стимулирования инноваций и притока инвестиций следует назвать возрастание роли коммуникационной инфраструктуры, системы образования, наличия объектов культуры, а также факторов состояния окружающей среды и наличия качественных природных ресурсов (вода, воздух, рекреация и др.). При таком подходе природоохранная деятельность рассматривается как важнейший элемент качественного роста и привлечения инвестиций с позиций устойчивого развития. Иными словами, политика развития должна исходить из того, что именно состояние городской среды и комфортность проживания, а не только наличие промышленных предприятий, определяют их инновационную привлекательность. Например, развитие города по пути привлечения «грязных производств» (так называемый «грязный рост», сопровождающийся загрязнением воды, воздуха, деградацией экосистем) и минимизации природоохранной деятельности не оставляет ему шансов в развитии наукоемких технологий (микроэлектроника, программное обеспечение), туризма и других отраслей, требовательных к качеству окружающей среды и условиям проживания.

Новая ситуация предъявляет новые требования к выбору стратегий городского развития, предполагает иной взгляд на богатство (как совокупность экономического, природного, человеческого и социального капиталов), его измерение в новых показателях устойчивого развития. Такие показатели, включенные в планы и программы, позволяют интегрировать социальные и природоохранные вопросы в контекст качественного роста. К настоящему времени разработано множество «руководящих принципов» и «методических рекомендаций», которые отражают знания, полученные на основе квалифицированного анализа и обобщения практических примеров проведения городской природоохранной политики в русле реализации процесса Повестки 21. Анализ этих материалов, а также непосредственный опыт подготовки подобных стратегических разработок для ряда городов России (Ярославль, Данилов и др.) показали, что в условиях экономической глобализации программно-целевое природоохранное управление необходимо не только ориентировать на расширение

В городах необходимо формировать условия для повышения их инновационной привлекательности, в том числе для природоохранных технологий

использования унифицированных природоохранных институтов, но и обеспечить их взаимодополняемость, взаимодействие со специфическими местными институтами и сложившимися практиками с минимальными издержками. Важнейшим условием решения такой задачи является внимание к социокультурным особенностям городов.

Не рассматривая все элементы городского программно-целевого управления, можно выделить те из них, которые наиболее существенны с позиций максимального вовлечения различных социальных групп в природоохранное планирование.

Разработка и реализация природоохранных стратегий и планов действий. В рамках природоохранных стратегий и планов действий распорядители ресурсов, лидеры социальных групп, другие заинтересованные лица находят согласие по конкретным природоохранным проблемам. Иными словами, разработка стратегии — это не просто техническое мероприятие, а деятельность по поиску консенсуса и компромисса в разрезе целого ряда технических, политических, социальных, культурных и экономических факторов и интересов. Именно в этих координационных документах ментальные представления основных распорядителей ресурсов о природоохранной деятельности формализуются в форме согласованных решений. Между тем, опыт городов Европы и Северной Америки показывает, что в условиях нарастания тенденций постиндустриализма этого недостаточно: необходимо широкое включение в природоохранную деятельность жителей города — как на уровне индивидуумов, так и, особенно, локальных сообществ.

Согласование интересов помогает принять общие решения по развитию города

Подходы, основанные на признании различий интересов, на открытом вовлечении и общей ответственности широкого круга заинтересованных сторон, в целом, более успешны, чем попытки избежать конфликта, например, через принудительное согласие или так называемое нейтральное техническое решение.

Природоохранные стратегии и планы действий должны предусматривать разъяснение населению целей и приоритетов природоохранной политики, что позволяет различным социальным группам лучше понять, какие выгоды и затраты получают они от реализации природоохранной стратегии и планов действий. Это принципиально важно для нахождения компромиссов. Целенаправленная работа с населением в ходе разработки и реализации программы не только активизирует вовлечение заинтересованных сторон в природоохранную деятельность, но и обеспечивает реалистичную основу для достижения согласия и разработки жизнеспособных стратегий и планов действий. С этой целью должны выполняться презентации и доклады, которые делают процесс разработки и реализации стратегий и планов действий наглядным, что облегчает непрерывное участие заинтересованных сторон в согласовании природоохранных действий. Наиболее важна презентация широкой общественности следующих аналитических разработок:

- обзор природоохранных проблем и описание соответствующих экологических систем, а также приоритетных целей развития города, на которые они воздействуют. Описание заинтересованных сторон, вовлеченных в процесс их решения;
- резюме рассматриваемых вариантов, всех «за» и «против» каждого варианта для различных заинтересованных сторон, а также процедур, которые ведут к соглашению по выбранному варианту;
- резюме результатов анализа и сравнения альтернативных подходов с оценкой затрат и выгод в социальных, экономических и природоохранных показателях;
- согласованные долгосрочные природоохранные цели и задачи, а также набор промежуточных целей (приоритетов) для поэтапных действий;
- основные предполагаемые и осуществляемые меры, направленные на укрепление институциональных и организационных условий природоохранной деятельности;
- индикаторы и статистические показатели, которые могут использоваться для отслеживания действий и их последствий.

Критерии приоритетности существующих проблем разрабатываются также с участием всех заинтересованных сторон и, как правило, формируются в ходе рассмотрения как социальных и экономических последствий решения каждой экологической проблемы, так и наличия местных возможностей по их предотвращению или смягчению. Таким образом, возникают дополнительные предпосылки справедливого распределения выгод и затрат среди различных социальных групп, повышается надежность достигнутых стратегических соглашений. Это позволяет избегать неоправданных усилий на развитие технически идеальной природоохранной стратегии, которая, однако, впоследствии не сможет быть осуществлена, так как не получит поддержки местного населения.

Информационное обеспечение играет в городском природоохранном программно-целевом управлении важную роль. Необходимо систематически выявлять заинтересованные стороны в частном, государственном, неправительственном секторах; а также определять приоритетные экологические проблемы, основываясь не только на естественно-научных знаниях, но и посредством широкого обсуждения ситуации с заинтересованными сторонами с целью скорейшей идентификации проблем, влияющих на качество жизни, особенно групп повышенного риска. Не менее важно выявлять и оценивать социальные последствия природоохранной деятельности, особенно для малоимущих, наименее защищенных групп населения.

Для повышения информированности населения требуются подготовка наиболее важной информации в виде кратких обзоров, ориентированных на интересы различных групп населения. Это позволит людям лучше понять сложности экологических проблем в городе, их многосторонний, комплексный характер, а так-

От того, насколько будут информированы жители города, решающим образом зависит поддержка природоохранной деятельности

же взаимозависимость социального, культурного, экономического развития и состояния окружающей среды. Полезна разработка природоохранного портрета города (ППГ), в рамках которого осуществляется компиляция и синтез существующей информации в аспекте проблем окружающей среды и устойчивого развития. Процесс создания и пересмотра ППГ (периодическое обновление по мере поступления новых данных) связан с особым акцентом на взаимосвязях между экологическими проблемами, а также интересами всех социальных групп. Тем самым паспорт способствует налаживанию диалога между заинтересованными сторонами, а также улучшению взаимопонимания ключевых действующих субъектов, которые вовлечены в процесс природоохранной деятельности. Роль ППГ чрезвычайно высока в привлечении внешних инвесторов, а также активизации инновационной деятельности в природоохранном секторе.

Процесс природоохранного программно-целевого управления, кроме скоординированных действий государственных, частных и общественных организаций, должен охватывать социальные группы, которые часто остаются вне формального планирования и систем управления (мелкое частное предпринимательство; женщины и дети; группы риска, особенно городская беднота и т.д.). Разнообразные методы, в первую очередь информационные, конструктивного вовлечения всех заинтересованных сторон в различные аспекты природоохранного управления могут использоваться для того, чтобы наделить полномочиями все заинтересованные стороны и дать им ощущение прав собственности и ответственности.

Особенно важно обеспечить подготовку природоохранной информации с учетом интересов различных социальных групп при согласовании приоритетов природоохранной деятельности. Только когда экологические проблемы выявлены и основные заинтересованные стороны принимают активное участие в их обсуждении, можно определить, какие вопросы должны получить приоритетное внимание.

Требуется институциональное «включение» природоохранного планирования в систему городского управления

Институционализация природоохранного планирования
Природоохранные планы действий часто «ложатся на полку». Одна из основных причин такой ситуации, сложившейся в 90-е годы на волне либеральных рыночных реформ, — неоправданные ожидания от рынка, рассматриваемого многими как основной и единственный механизм саморегулирования развития. Только институциональное «включение» позволяет установить «широкие системные» возможности для поддержания процесса разработки и реализации программ, куда должны быть вовлечены все сферы общества. С этой целью важно улучшить институциональное регулирование через информационные, образовательные, тренинговые и коммуникационные мероприятия. Нужны измеримые и сопоставимые во времени индикаторы, чтобы контролировать и оценивать институциональные изменения. В процессе институционализации природоохранного планирования следует выделить следующие основные направления.

Создание институциональных и организационных возможностей для обеспечения комплексности природоохранного планирования. В совершенствовании природоохранного планирования, придании ему устойчивости, ключевую роль играет создание долгосрочных системных возможностей реализации намеченных действий. Процесс природоохранного планирования должен быть внедрен в городские организации. Для этого необходимы: структурные и законодательные реформы, корректировка текущих бюджетов, обучение, повышение компетентности и общей информированности. Эти действия будут более эффективны, если постоянно поддерживаются в течение длительного времени и не рассматриваются как одноразовые мероприятия.

Институционализация методов всеобщего участия в принятии решений. Для успеха природоохранного программно-целевого управления заинтересованные стороны не только должны быть выявлены и мобилизованы, но также уполномочены в правовом отношении. Этому способствует целый набор мер, к которым относятся: последовательное совместное использование и систематическое распространение информации; распространение материалов не только на специальном, но и, по возможности, на упрощенном языке; формирование потенциала программной деятельности, специально предназначенной для неправительственных и общественных организаций; обучающий тренинг, ориентированный на небольшие организации; техническая помощь группам неформального сектора; обучение организаций государственного сектора методам быстрого реагирования и понимания ими потребностей и перспектив деятельности негосударственных групп и организаций.

Организационное обеспечение. Природоохранное планирование предполагает создание новых и реорганизацию существующих информационных, финансовых и материальных потоков, а также механизмов координации деятельности различных организаций. Для этого должна быть разработана соответствующая организационная инфраструктура. Практика показывает, что реализация природоохранных планов становится более эффективной, если осуществляется через уже имеющиеся местные организации, даже если приходится скорректировать их функциональные обязанности и программы деятельности. Поэтому, для успешного выполнения планов действий, крайне важна организационная поддержка ведущих администраторов и менеджеров, что способствует более легкой мобилизации и эффективному применению необходимых материальных и финансовых ресурсов.

Контроль, оценка и корректировка системы природоохранного программно-целевого управления. Контроль и оценка жизненно важны для понимания того, насколько успешно идет процесс реализации программ и мероприятий. Они дают ответ на такие вопросы, как: надежна ли информация; каковы пробелы или проблемы в координирующей стратегии; насколько успешно объединяются заинтересованные стороны; насколько успешно реали-

Глобализация позволяет городам использовать новые возможности и инструменты, обусловленные их позиционированием не только на региональном и национальном, но и на глобальных рынках

зуются программы и планы действий? Системы данных, полученные в результате разработки природоохранного портрета города, последующей работы над стратегиями и планами действий, могут обеспечить основные индикаторы, которые являются базой мониторинга и оценки. Опыт показывает, что наиболее успешными являются те системы мониторинга и оценки, которые ориентированы не на отдельные технические улучшения в природоохранной деятельности, а сосредоточены непосредственно на эффективности самого процесса природоохранного управления и способствуют вовлечению всех организаций и заинтересованных сторон, особенно лиц, принимающих решения.

Комплексное использование всех имеющихся ресурсов города. Города мобилизуют и используют ресурсы, находящиеся в их распоряжении, в соответствии с конкретными направлениями своего развития, и осуществляют на этой основе значительные природоохранные преобразования.

Широко понимаемые географические особенности города, его позитивное позиционирование в быстро изменяемом мире необходимо рассматривать как богатство, которое может дать мощный толчок инициативам природоохранного программно-целевого управления. Только творческое использование стратегических преимуществ на глобальных рынках помогает активизировать процесс развития города и придать ему новый стимул или направление. Например, радикальные перемены в институциональных и политических структурах, которые охватили в 90-е годы 20 века Центральную/Восточную Европу или Южную Африку, предоставили существенные (внешние для городов) возможности двигаться вперед теми способами, использование которых раньше было невозможным. Даже усилия по восстановлению после разрушительных бедствий часто позволяли городам решать природоохранные проблемы благодаря широким инвестициям в строительство и сопровождающей их политической поддержке.

Следует учитывать, что, хотя большинство материальных и финансовых ресурсов для реализации природоохранных программ и планов поступает из местных источников, внешняя помощь и технические навыки играют важную роль. Поэтому каждому городу целесообразно разработать меры по привлечению и использованию внешней помощи и увязать, насколько это возможно, процесс городского природоохранного программно-целевого управления с соответствующей внешней поддержкой.

2.2 Природоохранное программно-целевое управление на сельских территориях

Ускорение процессов глобализации, несмотря на ряд безусловных выгод, связанных с возможностью получения новых технологий, расширением рынков сбыта сельхозпродукции, обостряет проблемы сельского развития, усиливая неравномерность в распределении благ и финансовых ресурсов. В мире более 70% бедных проживают в сельских районах, и не случайно именно здесь проблема преодоления нищеты стоит наиболее остро.

Постепенно нарастает отчуждение сельских жителей от власти; природоохранные требования начинают восприниматься как враждебные благополучию людей; усиливается оппортунизм в отношении наиболее доступных природных ресурсов общего пользования (вырубка лесов, зеленых насаждений, браконьерство и т.п.). Люди начинают игнорировать коллективную ответственность за соблюдение общественных интересов и все больше стремятся получить дополнительные выгоды за счет несоблюдения законов и нарушения казавшихся ранее незыблемыми традиций природопользования.

На наиболее бедных сельских территориях усилия по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды отличаются крайне низкой результативностью, несмотря на то, что самым значимым источником получения доходов для выживания там зачастую являются природные ресурсы. Именно их использование рассматривается органами территориального управления и инвесторами в качестве основы инвестиционной и инновационной привлекательности. Однако в настоящее время частные инвестиции в природно-ресурсный сектор России (за исключением добычи отдельных, наиболее выгодных стратегических природных ресурсов, например, углеводородного сырья) все еще незначительны. Даже если они и осуществляются, то преследуют исключительно частную выгоду и, как правило, не учитывают возможных негативных последствий истощения природных активов для развития местных сообществ. Сохранение такой ситуации ведет к нерациональному использованию природных ресурсов и низкой, даже отрицательной, эффективности их использования с позиций экономического и социального развития территорий, что способствует ускорению деградации местных сообществ.

В условиях глобализации между сельскими территориями, как и среди городов, обостряется конкурентная борьба за привлечение инвестиций. Каждое сообщество должно переосмыслить свое место в изменяющемся мире. Это предполагает необходимость нового позиционирования сельских территорий в экономическом пространстве. Реально рассчитывать на привлечение инвестиций, особенно в среднесрочной и долгосрочной перспективе, могут только устойчивые сельские территории с благоприятным инновационным климатом. Поэтому важнейшей задачей становится их

Основные природоохранные проблемы села — истощение наиболее значимых природных ресурсов на фоне нарастающей нищеты населения, обострения демографической ситуации, ослабления культурных традиций, разрушения институтов местного самоуправления

презентация в рыночном пространстве как уникальных и привлекательных для вложения инвестиций. Экологическое и социальное благополучие играет здесь достаточно важную роль, поскольку для серьезных инвесторов неприемлемо развитие бизнеса там, где велики риски социальных кризисов.

Особенности разработки природоохранных стратегий и планов действий сельских территорий. Управление природоохранной деятельностью на селе должно быть ориентировано на преодоление кризиса адаптации сельских территорий к условиям глобализации. Это предполагает выработку для каждой из них новой стратегии рационального природопользования и охраны окружающей среды и соответствующих планов действий². Их принципиальное отличие составляют:

- применение инновационных подходов, создание благоприятных условий для внешних инвестиций, активный маркетинг территорий;
- комплексный подход к природопользованию и сельскому развитию;
- расширение несельскохозяйственных направлений использования природных ресурсов, благ и экосистемных услуг.

Выявляя естественно-географические, социальные и культурные особенности, программные документы должны создавать привлекательный для инвесторов образ территорий, в том числе за счет выявления и обоснования наиболее выгодных направлений инвестиций в секторе рационального природопользования и охраны окружающей среды. Целесообразно предусмотреть меры по созданию новых рабочих мест в хозяйственной деятельности, связанной с рациональным использованием природных ресурсов. Важно, чтобы инвестиции стимулировали рациональное использование природных ресурсов: повышали экономические и социальные выгоды при недопущении социально опасного уровня их истощения.

Сценарий «Точка роста»

Следует учитывать, что в условиях недостаточности инвестиций в сельское развитие только немногие места могут стать «точками роста». Закономерности их размещения в условиях нарастания постиндустриальных тенденций существенно отличаются от периода индустриального развития. Возникновение «точек роста» мало зависит от собственно потребностей территорий в инвестициях; в мотивации инвесторов значительно более существенную роль играет то, как там принимают инвестиции и самих инвесторов, насколько дружественна для них институциональная среда. Как показывает опыт многих стран мира, далеко не все сельские территории способны выявить свои, присущие только им специфические особенности, интересные для внешних инвесторов, и тем самым привлечь инвестиции даже в среднесрочной перспективе. Реалии мир-экономики таковы, что пакетные инвестиции в развитие территорий становятся все большей редкос-

² Особую актуальность разработке и реализации новой стратегии развития села в России придают перспективы вступления страны в ВТО.

тью, а частные инвесторы вкладывают финансовые ресурсы точечно, в конкретные инвестиционные проекты, обеспечивающие высокую прибыль. Тем самым усиливается мозаичность развития мест, нарастают различия между более развитыми и отстающими. Неизбежно возникают зоны «относительного инвестиционного вакуума», где возможно только два основных сценария развития — развитие без роста и постепенное переселение людей на другие территории.

«Развитие без роста» (Кинсли, 1995), без иллюзий о значительных внешних инвестициях. Подобный сценарий объективно характерен для большинства староосвоенных сельских территорий России. В мире существует достаточно много успешных примеров развития без роста, когда основу политики развития составляют меры, перекрывающие, насколько это возможно, потерю капитала устойчивости территорий и ориентированные на обеспечение рационального использования природных ресурсов. Так, если наблюдается стабильная тенденция потери капитала (речь идет не только о финансовых потоках, зданиях и сооружениях, но и о мало учитываемых в денежном выражении человеческом и природном капиталах), то территориальные локальные сообщества обречены на вымирание, а территория — на обезлюдение. Для предотвращения такого сценария развития целесообразны следующие меры.

Сценарий «Развитие без роста»

Во-первых, выявление и блокирование, насколько это возможно, имеющихся каналов утечки средств из местной экономики. Особенно важно стимулировать прямые связи между местными товаропроизводителями и местными покупателями. **Во-вторых**, энергосбережение, которое обладает как экономическим, так и экологическим эффектом. Более того, сэкономленные на покупке энергоносителей деньги могут стать дополнительным, свободным от налогов, доходом. Большая их часть возвращается в экономику, что позволяет укрепить местный бизнес. Разработка и реализация соответствующей программы даст местным жителям работу, связанную с энергосбережением (теплоизоляция окон и дверей, установка экономного освещения и т.д.). **В-третьих**, поощрение новых видов местного бизнеса. Задача муниципальной власти состоит в выявлении не используемых полностью местных источников дохода и вовлечении их в работу. Наиболее эффективно в экономическом и социальном отношении развитие производств и промыслов, которые базируются на использовании местных природных ресурсов, при условии их неистощительного использования.

Программно-целевой подход при «развитии без роста» предполагает увеличение богатства территорий не столько за счет внешнего притока капитала, сколько за счет эффективного использования собственного капитала — природного и человеческого. Стимулируется денежное обращение, что, в свою очередь, делает территорию более инвестиционно привлекательной, особенно для малого бизнеса. Однако, привлекая бизнес, сельские администрации должны отдавать себе отчет в том, что эти желае-

Сценарий переселения

мые цели должны быть совместимы с местными условиями и целями экологически безопасного развития. Важную роль играет создание образов территорий, способствующих не только закреплению проживания местного населения, но и привлечению инвестиций. При этом целесообразно использовать подходы к планированию, которые обеспечивают повышение гибкости управления и территориальную целевую координацию организаций и социальных групп.

Постепенное переселение населения на новые места обитания и создание на обезлюдивших пространствах государственных лесов, заповедников, национальных парков и т.п. Многие сельские территории Сибири и Северов в условиях глобализации объективно ожидает именно такая перспектива. Опыт природоохранного управления многих стран мира (США, Канада, ряд стран Африки и др.) показывает возможность и целесообразность подобных решений.

В общем виде природоохранные планы сельских территорий в рыночных условиях и при нарастании тенденций экономической глобализации должны представлять собой систему плано-организационных документов и их обоснований, позволяющих местному самоуправлению блокировать неблагоприятные тенденции и стимулировать, насколько это возможно, инновационную и инвестиционную активность, придавая развитию муниципального образования относительную устойчивость.

Основные подходы к разработке природоохранных планов сельских территорий на основе общественного участия были сформулированы и практически отработаны в ряде муниципальных образований Ярославской и Нижегородской областей в 1995–2002 гг.

Структура и содержание природоохранного плана в значительной степени определяются выбранным подходом к планированию (Фоменко М.А., Фоменко Г.А., 1997). Как правило, предполагается разработка трех основных блоков: (1) план действий (резюмирующий документ); (2) обоснование плана действий; (3) информационное обеспечение плана действий.

План действий (резюмирующий документ) представляет собой организационно-политический и инвестиционный документ, определяющий политику местного самоуправления в сфере природопользования и охраны окружающей среды, и содержащий мероприятия по обеспечению ее реализации. Он излагается в соответствии с формой, разработанной Министерством экономического развития и торговли РФ для подобного рода документов, и содержит следующие разделы:

- паспорт, где указываются: дата принятия решения о разработке плана действий, наименование и номер соответствующего постановления, закона, заказчик, разработчики, сроки реализации, основные запланированные мероприятия, ожидаемые конечные результаты, объемы и источники финансирования, система контроля исполнения;

- пояснительная записка, содержащая краткое обоснование необходимости разработки и реализации плана действий, пояснения по составу и содержанию документа;
- сроки выполнения и источники финансирования. Указываются источники финансирования (бюджеты различных уровней, экологические фонды, иные источники, в том числе коммерческие), объемы финансирования с разбивкой по годам;
- основные мероприятия. Представляется перечень запланированных мероприятий с указанием объемов финансирования, в том числе из разных источников;
- ожидаемые результаты по реализации плана действий;
- механизм реализации, организационное обеспечение и контроль над их выполнением;
- координация с другими программными документами, разрабатываемыми и реализуемыми на территории сельского территориального образования.

Обоснование плана действий. Содержит аргументацию плана действий, обосновывающие и поясняющие материалы, результаты выполненных исследований. Основное внимание при разработке обоснования должно быть уделено следующему.

Цели и приоритеты действий по их достижению. Определяются наиболее острые экологические проблемы, требующие незамедлительного решения, на основании которых формулируются приоритетные цели природоохранной политики. Выявляются приоритеты действий по достижению этих целей (исходя из реально имеющихся возможностей).

Методы (инструменты) природоохранного регулирования. В рамках работы над планом действий сельского территориального образования требуется комплексный подход к системе применяемых методов (инструментов) природоохранного регулирования, направленных на достижение приоритетных целей и являющихся составной частью целостной структуры управления на территории. Целесообразно выявить существующие и потенциально возможные конфликты в природопользовании и выполнить прогноз их изменения в ходе реализации плана действий. План действий может включать в себя и инвестиционные предложения, стимулирующие рациональное использование природных ресурсов, которые в институциональном плане будут поддерживаться местными и региональными органами власти.

Оценка эффективности. Представляет собой многофакторную оценку плана действий сельской территории. Ее целесообразно проводить, исходя из следующих критериев:

- соответствие приоритетных целей плана действий реальным социально-экономическим условиям и особенностям природно-ресурсного потенциала муниципального образования;
- гибкость механизма реализации плана действий (его способность адаптироваться к меняющимся внешним условиям, изменениям в области ресурсопользования, охраны окружающей

- среды, технологий и т.д.);
- эффективность затрат на создание и функционирование механизма реализации плана действий;
 - способность обеспечить информацией соответствующие организации;
 - способность стимулировать внешние и внутренние инвестиции в секторе рационального природопользования и охраны окружающей среды;
 - справедливость распределения природоохранных затрат и последствий принимаемых решений;
 - приемлемость для широких слоев населения, субъектов хозяйственной деятельности, органов местного самоуправления, территориальных организаций.

Информационное обеспечение плана действий. Оно содержит основную систематизирующую информацию о природно-ресурсном потенциале территории и характере антропогенного воздействия на окружающую среду. Кроме того, приводятся расчеты социально-экономической оценки природных ресурсов, благ и экосистемных услуг; оценки устойчивости развития и истощимости наиболее экономически значимых природных ресурсов, а также результаты этноисторических исследований в природопользовании.

При формировании информационного обеспечения муниципального плана действий используются как формализованная, так и неформализованная информация. Например, при социально-экономической оценке природного капитала и оценках природных благ и экосистемных услуг используется формализованная информация — фиксированные сведения о стоимости природных ресурсов, о стоимости предоставления услуг, о существующих издержках. Источником служат данные государственной налоговой службы, службы технической инвентаризации и др., данные о тарифах на пользование и потребление природных ресурсов, на предоставление услуг, об издержках на эти услуги, информация с аукционов, продаж и прочее. Также необходима рассеянная информация — прежде всего, данные о готовности людей платить за конкретные услуги и блага, о превентивных расходах и т.п. К основным способам получения сведений относятся опрос, анкетирование, фокус-группа, интервьюирование, анализ документов, прессы и т.д.



3 Международный опыт разработки и реализации местных программ

Начало современного этапа развития деятельности в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов относится к 70-м годам. В Докладе комиссии по окружающей среде и развитию («Комиссия Брунтланд») была подчеркнута необходимость перехода к устойчивому (самодостаточному, целенаправленному) развитию (Наше общее будущее..., 1989). Такой подход получил одобрение большинства стран на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро (Программа действий..., 1993), важным результатом которой было создание Совета Земли (в рамках неправительственного форума) и межправительственной комиссии по устойчивому развитию.

В настоящее время большое внимание уделяется проблеме разработки и реализации национальных природоохранных стратегий и координации их в русле общеевропейской политики. Соответствующие оценки и рекомендации принимаются на периодических конференциях министров окружающей среды в рамках процесса «Окружающая среда для Европы» (Люцерн, 1993 г.; Добжиш, 1994 г.; София, 1995 год; Орхус, 1998 г.; Киев, 2003 г.).

Важнейшая роль в процессе устойчивого развития отводится действиям на местном уровне. Именно поэтому в мире в последние годы неуклонно возрастает внимание к процессу Местной Повестки 21 (МП 21)³, инициированному на всемирном форуме в Рио-де-Жанейро (1992 год); в этом русле проходят встречи, дискуссии, принимаются документы (вставка 1).

Обзор, выполненный в 2002 году Комитетом ООН по устойчивому развитию, показал, что на тот период более 6 тысяч местных органов власти в 113 странах разработали и начали реализовывать МП 21 (рисунок 1). Еще в 18 странах начаты эти процессы. В 73% муниципальных образований, развивающих МП 21, действуют специальные рабочие группы по развитию местного планирования; 59% таких муниципалитетов включили разработанные планы в системы муниципального управления. Более подробная информация об этих процессах представлена в таблице 1.

Выполненный обзор показал, что количество разработанных в мире МП 21 с каждым годом увеличивается: за пять лет (с 1997 года по 2002 год) к процессу МП 21 присоединились 49 стран. При поддержке национальных правительств и международных программ местные органы власти проводят большую работу по раз-

³ Местная Повестка 21 — это средство определить, какие действия на местном уровне могут способствовать улучшению состояния окружающей среды и одновременно социально-экономическому благополучию

Вставка 1.

Некоторые встречи, дискуссии и документы о Местной Повестке 21

В 1994 году в г. Аалборге (Дания) участниками Европейской Конференции по устойчивому развитию больших и малых городов Европы была принята так называемая Хартия городов Европы, или Аалборгская Хартия. В ней было выражено намерение приступить к разработке долговременных планов, направленных на достижение устойчивого развития и начать процесс подготовки Местных Повесток 21. Логическим развитием идей, сформулированных в Аалборгской Хартии, стали документы, принятые на конференции 1996 года по устойчивому развитию городов в Лиссабоне (Португалия). Участники Лиссабонской конференции одобрили документ под названием "От Хартии к действиям" и констатировали, что местные власти должны стать основным действующим лицом при осуществлении процесса "Местная Повестка 21".

В последствии, в 2000 году был подписан Ганноверский призыв бургомистров Европы в преддверии 21 века, отмечающий необходимость содействовать, а не препятствовать городскому управлению и поддерживать развитие городской политики в защиту окружающей среды с помощью многосторонних соглашений. В 2002 году в ходе Всемирного Саммита по устойчивому развитию (Йоханнесбург, Южная Африка) был одобрен Йоханнесбургский призыв, в котором признается необходимость разработки практических и реалистичных планов действий, как важного условия достижения устойчивого развития локальных территорий.

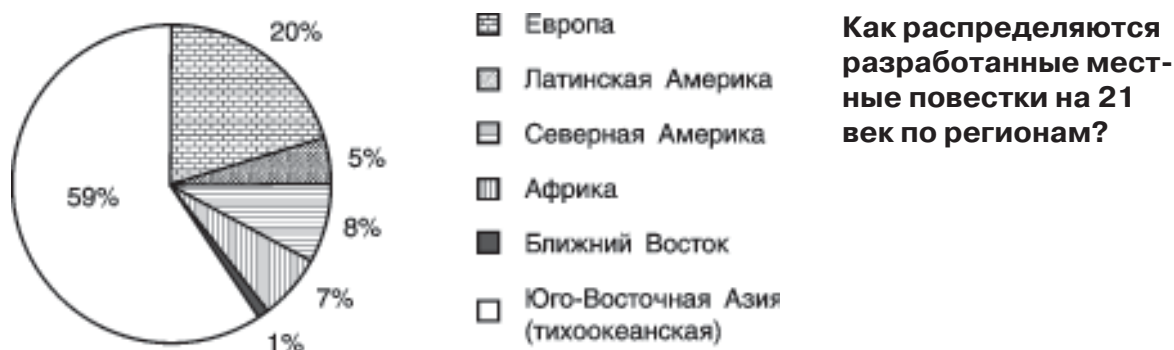


Рисунок 1 — Развитие местного планирования в мире

витию местного планирования, особенно в сфере охраны окружающей среды. Определенный интерес представляют тенденции, которые наблюдаются в этом процессе в последние годы. Прежде всего, это усиление различий между странами — в подходах к разработке и реализации планов, в способах реализации общественного участия, методах согласования принятых решений и предотвращения конфликтов интересов — которые обусловлены и социально-экономическими, и природными особенностями. Также было выявлено, что наибольшая активность процесса МП 21 наблюдается в Европе (рисунок 1), где к 2003 году уже были разработаны и реализовывались более 5000 местных повесток. Кроме того, выполненный обзор позволил в общих чертах сформулировать ответы на вопросы относительно потребностей, существующих в мире в связи с развитием местного планирования, а также о том, существует ли дифференциация этих потребностей по странам, в зависимости от уровня их развития (рисунок 2).

Наиболее отчетливо обозначились финансовые потребности для осуществления процесса местного планирования. Кроме того,

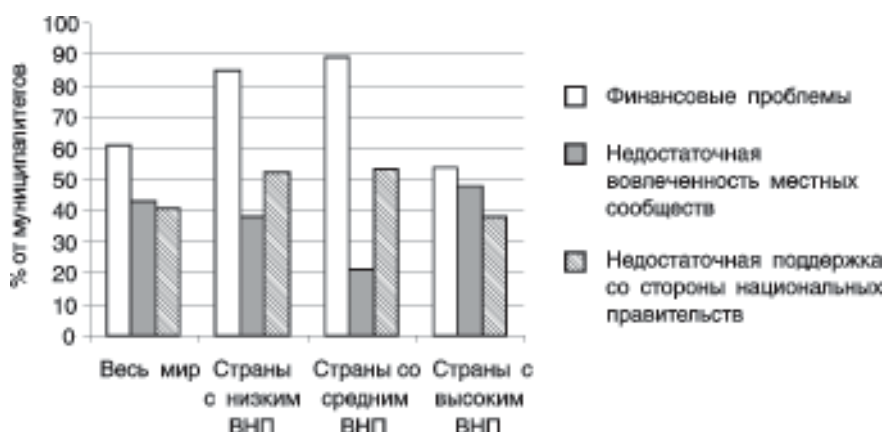
Таблица 1 — Разработка Местных повесток на 21 век в странах мира (по состоянию на 2002 г.)

Регион	Низкий ВВП (US\$ 0–755)*	Кол-во МП 21	Средний ВВП (US\$ 756–9265)*	Кол-во МП 21	Высокий ВВП (US\$ 9266 и более)*	Кол-во МП 21
Африка	Бенин	1	Алжир	3		
	Бурунди	2	Габон	1		
	Гана	3	Египет	7		
	Замбия	4	Ливия	2		
	Зимбабве	39	Марокко	5		
	Камерун	1	Намибия	5		
	Конго, дем. респ.	2	Южная Африка	20		
	Кения	11	Тунис	1		
	Мадагаскар	5				
	Малави	4				
	Мавритания	1				
	Мозамбик	2				
	Нигерия	5				
	Руанда	1				
	Сенегал	3				
	Судан	1				
	Танзания	13				
	Того	2				
	Уганда	5				
		20 стран	107	8 стран	44	
151 Местная повестка в 28 странах						
Юго-Восточная Азия (тихоокеанская)	Вьетнам	20	Китай	25	Австралия	176
	Бангладеш	2	Корея, респ.	172	Нов. Зеландия	37
	Индия	14	Малайзия	9	Сингапур	1
	Индонезия	8	Тайланд	21	Япония	110
	Монголия	22	Филиппины	28		
	Непал	4	Шри-Ланка	24		
	Пакистан	1				
		7 стран	71	6 стран	279	4 страны
674 Местные повестки в 17 странах						
Европа			Албания	7	Австрия	64
			Болгария	22	Бельгия	106
			Босния и Герцеговина	1	Великобритания	425
			Венгрия	9	Германия	2042
			Кипр	1	Греция	39
			Латвия	5	Дания	216
			Литва	14	Исландия	37
			Польша	70	Испания	359
			Россия	29	Ирландия	29
			Румыния	12	Италия	429
			Словакия	30	Люксембург	69
			Словения	3	Нидерланды	100
			Украина	9	Норвегия	283
			Хорватия		Португалия	27
			Черногория	2	Финляндия	303
			Чехия	42	Франция	69
			Эстония	29	Швеция	289
			Югославия	18	Швейцария	83
		18 стран	323	18 стран	4969	
5292 Местные повестки в 36 странах						
Латиноамериканская Америка	Никарагуа	5	Аргентина	1		
			Боливия	1		
			Бразилия	36		
			Венесуэлла	3		
			Гайана	1		
			Гондурас	6		
			Доминика	1		
		Эквадор	13			

Регион	Низкий ВВП (US\$ 0–755)*	Кол-во МП 21	Средний ВВП (US\$ 756–9265)*	Кол-во МП 21	Высокий ВВП (US\$ 9266 и более)*	Кол-во МП 21
			Колумбия	6		
			Коста Рика	4		
			Куба	2		
			Мексика	2		
			Перу	17		
			Тринидад и Тобаго	1		
			Чили	15		
			Ямайка	5		
	1 страна	5	16 стран	114		
119 Местных повесток в 17 странах						
Ближний Восток			Иран	2	Бахрейн	1
			Иордания	4	Израиль	3
			Йемен	2	Кувейт	1
			Ливан	6	Катар	1
			ОАЭ	2		
			Оман	1		
			Саудовская Аравия	4		
			Сирия	2		
			Турция	50		
		9 стран	73	4 страны	6	
79 Местных повесток в 13 странах						
Северная Америка					Канада	14
					США	87
					2 страны	101
101 Местная повестка в 2 странах						
Всего	28 стран	183	57 стран	833	28 стран	5400
ИТОГО	6416 Местных повесток в 113 странах					

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

Источник: Second local Agenda 21 survey. Background paper № 15. Department of economic and social affair, 2002



Какие потребности существуют в мире, связанные с развитием местного планирования?

Рисунок 2 – Потребности, связанные с развитием местного планирования

для успешной разработки и реализации местных планов была выявлена необходимость вовлечения местных сообществ, а также правительственной поддержки.

Выявленные потребности для осуществления процесса местного планирования изменяются в зависимости от уровня развития стран. В странах с низкими и средним уровнем ВВП основные потребности выявлены в сфере финансового обеспечения; также велика роль национальных правительств; вовлечению мест-

ных сообществ в процесс планирования придается относительно невысокое значение. В странах с высоким значением ВВП не выявлено столь высокого приоритета финансового обеспечения местных программ, большое внимание здесь уделяется повышению заинтересованности местных сообществ, не столь высоко оценивается и правительственная поддержка.

В большинстве государств Европейского Союза, наряду с существенной активизацией процесса МП 21, развивается самостоятельное природоохранное планирование, которое стало основой эффективной экологической политики и, одновременно, отражением все нарастающей в локальных территориях общественной активности в деле решения судьбы природы и ее богатств. Локальные (местные) планы действий по охране окружающей среды (Local Environmental Action Programs — LEAP) стали играть важную роль в решении природоохранных проблем. Это связано с тем, что они формализуют представления местных сообществ об экологических проблемах территорий, их приоритетности, а также возможностях их решения.

Разработка местных планов предполагает совместное обсуждение природоохранных проблем, в котором принимают участие группы с разными интересами: предприниматели, неправительственные организации, академические и научные учреждения, органы власти. При этом дальнейшая реализация программ затруднена и практически невозможна без принятия законодательно закрепленных решений органами местного самоуправления.

Основные задачи разработки и реализации локальных планов действий по охране окружающей среды (LEAP) можно сформулировать следующим образом:

- улучшить условия окружающей среды на территории;
- разделить ответственность за природоохранные и природно-ресурсные проблемы между группами с разными интересами;
- повысить возможности местных органов власти и неправительственных организаций при разработке и реализации планов действий по охране окружающей среды;
- стимулировать взаимодействие между гражданами, органами власти, представителями некоммерческих организаций, учеными, деловыми людьми и учиться работать вместе в направлении решения экологических проблем местных сообществ;
- идентифицировать, оценивать и устанавливать приоритеты окружающей среды.

Реализация локальных планов действий по охране окружающей среды включает в себя пять стадий: начальный этап, оценка проблем окружающей среды и установление приоритетов, разработка плана действий, реализация плана действий, контроль и оценка результатов (рисунок 3).

СТАДИЯ I	СТАДИЯ II	СТАДИЯ III	СТАДИЯ VI	СТАДИЯ V
Начальный этап	Оценка проблем окружающей среды и установление приоритетов	Разработка плана действий	Реализация плана действий	Контроль и оценка результатов
1. Инициировать процесс LEAP, проработать и согласовать проектные цели	1. Оценить проблемы окружающей среды	1. Разложить общественности задачи и процедуру плана природоохранных действий	1. Вызвать потенциальных исполнителей	1. Рассмотреть первоочередные цели и индикаторы
2. Вызвать спонсоров и фонды	а) выбрать методологию оценки	2. Уточнить результаты анализа структуры местного сообщества	2. Оценить возможности работы с частным сектором	2. Установить систему отчетности
3. Определить заинтересованных лиц	б) определить возможности оценки	3. Определить природоохранные цели и задачи и соответствующие индикаторы	3. Определить возможности работы с неправительственными организациями	3. Собрать данные относительно базовых условий и результатов проекта
4. Инициировать действия общественности, проводящая создание плана природоохранных действий	в) собрать, обработать и описать проблемы окружающей среды	4. Откорректировать существующую природоохранную практику	4. Проанализировать существующие организационные структуры	4. Оценить результаты
5. Сформировать координационную группу и рабочие комитеты	г) собрать информацию	5. Определить потенциальные действия	5. Обеспечить участие и заинтересованность исполнителей	5. Использовать результаты оценки
6. Провести анализ структуры местного сообщества	д) завершить оценку	6. Установить критерии оценки эффективности действий	6. Подготовить программу реализации плана действий	6. Сообщить результаты проекта местному сообществу
7. Выбрать координатора проекта	2. Выбрать приоритетные проблемы окружающей среды	7. Собрать информацию и подготовить "Реальные проблемы"	7. Подготовить бюджет и установить процедуры бухгалтерского учета	
		8. Проанализировать и выбрать действия	8. Обеспечить стабильность финансирования	
		9. Подготовить первоначальный проект плана действий к общественным слушаниям	9. Гарантировать эффективную интеграцию плана действий в практику территориального планирования	
		10. Принять и разработать его правовое и организационное обеспечение		

Рисунок 3 — Стадии реализации локального плана действий по охране окружающей среды

Источник: Guide to implementing local environmental action programs in Central and Eastern Europe, 2000



4 Местное природоохранное планирование в России

Состояние местного природоохранного планирования в Российской Федерации определяется, с одной стороны, модернизационными процессами, связанными с постепенным вхождением страны в глобальную экономику, с другой — сложившейся ранее, в условиях административно-плановой экономики, практикой разработки и реализации программных документов. Этими факторами в значительной степени объясняется внутренняя противоречивость многих программных разработок в регионах России. Имеющийся у специалистов опыт восприятия программ преимущественно как документов перераспределения бюджетных средств, централизованно выделяемых для решения экологических проблем, не отвечает сложившимся реалиям. Планирование развития территории на основе общественного участия для многих все еще остается высокой инновацией, а не общепринятой практикой.

4.1 Исторический опыт разработки программных документов в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования

Действовавшая в бывшем 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 обосновывающие долгосрочные хозяйственные решения 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 народного 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. Отраслевые схемы исходили, в первую очередь, из показателей отраслевой эффективности. При этом намечаемые к использованию природные ресурсы рассматривались 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, курортных 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-технологичес-

ким 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.

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, а также крупных экономических районов, в которых осуществлялась 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 них рассматривались также вопросы социального развития, охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Однако социально-экологические прогнозы 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 советскими и партийными органами придавался директивный характер. В начале 80-х годов стали составляться ТерКСОПы городов и административных районов — территориальные комплексные схемы охраны природы. Все эти, а также и другие документы, природоохранного планирования, 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 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 систематизации 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. Основным 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.

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

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 предусматривались целевое инвестирование природоохранных объектов, финансирование учреждений охраны окружающей среды, многоаспектная государ-

ственная поддержка экологических направлений НИОКР; недооценивалась роль экономико-правовых механизмов.

Территориальные комплексные схемы охраны природы (ТерКСОПы) 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 (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 комплексности проблем природопользования.

В целом анализ программных документов в сфере природопользования на уровне местного самоуправления, разработанных в регионах страны, выявил ряд общих недостатков:

- нацеленность программ и планов на перераспределение бюджетных средств, централизованно выделяемых на выполнение конкретных технических природоохранных мероприятий;
- слабость общественного участия при определении программных приоритетов и на стадии реализации и контроля исполнения программы;
- недостаточная проработка мероприятий с точки зрения своевременного финансирования, материально-технического обеспечения и реальности сроков исполнения.

Обычно на практике работа над программой сводилась к составлению проекта, его согласованию (часто формальному) со всеми заинтересованными организациями и утверждению органом местного самоуправления. Контроль за выполнением, как правило, возлагался на депутатские комиссии, а также соответствующие органы управления в соответствии с предусмотренным перечнем природоохранных мероприятий. При таком подходе проектные организации прекращали работу над программой после ее утверждения; органы управления и общественные организации не были заинтересованы в реализации программных мероприятий; 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.

4.2 Состояние местного природоохранного планирования в Российской Федерации

Вопросы планирования природоохранной деятельности в Российской Федерации присутствуют в документах различного рода: планы, программы и стратегии социально-экономического развития территорий; планы и программы устойчивого развития; собственно планы по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов. По территориальному охвату эти программы и планы подразделяются на федеральные, межрегиональные, региональные, муниципальные.

Планы, программы и стратегии социально-экономического развития территорий (а также включенные в них разделы по охране окружающей среды) разрабатываются в большинстве регионов России, в том числе и на муниципальном уровне. Такая разработка осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации (Федеральный Закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ).

Планы и программы устойчивого развития. Разработка планов устойчивого развития в России была инициирована решениями Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро в 1992 г.). В феврале 1994 года был опубликован Указ Президента № 236 «О государственной стратегии по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития», которым предписывалось разработать проект концепции перехода Российской Федерации на модель устойчивого развития, нацеленной на решение следующих задач: (1) обеспечение экологически безопасного устойчивого развития в условиях рыночных отношений; (2) охрана среды обитания человека; (3) оздоровление (восстановление) нарушенных экосистем в экологически неблагоприятных районах России; (4) разработка системы мер по решению глобальных экологических проблем. Эти положения были закреплены в Указе Президента РФ № 440 «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» (1996).

В России первые попытки распространения идей МП 21 были предприняты на Северо-Западе страны. В сентябре 1996–1997 гг. в рамках «Недель окружающей среды» в Санкт-Петербурге были организованы семинары по МП 21, на которых представители местных властей, образовательных учреждений и общественности смогли познакомиться с целями, задачами и опытом подготовки МП 21 в скандинавских странах. В 1998 году были организованы специальные семинары по МП 21 для общественных организаций. В 1997 году Европейская Комиссия приступила к финансированию проекта Европейской программы Life «Охрана прибрежных территорий и Местная Повестка 21 — пилотный проект для России». На базе этого проекта были разработаны МП 21 Кингисеппского района Ленинградской области и Приморского

района Санкт-Петербурга. В настоящее время в Российской Федерации существует более 20 местных программ по устойчивому развитию.

Планы по охране окружающей среды и рациональному природопользованию. Выполненный анализ показал, что эти документы разрабатываются достаточно широко, фактически повсеместно. В связи с этим, в рамках проекта, акцент был сделан на выявлении качественных характеристик процесса такого планирования. С этой целью были проведены анкетные опросы: (1) глав сельских администраций, специалистов и общественности базового муниципального уровня (Первомайский район Ярославской области); (2) специалистов природоохранных структур и представителей общественности из различных регионов России. Ниже приведены полученные результаты.

Мнения глав сельских администраций, специалистов и общественности пилотного муниципального округа

В анкетировании приняли участие 39 человек, из них 8 — главы сельских администраций и 31 — специалисты и представители общественности муниципального округа.

Вопрос:

Есть ли в Вашем районе (поселке) план развития, в котором предусмотрена охрана окружающей среды?

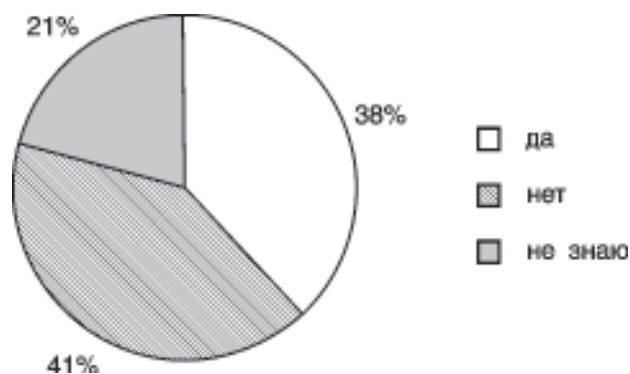


Рисунок 4 — Наличие плана развития, предусматривающего вопросы охраны окружающей среды

Комментарии: Положительный ответ дали 38%, отрицательный — 41%, 21% опрошенных затруднились ответить (рис. 4). Примечательно, что все главы сельских администраций ответили, что план развития существует.

Выводы: По результатам ответов на данный вопрос можно предположить, что общественность или вообще не слышала о планах развития, или мало о них информирована.

Вопрос:

Как реализуются планы?

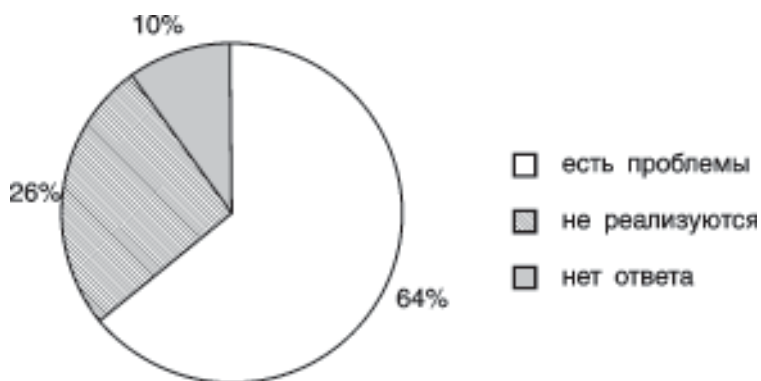


Рисунок 5 — Наличие проблем в реализации местных планов развития

Комментарии: Никто из опрошенных не заявил, что планы реализуются успешно. Больше половины (64%) ответили, что есть проблемы; 26% отметили, что планы вообще не реализуются (рисунок 5).

Выводы: Планы развития реализуются, но слабо, и есть много нерешенных проблем

На вопрос, «**Нужны ли такие планы?**», все респонденты ответили положительно.

Вопрос:

Если такие планы нужны, то что требуется для повышения их эффективности?

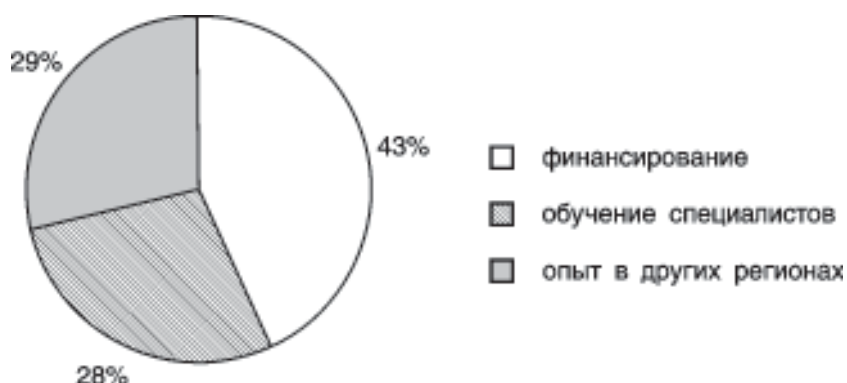


Рисунок 6 — Как повысить эффективность планов

Комментарии: приоритетной признана финансовая поддержка; на втором месте — информация о положительном опыте в других регионах; на третьем — обучение специалистов.

Также были выделены следующие условия повышения эффективности планов развития:

- привлечение общественности к разработке и реализации планов;
- усиление работы по охране природы в сельских администрациях;
- контроль за выполнением планов по охране окружающей среды;
- позитивная мотивация управления.

Вопрос:

Кому необходимо участвовать в разработке планов?

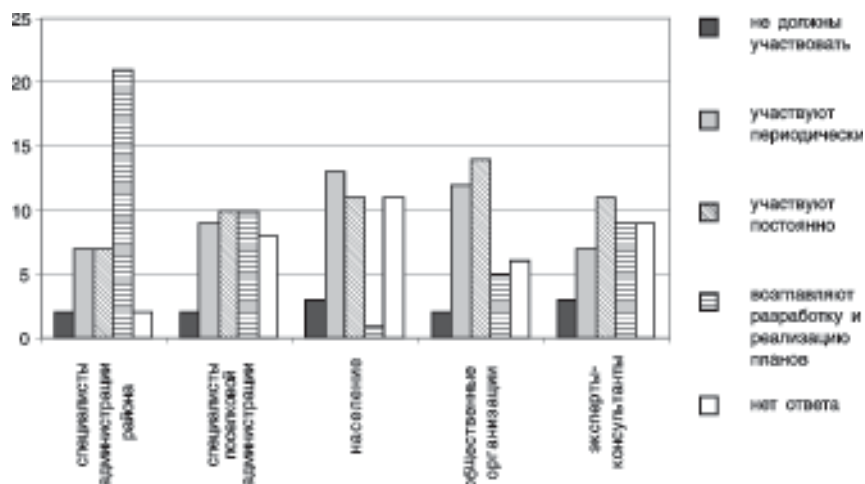


Рисунок 7 — Участники разработки планов

Комментарии: Большинство респондентов считают, что возглавлять разработку и реализацию планов должны специалисты районной администрации. Специалистам поселковых администраций, общественным организациям и экспертам-консультантам необходимо участвовать постоянно. Население должно участвовать периодически. Важно отметить, что многие респонденты воздержались от ответа, очевидно в силу недооценки роли общественных организаций, населения в процессе планирования.

В целом результаты анкетирования свидетельствуют, что планы развития, в которых предусмотрены вопросы охраны окружающей среды, разрабатываются на местном уровне, но общественность мало информирована о них. Существует много проблем, связанных с реализацией планов. Все респонденты считают, что планы развития важны для муниципальных территорий, но для повышения их эффективности необходимо, прежде всего, увеличение финансирования, а также активизация участия общественности в ходе разработки и реализации планов. Не последнюю роль играет информация о положительном опыте в других регионах и обучение специалистов. По мнению опрошенных, возглавлять работу по планированию должна администрация района, а поселковые администрации — участвовать в ней.

Мнения специалистов природоохранных структур и общественности из различных регионов России.

В течение июня-августа 2003 года было проведено анкетирование специалистов природоохранных структур по вопросу развития местного планирования в регионах России. Анкета была разослана по электронным адресам организаций и структур России (более 100 электронных адресов), занимающихся вопросами охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Ответы были получены из шести федеральных округов Российской Федерации: Центрального, Северо-западного, Южного, Приволжского, Сибирского и Дальневосточного. В ходе их обработки были выявлены следующие результаты.

Вопрос:

Как вы оцениваете ситуацию с местным природоохранным планированием на основе общественно-го участия?

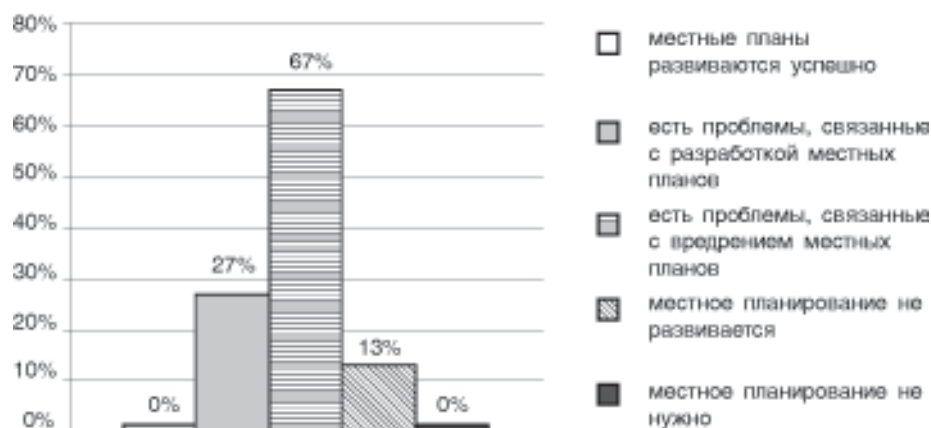


Рисунок 8 — Оценка ситуации с местным природоохранным планированием на основе общественного участия

Комментарии:

Все респонденты признали необходимость такого планирования, как и то, что в настоящее время в Российской Федерации такая деятельность развивается крайне слабо. Большинство участников опроса отметили наличие проблем в этой сфере (рисунок 8).

Вопрос:

Получаете ли Вы информацию о местном планировании по охране окружающей среды?

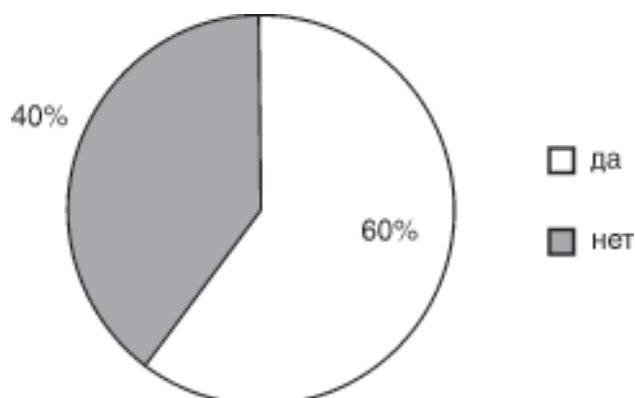


Рисунок 9 — Получение информации о местном планировании по охране окружающей среды

Комментарии:

Большинство респондентов такую информацию получают (рисунок 9). При этом в качестве источников информации отмечены областная администрация, творческие коллективы разработчиков, областные и муниципальные комитеты по охране окружающей среды, общественные организации.

На вопрос «**Разрабатываются ли в Вашем регионе местные планы действий по охране окружающей среды (устойчивому развитию)?**» большинство респондентов (80%) ответили «Да»; только 20% опрошенных заявили, что на их территории местные планы не разрабатываются.

По результатам анкетирования были сформулированы основные проблемы, которые возникают при разработке и реализации местных планов действий по охране окружающей среды: финансовые, кадровые, политические (политика администрации области), отсутствие заинтересованности предпринимателей, отсутствие координации между специалистами разных уровней, расхождение приоритетов (органы власти имеют другие приоритеты), потребительское отношение населения к природе.

Вопрос:

Какие существуют потребности разработки и реализации местных планов по охране окружающей среды?

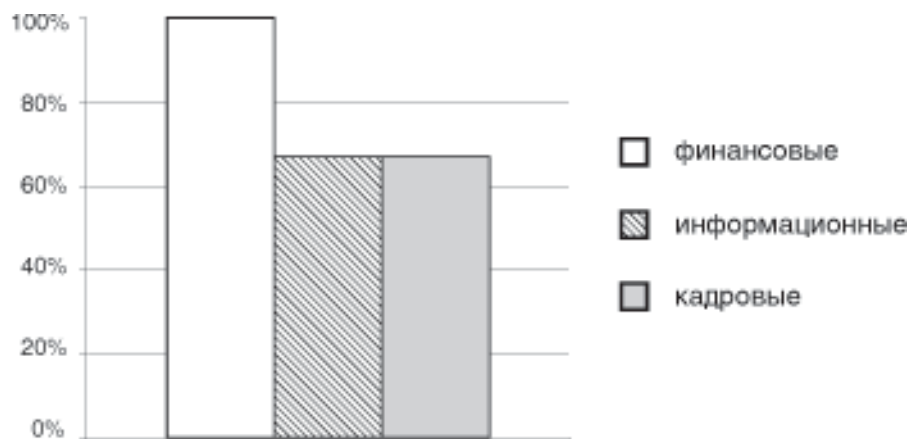


Рисунок 10 — Основные потребности разработки и реализации местных планов по охране окружающей среды на основе общественного участия

Комментарии:

В качестве приоритетных воспринимаются потребности в финансировании (это отметили все участники анкетирования), а также кадровое и информационное обеспечение.

Анализ результатов двух проведенных опросов показал следующее. Все участники отметили необходимость разработки местных планов действий по охране окружающей среды. Несмотря на то, что на большинстве территорий такие планы разработаны в том или ином виде, существуют проблемы в развитии местного планирования. Среди основных из них названы, в первую очередь, финансовые; на втором месте информационные, а на третьем кадровые.

Аналогичные данные были получены и по результатам дискуссии в ходе национального семинара «Совершенствование местного экологического планирования на основе общественного участия в Российской Федерации», который состоялся 17 июня 2003 год в г. Ярославле. По результатам семинара были приняты рекомендации (вставка 2). Материалы семинара приведены в приложении 2.

В целом выполненный анализ ситуации, сложившейся в Российской Федерации в сфере местного природоохранного планирования на основе общественного участия, показал следующее.

Вставка 2.

Рекомендации рабочего семинара «Совершенствование местного экологического планирования на основе общественного участия в Российской Федерации» (выписка)

В работе семинара приняли участие руководители и специалисты органов местного самоуправления, представители общественных организаций из различных регионов России (Вологодская, Владимирская, Калужская, Кировская, Московская, Рязанская, Ярославская области и г. Москва).

В ходе работы были рассмотрены: проблемы экологического состояния поселений и городов, отношения власти и местного населения в решении проблем охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, особенности местного экологического планирования на основе общественного участия, а также меры, необходимые для его совершенствования.

РЕШИЛИ:

Подчеркнуть принципиальную важность включения людей в процесс планирования, что не только повысит его эффективность, но и будет способствовать формированию в России гражданского общества.

Поддержать инициативу Российского РЭЦ по стимулированию процесса местного планирования в природоохранной сфере на основе общественного участия. Считать целесообразными в этом направлении:

- выбор и поддержку пилотных муниципальных образований для развития процесса местного планирования на основе общественного участия;
- создание, актуализацию и поддержание тематического веб-сайта;
- методическую и информационную поддержку, тренинги муниципальных специалистов;
- ведение и актуализацию базы данных экспертов-специалистов по местному планированию;
- организацию работы специализированного центра (сети центров) по продвижению в России местного планирования на основе общественного участия.

Учитывая нарастание тенденций экономической глобализации и укрепления сотрудничества между ЕС и Россией просить Российский РЭЦ обеспечить информационное сопровождение местного природоохранного планирования в направлении тиражирования положительного зарубежного опыта с его необходимой адаптацией к условиям регионов России.

Считать необходимым развивать практику обмена практическим опытом и активного информирования общественности, в том числе через электронные средства связи, Интернет и средства массовой информации.

Принято при обсуждении итогов семинара
Ярославль. 17 июня 2003 года

Несмотря на практически повсеместное наличие природоохранных программ, их эффективность недостаточна, поскольку они в большинстве своем по-прежнему разрабатываются как директивно-командные документы. Это осознается как специалистами, так и представителями общественности. При этом подчеркивается недостаточность информации и знаний методологии разработки и реализации природоохранных программ на основе общественного участия; большую проблему составляет вовлечение местного населения в процесс планирования, реализация и контроль выполнения программ. Результаты выборочных опросов показали целесообразность выполнения регулярных обзоров разработки и реализации местных природоохранных программ на основе общественного участия, широкого распространения полученной информации.

4.3 Наиболее распространенные в России формы общественного участия в природоохранном управлении на местном уровне

Право граждан регламентировать значительную долю общественных дел и управлять ими является неотъемлемой частью демократических принципов и законодательно закреплено на федеральном и региональном уровнях. Оно может осуществляться и через внесистемные (не входящие в систему муниципального управления) формы. Однако развитие таких форм соучастия граждан в процессе природоохранного управления возможно только в условиях развитого гражданского общества, осознания гражданами значения и функции коллективных интересов, что сегодня, в целом, недостаточно характерно для большинства регионов России.

В настоящее время жители сельских поселений и городов слабо включены в процесс принятия природоохранных решений; отсутствует эффективная система институтов, обеспечивающих общественное участие в природоохранной деятельности. Земские традиции Российской империи забыты, а выборные органы местного управления (пускай недостаточно эффективные и политизированные) советского периода истории упразднены. Органы местного самоуправления в большинстве регионов полностью отождествляются с органами власти муниципальных образований; на сельских территориях бывшие сельсоветы (ранее выборные, хотя и весьма условно) практически повсеместно заменены структурными подразделениями муниципальных администраций. Это существенно ослабило связь населения с местными органами власти.

Жизнь местных сообществ во многом связана с сохранением природной среды. Институты общин, который обеспечивал веками координацию жителей в большинстве регионов России и не допускал развития кризисных ситуаций в использовании природных ресурсов общего пользования, в настоящее время в России ослаблен.

В качестве выхода из такой ситуации в последние годы получил распространение институт территориального общественного самоуправления (ТОС). Он предполагает самоорганизацию граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (поселения, не являющиеся муниципальными образованиями, микрорайоны, кварталы, улицы, дворы и др.) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения. Таким образом, формируется наиболее приближенное к населению управленческое звено, которое может связать органы местного самоуправления с реальными заботами населения и обеспечить защиту совместных интересов граждан, в том числе и природоохранных. Существует уже достаточно богатая практика и разные варианты ТОС — московский, нижегородский, ивановский, там-

бовский и др. В настоящее время выделяют следующие формы ТОС.

Сходы граждан. Это самая массовая форма институционализации коллективной ответственности на уровне локального сообщества. Они наиболее характерны для сельских населенных пунктов; основные задачи их деятельности заключаются в легитимации принятых решений и формализации неформальных норм и правил. Однако в настоящее время полномочия сходов являются несколько неопределенными, и их решения носят рекомендательный характер. Чаще всего сходы собираются по инициативе администрации и депутатов органов представительной местной власти. Сходы сохранили элементы прямой демократии с ограниченным кругом рассматриваемых вопросов, их эффективность наиболее высока при решении кадровых вопросов и проблем функционирования местной власти. На сходах решаются проблемы благоустройства и развития инфраструктуры, однако они практически не затрагивают природоохранные вопросы; незначительна их роль в организации коллективных (общественных) работ. В настоящее время сходы нельзя считать полноценной формой организации общественного самоуправления, однако на селе именно они являются наиболее жизнестойким институтом влияния населения на принятие управленческих решений, имеющим глубокие исторические традиции⁴.

Домовые (уличные) комитеты. Как правило, работают без образования юридического лица и во многом повторяют сеть домов доперестроечных времен. В последнее время наметилась тенденция активизации их деятельности. Это связано с проходящей реформой ЖКХ и массовым переводом ведомственного жилья в муниципальную собственность. Домовые комитеты образуются чаще всего именно на базе муниципального жилищного фонда, поскольку кооперативные жилые дома изначально имеют собственное правление. Они создаются преимущественно стихийно, собраниями инициативных групп из числа жителей. Их основные функции — вопросы благоустройства (включая экологические аспекты) и взаимодействие со структурами ЖКХ. Они не претендуют на целевое финансирование из бюджета и занимаются аккумуляцией собственных усилий и ресурсов для решения вопросов благоустройства и лоббирования собственных интересов. Домовые и уличные комитеты (ДК и УК) часто выступают как заказчики ряда общественно-полезных работ и мероприятий (от мелкого ремонта и содержания инфраструктуры домов до охраны общественного порядка). Поскольку они способны реализовывать относительно узкий спектр задач, их собственная структура остается весьма слабо развитой.

Комитеты территориального общественного самоуправления (КТОС) и товарищества собственников жилья (ТСЖ). В

⁴ Как показал опыт Ярославской и, особенно, Томской областей, при организации обсуждений на сходах возможно использование самых современных методов выработки коллективных решений (например, интерактивные методы и т.п.).

настоящее время это самые высокоразвитые формы ТОС. Практически всегда они функционируют как юридические лица, имеют выборных оплачиваемых руководителей и жесткую организационную структуру. Как правило, действуют в городах, охватывая значительную территорию (один или несколько микрорайонов). Если ТСЖ нацелены больше на вопросы содержания жилищного фонда и лоббирование коллективных интересов в органах власти, то деятельность КТОСов более многоаспектная. Их функции определяются в соответствии с федеральным законодательством, местными (муниципальными) органами власти и оформляются нормативными документами. Как правило, КТОСы могут выступать заказчиками (сами или совместно с органами управления) на выполнение работ по благоустройству, вывозу мусора, ремонту и реконструкции жилого фонда, объектов социальной инфраструктуры, дорог и тротуаров за счет предусмотренных на эти цели средств муниципального бюджета или собственных финансов.

Несмотря на различные организационные формы, территориальные органы самоуправления, объединяя жителей, используют в своей работе доступные им природные ресурсы (вода, зеленые насаждения, пляжи, зоны отдыха, чистый воздух и т.д.). Однако их права и ответственность в этом процессе расплывчаты и нуждаются в соответствующем организационном и нормативно-правовом обеспечении. Отдельные положительные примеры такой деятельности существуют. Например, в соответствии с «Положением о территориальном общественном самоуправлении в г. Калининграде», ТОСы выполняют добровольно принятые на себя обязательства в области охраны окружающей среды: осуществляют общественный контроль; организуют проведение мероприятий по повышению уровня благоустройства и санитарного состояния территории ТОС, по сохранению и расширению зеленых насаждений.

Именно органы территориального общественного самоуправления в различных формах постепенно должны стать основным элементом системы местного самоуправления. Именно они могут институционально формализовать большинство прав и обязанностей, которые закреплены за населением, в том числе и в природоохранной сфере. При этом важно учитывать исторический опыт организации местного самоуправления в конкретных поселениях (общины, землячества и т.п.). Организация ТОС имеет позитивную природоохранную составляющую, поскольку:

- важные экологические и социальные ценности природных благ и экосистемных услуг, актуальные в сознании граждан, получают эффективный механизм институционализации;
- жители приобретут практические навыки принятия коллективных решений по вопросам сохранения среды проживания и улучшения ее экологического состояния, организации общественной жизни;
- улучшится взаимодействие жителей с управленческими структурами по претворению в жизнь общественно значимых решений;

- муниципальные управленцы будут с большим вниманием относиться к мнениям жителей по конкретным вопросам развития, прежде всего, в экологической сфере.

Тем самым укрепляются демократические основы самоуправления, а общественное участие в разработке программ устойчивого развития территорий, а также природоохранных программ получают организационную основу. Следует отметить, что с ростом гражданской культуры и потребности в выработке совместных решений (что неотделимо от возрастания индивидуальной ответственности в рамках сообществ) именно ТОСы станут важнейшими «игроками» в процессе инициирования, разработки и реализации местных природоохранных программ.

5 Нормативно-правовое обеспечение процесса местного природоохранного планирования в Российской Федерации

Местное природоохранное планирование как форма самоорганизации сообществ, связанная с защитой и сохранением окружающей среды территории, имеет свою специфику, получившую выражение в праве Российской Федерации. В действующих на территории России нормативно-правовых актах проявились как общие правовые тенденции, так и специфические, окрашенные «национальным колоритом». В целом, ситуацию можно охарактеризовать следующим образом: в России нет норм права, прямо обязывающих органы местного самоуправления разрабатывать специальные экологические программы или планы действий. Однако диспозитивно это требование выражено во многих нормативно-правовых актах, как федеральных, так и региональных.

Объективные тенденции в первую очередь связаны с приоритетностью международного права по сравнению с национальным, в случаях возникновения противоречий⁵. Россия присоединилась к ряду международных конвенций, которые прямо или косвенно связаны с природоохранным планированием, но к ряду из них присоединение произошло по политическим соображениям, так как их содержание носит скорее декларативный характер и не налагает серьезных обязательств на государство-участника. Некоторые — наиболее необходимые — остались «неосвоенными» российским правом, и именно потому, что положения этих международных конвенций или деклараций потребовали бы от России огромных усилий, направленных на их соблюдение.

Главной специфической характеристикой природоохранного планирования, выразившейся в российских нормативно-правовых актах, является то, что оно неразрывно связывается с социально-экономическим планированием, являясь его составной частью. В этой связи выявляется и вторая особенность: правовое регулирование процесса природоохранного планирования на основе общественного участия осуществляется зачастую косвенно, то есть необходимая норма «извлекается» путем расширительного толкования. При недостаточно высокой правовой культуре специалистов местного самоуправления применение техники толкования правовых актов вызывает трудности, что влечет за собой и неэффективные решения. Иначе говоря, нормы права, которые можно использовать для решения проблем экологическо-

⁵ В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции Российской Федерации).

го планирования на местном уровне, существуют, но применять их органы местного самоуправления попросту не умеют или же не хотят.

Детальный анализ норм права, регулирующих природоохранное планирование на местном уровне, целесообразно осуществлять по иерархическому принципу, по которому также определяется и очередность их применения.

5.1 Международные нормативно-правовые акты

Согласно положению Конституции Российской Федерации, закрепленному в п. 4 ст. 15, «*общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора*». В связи с этим, анализ норм российского права начинается с изучения положений международных, в основном — общеевропейских, нормативно-правовых актов.

Среди немногочисленных конвенций и хартий особо выделяется **Европейская Хартия местного самоуправления** от 15.10.1985, к которой Россия присоединилась 28.02.1996. Основной акцент в ней сделан на то, что местное самоуправление является основой демократического устройства государства, поскольку вовлекает граждан в управление «своей»⁶ территорией, приближает к реалиям повседневной жизни решения и акты общегосударственной власти. В этой связи Хартия предлагает рассматривать планирование как один из элементов управления, но управления, основанного на учете мнения общественности. Она также устанавливает сходные со всем мировым сообществом правила самоорганизации населения, в том числе и по вопросам, связанным с экологической безопасностью и охраной окружающей природной среды; предполагает поощрение государственными органами общественной и индивидуальной активности при решении гражданами экологической судьбы своей «малой родины».

Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, подписанная от имени Российской Федерации 03.11.1999 по распоряжению Президента РФ от 27.07.1999 № 252-рп и ратифицированная Федеральным законом от 22.07.2002 № 91-ФЗ, вступила в силу для России 05.01.2003. Особенностью этого документа является его космополитическая ориентация: страны-участницы признают, что формальные границы государств не могут совпадать с границами этносов и ландшафтов. Поэтому, местные власти приграничных сообществ должны прилагать максимум усилий для поддержания и углубления разностороннего сотрудничества во всех сферах, в том числе и в сфере сохранения целостности природного и культурного ландшафтов, охраны природы. Об обязанности сохранения природно-культурного ландшафта говорится также и в **Конвенции об охране архитектурного наследия Европы**, вступившей в силу 01.12.1987 и подписанной от

⁶ В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. (Ст. 12 Конституции Российской Федерации).

имени СССР 13.11.1990. Его сохранение под силу только местным сообществам, которые для себя признают ценность привычной среды обитания. Учет требований вышеназванных конвенций обязателен при планировании органами местного самоуправления любой деятельности, но, в первую очередь, — природоохранной.

Характерной чертой процесса природоохранного планирования в Европе является широкое вовлечение общественности в этот процесс. Документом, способствующим укреплению права общественности влиять на экологически значимые решения местных властей, является **Конвенция «О доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (Орхусская Конвенция)**, принятая на четвертой Конференции министров окружающей среды 25.06.1998. Россия не участвует в ней, но некоторые элементы положений этого документа нашли свое отражение в российском законодательстве. Однако присоединение России к этой Конвенции позволило бы гражданам осуществлять правосудие по экологическим вопросам почти независимо от государственной власти, то есть даже в международных судах. Именно это, по-видимому, и останавливает органы исполнительной власти от скорейшего присоединения к Орхусской Конвенции.

Среди прочих международных документов, регулирующих вопросы экологического планирования, упомянем **Европейскую Конвенцию о ландшафтах**, совершенную во Флоренции 20.10.2000. Россия также «обошла ее своим вниманием», хотя подписание её упрочило бы авторитет Российской Федерации как страны, поддерживающей демократические процессы и на практике решающей проблемы охраны окружающей среды на локальном уровне.

5.2 Федеральные законы и кодексы

В целом, характеризуя федеральное законодательство, следует отметить, что его можно условно разделить на две группы:

- законы, регулирующие природоохранную деятельность на территории всей Российской Федерации, т.е. универсальные по своему характеру, и их — большинство;
- законы, регулирующие такую деятельность на конкретной территории или определенном типе территорий; такие, например, как: Федеральный закон «Об охране озера Байкал» от 01.05.1999 № 94-ФЗ (ред. 24.12.2002), Федеральный закон «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации» от 19.06.1996 № 78-ФЗ (ред. от 02.01.2000), Федеральный закон «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» от 23.02.1995 № 26-ФЗ, Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 07.05.2001 № 49-ФЗ.

Первооснову природоохранного планирования всех уровней составляет **Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ**. Статья 15 предписывает осуществлять планирование любой природоохранной деятельности, как и деятельности хозяйственной, в соответствии с положениями этого закона. Далее, в главе VII закона Требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности и, в частности, в статье 44, указывается на обязанность органов местного самоуправления городских и сельских поселений принимать во внимание интересы охраны окружающей среды при планировании и зонировании территории поселения, а также включать в программы социально-экономического развития муниципальных образований экологические составляющие.

Основу национального права, регулирующего именно **локальное** природоохранное планирование на основе общественного участия, составляет **Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ**.

Отметим, что новый закон принципиально изменил юридическую ситуацию с обеспечением права населения принимать участие в решении насущных проблем территории: глава 5 указанного закона детально описывает формы «непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления». Эти формы ранжированы в зависимости от размера поселения, важности решаемых вопросов и/или количества достигших избирательного возраста граждан, населяющих конкретное муниципальное образование. Всего предполагается 11 конкретных форм непосредственного участия граждан в самоуправлении, опосредованное участие — через действия выборных лиц, входящих в органы ме-

стного самоуправления, а также иные формы, не описанные законом, но допустимые с юридической точки зрения.

Следует отметить, что в связи с уточнением полномочий, предоставляемых муниципальным образованиям, стал очевиднее круг проблем и вопросов, решение которых зависит от местного самоуправления. Социально-экономическое планирование, которое не может не включать планирование природоохранной и природоресурсной деятельности⁷, внесено в п. 6, ч. 1, ст. 17 в число приоритетных прав и обязанностей органов местного самоуправления. В отношении программ и планов социально-экономического развития муниципального образования в обязательном порядке должны проводиться изучения общественного мнения: публичные слушания, опрос граждан, а в ряде случаев — местный референдум.

Своеобразным способом правового регулирования природоохранного планирования на местном уровне являются **Бюджетный кодекс** (от 31.07.1998 № 145-ФЗ, в ред. от 24.12.2002) и **Градостроительный кодекс** (от 07.05.1998 № 73-ФЗ, в ред. от 10.01.2003) Российской Федерации. Первый документ (как и многие иные, посвященные распределению денежных средств) весьма актуален с точки зрения планирования в целом, и природоохранного планирования, в частности. Мероприятия, обеспеченные финансированием на законодательной основе⁸, т.е. внесенные в план расходов, требующихся для их реализации, имеют больше шансов оказаться выполненными, чем запланированные, но не поддержанные строкой бюджетного годового плана. Это особенно важный аспект в планировании природоохранных мероприятий. С другой стороны, существует и порочная практика в установлении бюджетных расходов на природоохранные цели, связанная с нечеткостью требований, предъявляемых Кодексом к статьям расходов. В большинстве субъектов Российской Федерации, а также в муниципальных образованиях, строка расходов на экологические нужды может быть выражена примерно следующим образом⁹:

0900	Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия:	тыс. руб.
0901	Водные ресурсы	20000
0902	Лесные ресурсы	34500
0903	Охрана окружающей природной среды, животного и растительного мира	2200

⁷ Здесь имеется в виду как прямое, так и косвенное природоохранное и природоресурсное планирование. Под косвенным понимается такое планирование, которое предусматривает опосредованное влияние хозяйственной деятельности на окружающую природную среду: градостроительное, рекреационное, санитарно-эпидемиологическое и чрезвычайное-ситуационное планирование.

⁸ Бюджет любого уровня, согласно ст. 2 Бюджетного кодекса РФ, принимается представительными органами власти, в том числе - и на уровне местного самоуправления.

⁹ Цитата приведена в точности из Закона «О бюджете на 2003 год» одного из субъектов Российской Федерации.

Однако совершенно очевидно, что столь обезличенные и лишённые конкретного целевого направления статьи расходов создают благоприятную среду для их растаскивания или иного неправомерного использования. Более предпочтительными, но реже применяемыми, являются статьи расходов, в которых заложено финансирование конкретных программ. Причем, в самой программе указываются и обосновываются детально все виды расходов, вплоть до рубля.

Градостроительный кодекс (ГрК РФ) представляет собой своеобразный правовой путеводитель для органов местного самоуправления в сфере обустройства территории города, сельского поселения или иной формы муниципального образования. Следует отметить, что принятый на федеральном уровне, Кодекс предназначен специалистам органов именно местного самоуправления, что вполне понятно, поскольку и города, и сельские поселения — суть муниципальные образования¹⁰. Согласно положениям ГрК РФ производится районирование и зонирование территории поселения, проводятся исследования общественного мнения по поводу застройки или благоустройства определенных участков и т.д.

Упомянутые в свете бюджетного обеспечения программы (планы) должны приниматься в соответствии с **Федеральным законом «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20.07.1995 № 115-ФЗ** (в ред. от 09.07.1999). По существу, этот нормативно-правовой акт содержит основания и примерную схему планирования совокупности мероприятий, объединенных общей целью. Органам местного самоуправления, судя по практике и обзору имеющихся программ, проще руководствоваться именно этим документом при планировании своей работы, хотя прямого указания на то, что это обязательно — нет. Это в полной мере относится и к природоохранному планированию.

Особой разновидностью экологического планирования законодатель посчитал программы, направленные на устранение последствий радиационного воздействия на окружающую среду, свидетельством чему является **Федеральный закон «О специальных экологических программах реабилитации радиационно-загрязненных участков территории» от 10.07.2001 № 92-ФЗ**. К сожалению, закон не получил практического применения на федеральном уровне, т.е. ни одна программа федерального значения не принималась на его основе.

Планировочная деятельность требует от органов местного самоуправления учитывать специфику территории и в **Федераль-**

¹⁰ Исключения представляют два специфических субъекта Российской Федерации, где Градостроительный кодекс регулирует обустройство территории субъекта целиком - это города Москва и Санкт-Петербург.

ном законе «Об особо охраняемых природных территориях» от 14.03.1995 № 33-ФЗ (в ред. от 30.12.2001), а также в Федеральном законе «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» от 17.11.1995 № 169-ФЗ (в ред. от 10.01.2003). Оба указанных закона основываются на положениях Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия, заключенной в Париже 16.11.1972.

Особое положение в перечне федерального законодательства, применимого для процессов экологического планирования с привлечением общественности, занимает **Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 № 174-ФЗ** (в ред. от 15.04.1998). Главным его достоинством является то, что законодатель предусматривает и приравнивает по социальной значимости общественную экологическую экспертизу к обязательной государственной. Но недостатком указанного нормативного акта является слабо проработанная процедура общественной экспертизы по сравнению с государственной. Впрочем, этот пробел частично был восполнен Приказом Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды № 372 от 16.05.2000¹¹. И даже вновь принятый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ не разрешил этой организационной проблемы.

Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.1999 № 52-ФЗ (в ред. от 10.01.2003) также применяется как критериальная основа планировочной деятельности органов местного самоуправления, поскольку содержит директивные предписания об оценке любой хозяйственной деятельности с позиций человеческого здоровья и безопасности. Поскольку большая часть хозяйственной деятельности связана с инициированием её на местах, указанный нормативный акт является документом прямого действия именно для муниципальных специалистов.

Таким образом, в России имеется достаточная нормативная база для осуществления природоохранного планирования на основе общественного участия. Применение некоторых законов специалистами органов местного самоуправления в целях экологического планирования на основе общественного участия не всегда адекватно, что связано с неумением истолковывать норму расширительно и использовать в регулируемых ею отношениях. Это, в свою очередь, объясняется либо низким уровнем правовой и управленческой культуры, либо недостаточной заинтересованностью в организации эффективного природоохранного планирования.

¹¹ Более подробный анализ этого документа дан в разделе *Ведомственные акты*.

5.3 Подзаконные акты высших органов исполнительной власти

К таковым относятся постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, а также указы и распоряжения Президента России. Большинство из Постановлений носит программный характер, но есть также и общеорганизационные или разъясняющие. Но только некоторые из них регулируют природоохранное планирование именно на уровне муниципальных образований.

К таким документам относятся федеральные целевые программы и стратегии развития. Это нормативно-правовые акты, издаваемые Правительством Российской Федерации, содержащие определенного рода планы действий природоохранного характера или, по крайней мере, предусматривающие наличие таких действий наравне с другими — направленными на социально-экономическое развитие региона. Программные и стратегические документы высших органов исполнительной власти представлены во вставке 3. Представленные документы объединены общим принципом: они приняты Правительством Российской Федера-

Вставка 3.

Программные и стратегические документы высших органов исполнительной власти

- Распоряжение Правительства Российской Федерации «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» от 24.02.1994 №217-р;
- Постановление Правительства Российской Федерации «Комплексная федеральная программа по обеспечению охраны озера Байкал и рационального использования природных ресурсов его бассейна (1995–2000 гг.)» от 25.11.1994 №1306
- Постановление Правительства РФ «Об использовании метода стратегического планирования территорий при решении вопросов социально-экономического развития г. Рязани» от 02.02.1996 №96;
- Постановление Правительства РФ «О разработке проекта государственной стратегии устойчивого развития Российской Федерации» от 08.05.1996 №559;
- Распоряжение Правительства РФ «О разработке стратегического плана развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу» от 01.12.1999 №2021-р;
- Постановление Правительства Российской Федерации «О концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера» от 07.03.2000 №198;
- Постановление Правительства Российской Федерации «О федеральной целевой программе «Юг России»» от 08.08.2001 №581 (в ред. Постановления Правительства РФ от 14.02.2002 №104);
- Постановление Правительства Российской Федерации «О федеральной целевой программе социально-экономического развития республики Татарстан до 2006 года» от 24.08.2001 №625;
- Постановление Правительства Российской Федерации «О федеральной целевой программе «Экология и природные ресурсы России (2002-2010 годы)»» от 07.12.2001 №860;
- Постановление Правительства Российской Федерации «О федеральной целевой программе «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 и до 2010 года»» от 19.03.2002 №169;
- Распоряжение Правительства Российской Федерации «О стратегии экономического развития Сибири» от 07.06.2002 №765-р;
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.08.2002, одобряющее «Экологическую доктрину Российской Федерации».

ции и имеют плановый период не менее чем три года. Большая часть программ реализуется и, соответственно, финансируется поэтапно с учетом инфляционных процессов.

Среди анализируемых нормативно-правовых актов значимым для целей природоохранного планирования на основе общественного участия является Постановление Правительства РСФСР «О перечне сведений, которые не могут составлять коммерческую тайну» от 05.12.1991 № 35 (в ред. Постановления Правительства РФ от 03.10.2002 № 731). Этот документ гарантирует права граждан на получение экологически значимой информации, отказ в предоставлении которой может наказываться не в только административном порядке, но и уголовно.

5.4 Ведомственные акты

Ведомственными актами традиционно называют нормативно-правовые акты федеральных министерств России. В процессе планирования природоохранной деятельности участвует не только МПР России, хотя следует признать, что это главный орган исполнительной власти, на который Постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации» от 25.09.2000 № 726 возложена такая обязанность. Одним из наиболее проработанных документов следует признать Приказ Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды (Госкомэкологии России) № 372 от 16.05.2000 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации». В нем детально прописана процедура общественной экспертизы, которая может иметь несколько форм и избирается в зависимости от специфики исследуемого объекта.

В 1996 году Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов утвердило "Методические рекомендации по разработке экологических программ административных районов (не городских)". Они были разработаны в рамках федеральной комплексной научно-технической программы "Экологическая безопасность России", утвержденной Постановлением Правительства РФ в 1993 году. Краткое содержание Методических рекомендаций представлено во вставке 4.

Кроме Министерства природных ресурсов Российской Федерации к природоохранному планированию в опосредованном виде причастны и другие федеральные органы исполнительной власти:

Вставка 4.

Методические рекомендации по разработке экологических программ административных районов (не городских). Краткое содержание.

Методические рекомендации разработаны НПП «Кадастр» МПР России. Они составлены с учетом порядка, установленного в РФ для разработки реализации федеральных целевых программ (Постановление РФ от 26.06.95 № 594) и включают все основные разделы, им предусмотренные. При этом основное внимание обращалось на целевую ориентацию местных экологических программ негородских территорий, отечественный и зарубежный опыт составления подобного рода документов.

Содержание Методических рекомендаций:

Введение

1. Общие положения
2. Структура и содержание местной экологической программы административного района (негородского)
 - 2.1. Типовая структура местной экологической программы
 - 2.2. Блок 1 - Программа местного самоуправления в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды
 - 2.3. Блок 2 - Обоснование программы местного самоуправления в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды
 - 2.4. Блок 3 - План формирования информационного обеспечения системы территориального управления природопользованием и охраной окружающей природной среды
3. Порядок разработки, рассмотрения, утверждения и начала реализации местной экологической программы
Для удобства пользования Методическими рекомендациями разработано специальное справочно-методическое пособие.

- Государственный комитет РФ по стандартизации и метрологии (Госстандарт РФ), утверждающий ГОСТы, в том числе и в области охраны окружающей среды. Эти ГОСТы могут иметь как международное происхождение (серия ИСО 9000 или 14000), так и российское;
- Министерство здравоохранения РФ, утверждающее СанПиНы и ГН (гигиенические нормативы), такие, например, как «СанПиН 2.2.1/2.1.1.***-02. Проектирование, строительство, реконструкция, и эксплуатация предприятий, планировка и застройка населенных мест. Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы»;
- Госстрой РФ, утверждающий СНиПы и СН (строительные нормативы). К числу документов этого типа, применимых при природоохранном планировании, относятся такие, как «СНиП 14-01-96. Основные положения создания и ведения государственного градостроительного кадастра Российской Федерации», утвержденные в 1997 году и ныне действующие, или «СНиП 2.07.01-89*. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений», утвержденные еще Госстроем СССР, но, ввиду тщательной и добросовестной проработки при принятии, сохраняющие силу и в настоящее время.

Все ведомственные акты, которые могут повлиять на планирование деятельности, воздействующей на окружающую среду, имеют силу обязательных как для органов местного самоуправления, так и для населения муниципальных образований.

Систематизированный перечень нормативно-правовых актов органов исполнительной власти федерального уровня, являющихся основой местного природоохранного планирования, представлен в таблице 2.

Таблица 2 — Систематизированный перечень нормативно-правовых актов органов исполнительной власти федерального уровня

Правительство РФ	<ul style="list-style-type: none"> – «Об утверждении Положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы» (Постановление от 11.06.1996 № 698) – «Об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга)» (Постановление от 31.03.2003 № 177)
Министерство природных ресурсов РФ	<ul style="list-style-type: none"> – «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации (Приказ № 372 от 16.05.2000)
Министерство здравоохранения РФ	<ul style="list-style-type: none"> – СанПиН (санитарные правила и нормы) – ГН (гигиенические нормативы) – СЭТ (санитарно-эпидемиологические требования)
Государственный комитет РФ по стандартизации и метрологии (Госстандарт)	<ul style="list-style-type: none"> – ГОСТы
Государственный комитет РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу (Госстрой)	<ul style="list-style-type: none"> – ГОСТы – СНиП (строительные нормы и правила) – СН (строительные нормативы) – Инструкции – Типовые инструкции

5.5 Законодательство субъектов Федерации и муниципальных образований

Обзор нормативно-правовых актов всех 89 субъектов Российской Федерации в полном объеме в рамках настоящего Доклада не был предусмотрен настоящим проектом. Был выполнен выборочный анализ законодательства, регулирующего природоохранное планирование на основе общественного участия, шести регионов России, расположенных в разных ее частях. Для примера были взяты: Краснодарский край, Архангельская, Ярославская, Пермская области, Республика Саха (Якутия) и Приморский край. Результаты анализа нормативно-правовых условий для экологического планирования в указанных субъектах показали, что, с одной стороны, формирование региональной правовой базы для планирования природоохранной деятельности идет неоднородно. С другой стороны, субъекты Федерации стремятся перейти от хаотично осуществляемой к стабильно планируемой природоохранной деятельности, что явствует из данных, приведенных во вставке 5.

Анализ также выявил содержание обязанности в сфере местного природоохранного планирования, возникающих на основании нормативно-правовой ситуации в Российской Федерации.

Вставка 5.

Результаты анализа нормативно-правовых условий для экологического планирования в субъектах Федерации

	Краснодарский край	Архангельская область	Ярославская область	Пермская область	Республика Саха (Якутия)	Приморский край
Нормативно-правовые акты, принятые представительными (законодательными) органами государственной власти	+	+	+	+	-	+
Нормативно-правовые акты, изданные руководителями органов исполнительной власти (Губернаторами, мэрами)	+	+	+	+	+	-
Нормативно-правовые акты органов исполнительной власти	-	+	+	-	+	+
Нормативно-правовые акты региональных или муниципальных подразделений федеральных органов исполнительной власти	-	-	-	+	-	-

«+» - наличие документов, «-» - отсутствие документов

Российское законодательство сформулировало ряд принципиальных требований, призванных обеспечить стабильное развитие локальных территорий. Основными из них являются:

- обязательность планирования хозяйственной и иной деятельности в соответствии с положениями федерального законодательства;
- обязательность выявления точки зрения местного населения к проектируемой деятельности посредством доступных исследовательских методов;
- приоритет права граждан на благоприятную окружающую среду перед экономической выгодой и целесообразностью хозяйственной деятельности;
- обязательность сочетания общественного и государственного контроля — экологической экспертизы — при осуществлении оценки проектов хозяйственной деятельности.

Во вставке 6 приведены обязанности относительно местного природоохранного планирования, составленные по материалам российского законодательства.

Вставка 6.

Содержание обязанности в сфере местного природоохранного планирования (по материалам российского законодательства)

Федеральный закон «Об охране окружающей среды»	Обязанность всех органов исполнительной и местного самоуправления власти планировать любую хозяйственную и иную деятельность в соответствии с законодательством России
Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	Обязанность планирования хозяйственной деятельности в интересах местного сообщества
Кодифицированное законодательство	Обязанность обеспечения финансирования через закрепление в «Законах о бюджете» предусмотренных в планах программ, а также обязанность учета сформировавшегося природно-культурного облика местности при разработке генерального плана поселения
Законодательство об экологической экспертизе	Обязанность осуществления государственной и общественной экологической экспертизы на стадии разработки проекта любого хозяйственного объекта
Законодательство о здравоохранении	Обязанность проектирования и оценки любого хозяйственного объекта с позиций безопасности для здоровья населения

6 Организационное обеспечение местного природоохранного планирования

Местное планирование — это инструмент управления. В социальном рыночном хозяйстве территориальное планирование подчинено целям общественного развития, оно поддерживает экономическое развитие общества, способствует эффективному использованию территорий, а также сохранению и рациональному использованию природных ресурсов.

В настоящее время местное планирование в Российской Федерации осуществляется преимущественно за счет местных и региональных бюджетов. В исключительных случаях (например, в кризисных ситуациях) привлекаются средства из федерального бюджета. Для разработки таких программ приглашаются эксперты и профессиональные организации. Разработанные программные документы, как правило, предусматривают в той или иной форме привлечение местного населения к управлению территорией, в том числе и в природоохранной сфере. Анализ показал, что стимулирование общественного участия в качестве одного из основных приоритетов программы, в основном, не предусматривается. Такие цели ставят перед собой негосударственные фонды и организации, деятельность которых нацелена на укрепление демократических основ в российском обществе.

6.1 Основные структуры поддержки местного планирования в Российской Федерации

В обеспечении процессов местного планирования в России принимают участие специально созданные координирующие органы федеральной власти, межрегиональные и региональные структуры.

6.1.1 Органы федеральной власти

На федеральном уровне поддержку процессов местного планирования осуществляют специальные органы в составе законодательной и исполнительной власти.

В составе органов законодательной власти работают:

Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления, который осуществляет свою деятельность на основе Конституции Российской Федерации, Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Регламента Государственной Думы, иных федеральных законов. Деятельность Комитета по вопросам местного самоуправления (в состав входят 9 депутатов Государственной Думы третьего созыва) обеспечивают 15 работников аппарата Комитета.

Основными направлениями деятельности Комитета являются:

- законопроектная работа в области местного самоуправления;
- поддержка интересов местного самоуправления в органах государственной власти;
- оказание методической помощи органам государственной власти и органам местного самоуправления в правоприменительной практике законодательства в области местного самоуправления;
- участие в международном сотрудничестве Государственной Думы по вопросам местного самоуправления;
- решение иных вопросов, связанных с деятельностью органов местного самоуправления и развития муниципальных образований.

Комитет Совета Федерации по вопросам местного самоуправления. В состав Комитета входит восемь членов Совета Федерации.

В ведении Комитета Совета Федерации по вопросам местного самоуправления находятся вопросы законодательного обеспечения:

- государственной политики в области совершенствования местного самоуправления;

- разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления;
- наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
- взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
- финансовых основ местного самоуправления;
- регулирования особенностей организации местного самоуправления в приграничных территориях, в закрытых административно-территориальных образованиях и городах федерального значения;
- установления федеральных гарантий избирательных прав граждан при выборах органов местного самоуправления и должностных лиц органов местного самоуправления; активизации участия населения в местном самоуправлении;
- развития гражданского общества;
- совершенствования основ муниципальной службы;
- регулирования порядка передачи объектов федеральной государственной собственности в муниципальную собственность.

Комитет Совета Федерации по вопросам местного самоуправления оказывает правовое, методическое и организационное содействие субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям в развитии местного самоуправления в экономической и социальной сферах.

Совет представителей органов местного самоуправления при Председателе Государственной Думы Российской Федерации. Совет является совещательным органом, действующим на общественных началах. Цель его деятельности состоит в обсуждении проблем правового регулирования и правоприменительной практики в сфере местного самоуправления, разработке предложений и рекомендаций по содействию становлению и развитию местного самоуправления в Российской Федерации.

Совет формируется в количестве до 32 человек в составе, обеспечивающем представительство депутатов Государственной Думы и органов местного самоуправления различных категорий муниципальных образований. Состав Совета утверждается Председателем Государственной Думы с возможным его обновлением до 25 процентов, как правило, через каждые 2 года.

Основными задачами Совета являются:

- разработка предложений и рекомендаций по правовому регулированию вопросов организации местного самоуправления в Российской Федерации;
- анализ правоприменительной практики и проблем в сфере местного самоуправления. Разработка предложений и рекомендаций по развитию и совершенствованию правового регу-

лирования в сфере местного самоуправления;

- обсуждение проектов федеральных законов, регулирующих правоотношения в сфере местного самоуправления, подготовка рекомендаций по их рассмотрению в Государственной Думе;
- выработка предложений и рекомендаций по формированию государственной политики в сфере местного самоуправления;
- подготовка предложений и рекомендаций по федеральным программам государственной поддержки местного самоуправления;
- взаимодействие с общероссийскими и межрегиональными ассоциациями и союзами муниципальных образований;
- участие в сотрудничестве с международными и иностранными организациями в области местного самоуправления;
- обобщение, анализ, содействие распространению позитивной практики субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных образований в сфере развития местного самоуправления.

Для реализации своих решений Совет формирует из своего состава комиссии, рабочие группы, привлекает к своей работе ассоциации и союзы муниципальных образований, научно-исследовательские учреждения, специалистов и ученых.

В составе органов исполнительной власти работают:

Совет по местному самоуправлению в Российской Федерации. Образован в 1997 году как координационный центр при Президенте Российской Федерации для рассмотрения вопросов развития местного самоуправления и подготовки предложений Президенту Российской Федерации.

Состав возглавляемого президентом Совета по местному самоуправлению в Российской Федерации впервые был утвержден 13 ноября 1998 года в соответствующем положении. Вместе с тем, на случай возможных изменений в составе Совета, текст положения содержит норму о том, что не менее половины членов Совета должны составлять выборные должностные лица местного самоуправления.

Состав первого Совета представлен на рисунке 11.

Основными задачами Совета являются:

- разработка государственной политики в области местного самоуправления и мер по ее реализации;
- обеспечение взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при реализации государственной политики в области местного самоуправления;
- рассмотрение проектов федеральных законов, а также проектов указов и распоряжений Президента Российской Федерации по вопросам местного самоуправления;



Рисунок 11 — Состав совета по местному самоуправлению в Российской Федерации (1999 г.)

- рассмотрение проектов федеральных программ, затрагивающих вопросы местного самоуправления; подготовка ежегодных докладов о положении дел в области местного самоуправления и направлениях его развития, о соблюдении федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации, об исполнении этими органами федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации по вопросам местного самоуправления;
- развитие сотрудничества с международными и зарубежными организациями, а также иностранными государствами в области местного самоуправления; осуществление взаимодействия с обществом;
- пропаганда и разъяснение целей и задач государственной политики в области местного самоуправления.

Совет руководителей органов местного самоуправления по проблемам социально-экономической реформы при Правительстве Российской Федерации образован во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 11 июня 1997 г. № 568 «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации». Состав Совета в подавляющем большинстве представлен главами муниципальных образований России.

Основными задачами Совета являются:

- подготовка для Правительства Российской Федерации рекомендаций по осуществлению и корректировке его политики в области социально-экономической реформы с учетом особенностей становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации и роли органов местного самоуправления при проведении этой реформы в регионах;
- подготовка для Правительства Российской Федерации предложений по обеспечению взаимодействия федеральных орга-

нов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления при проведении социально-экономической реформы в Российской Федерации;

- участие в разработке проектов решений Правительства Российской Федерации по вопросам социально-экономической реформы с учетом особенностей становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации;
- подготовка для Правительства Российской Федерации научно обоснованных прогнозов социально-экономической реформы;
- обеспечение взаимодействия и сотрудничества ассоциаций и союзов органов местного самоуправления с Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти в целях ускорения социально-экономической реформы;
- организация работы с органами местного самоуправления по разъяснению населению целей и деятельности правительства Российской Федерации при проведении социально-экономической реформы в Российской Федерации.

6.1.2 Межрегиональные организации

Межрегиональные организации представлены ассоциациями и союзами муниципальных образований (городских и сельских поселений, районов и других территорий) России и их общероссийским объединением — **Конгрессом муниципальных образований Российской Федерации**. Учредителями Конгресса являются 43 межрегиональные и региональные ассоциации. Долевое соотношение ассоциаций - членов конгресса показано на рисунке 12.

Конгресс является некоммерческой организацией в форме ассоциации. Зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 30 октября 1998 года. Создание Конгресса поддержано Указом Президента Российской Федерации «О Конгрессе муниципальных образований Российской Федерации» от 22 октября 1998 года № 1281.

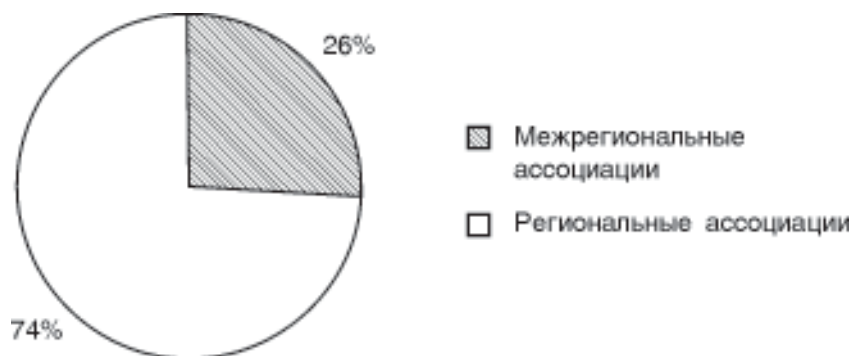


Рисунок 12 — Состав членов Конгресса муниципальных образований Российской Федерации

Членами Конгресса муниципальных образований Российской Федерации на настоящий момент являются:

- Ассоциация малых и средних городов России;
- Союз Российских городов
- Союз развития наукоградов России
- Российский Союз местных властей
- Координационный Совет представительных органов местного самоуправления СРГ
- Ассоциация городов Юга России
- Союз городов Центра и Северо-Запада России (СГ СЗР)
- Ассоциация городов Поволжья
- Ассоциация сибирских и дальневосточных городов (АСДГ)
- Ассоциация шахтерских городов

Членами Конгресса также являются более 30 союзов и ассоциаций краевого, областного и республиканского уровней. Этот перечень постоянно пополняется.

Основные цели Конгресса:

- становление и развитие местного самоуправления как политического института и основы гражданского общества России;
- создание условий для комплексного социально-экономического развития муниципальных образований;
- координация взаимодействия муниципальных образований Российской Федерации и их объединений с федеральными и региональными органами власти с целью защиты интересов местного самоуправления.

В реализации поставленных перед Конгрессом муниципальных образований Российской Федерации целей участвуют следующие подразделения и постоянные комиссии КМО:

- Управление по правовым вопросам местного самоуправления и проблематике муниципальных образований;
- Управление международных связей и программ;
- Управление по связям с общественностью, взаимодействию с органами государственной власти;
- Центр программ и проектов содействия МСУ;
- Агентство информационного обеспечения местного самоуправления;
- Центр международного муниципального сотрудничества;
- Постоянная Комиссия по информационной политике, рекламе и взаимодействию со средствами массовой информации;
- Постоянная Комиссия по городскому хозяйству;
- Постоянная Комиссия по культурному и гуманитарному сотрудничеству;
- Постоянная Комиссия по проблемам образования, молодежной политике, физическому воспитанию;
- Постоянная Комиссия по информатизации;

- Постоянная Комиссия по вопросам охраны здоровья населения.

6.1.3 Региональные структуры

В субъектах Российской Федерации в законодательных и исполнительных органах власти функционируют структуры поддержки местного самоуправления. В качестве примера, для описания региональных структур координирующих вопросы местного планирования можно привести ситуацию в Ярославской области, где существуют также специальные органы.

В составе органов законодательной власти работают:

Комиссия по законодательству, вопросам государственной власти и взаимодействию с органами местного самоуправления Государственной Думы Ярославской области. Ее основными задачами являются:

- рассмотрение проектов нормативных актов Государственной Думы Ярославской области по вопросам формирования системы органов местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области;
- рассмотрение вопросов проведения референдумов и выборов в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области;
- обеспечение взаимодействия с общественными организациями на территории Ярославской области;
- принятие участия в разработке и осуществлении мероприятий по обеспечению конституционных прав граждан на территории Ярославской области;
- рассмотрение вопросов защиты прав и свобод человека и гражданина.

Комиссия по социальной политике Государственной Думы Ярославской области, которая рассматривает вопросы, связанные с обеспечением социальных гарантий жителей Ярославской области.

Координационный Совет депутатов Ярославской области, основными задачами которого являются:

- содействие в исполнении «Соглашения о сотрудничестве и взаимодействии Государственной Думы Ярославской области и собраний представителей муниципальных образований Ярославской области»;
- обсуждение проектов федеральных и областных законов, иных нормативных правовых актов, касающихся вопросов местного самоуправления и подготовка предложений и рекомендаций Государственной Думе Ярославской области, собраниям представителей муниципальных образований Ярославской области по правовому регулированию в сфере местного самоуправления;

- обмен опытом и распространение положительной практики работы отдельных собраний представителей муниципальных образований Ярославской области в сфере местного самоуправления;
- координация информационного, правового и методического сотрудничества;
- организация взаимодействия постоянных комиссий собраний представителей муниципальных образований с постоянными комиссиями Государственной Думы Ярославской области;

В составе органов исполнительной власти в области создан и работает **Отдел по взаимодействию с органами местного самоуправления (как структурное подразделение Административно-контрольного управления Администрации Ярославской области)**.

Как и в большинстве субъектов Российской Федерации, в Ярославской области существует региональная организация по вопросам местного самоуправления – **Ассоциация муниципальных образований Ярославской области**.

На уровне муниципальных образований в Ярославской области местное планирование осуществляется представительным органом местного самоуправления – Собранием представителей муниципального образования, главой муниципального образования, администрацией муниципального образования. Их полномочия определяются уставом муниципального образования.

Могут быть предусмотрены и иные органы местного самоуправления. Наименование указанных органов местного самоуправления муниципальных образований, порядок формирования таких органов местного самоуправления, их компетенция, сроки полномочий, подотчетность, вопросы организации и деятельности определяются уставами муниципальных образований.

* * *

Таким образом, в настоящее время в России протекает процесс формирования и укрепления многоуровневой системы координации местного самоуправления, а значит и местного планирования, в которой можно выделить три уровня — федеральный, региональный и местный. Подобные системы управления местным планированием хорошо развиты и отлажены в странах Европы. Исходя из этого можно констатировать, что Россия принимает тот обширный опыт, который был получен европейскими странами.

6.2 Консультанты и консалтинговые организации, оказывающие поддержку местному планированию на основе общественного участия

В настоящее время в России разработка программ и планов действий в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования выполняется как собственными силами, так и с привлечением консультантов или специализированных консалтинговых организаций. В то же время, их роль незначительна из-за отсутствия достаточного платежеспособного спроса на этот вид услуг. В основном, финансирование их работ осуществляется за счет международных фондов и грантовых программ, из региональных и местных (преимущественно, городских) бюджетов.

Сбор и анализ информации о консалтинговых организациях позволил выявить те из них, в сферу деятельности которых входит планирование, в том числе природоохранные, а также вовлечение общественности в решение экологических проблем. Было проанализировано более 50 организаций. Этот анализ показал, что из их числа вопросами природоохранного планирования занимаются 40% структур, стратегическим планированием и разработкой стратегий развития — 35%, охраной окружающей среды и привлечением к решению экологических проблем общественности — 25% (рисунок 13).

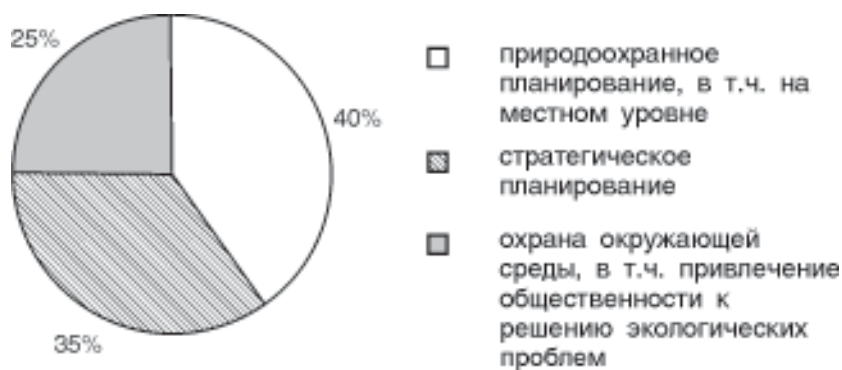


Рисунок 13— Направления деятельности консалтинговых организаций по вопросам местного планирования

Индивидуальными экспертами являются сотрудники и специалисты различных структур по всей территории России:

- российские ученые, представляющие различные институты Российской Академии Наук;
- специалисты консалтинговых организаций;
- преподаватели вузов;
- сотрудники проектных организаций и институтов;
- специалисты министерств и ведомств;

- специалисты органов государственной власти и местного самоуправления;
- члены неправительственных организаций и другие.

* * *

Таким образом, в Российской Федерации сложились организационные условия, необходимые для развития работ по местному природоохранному планированию на основе общественного участия. В то же время, этот важнейший элемент природоохранной деятельности не занимает должного места в проводимой в стране реформе местного самоуправления. Поэтому на современном этапе так важно сконцентрировать усилия на повышении информированности о местном природоохранном планировании на основе общественного участия, о важности использования этого инструмента, а также на распространении научно-методических разработок в этой сфере и информации о практике применения опыта других стран и народов в различных регионах России.



7 Выводы и предложения

Аналитические исследования и экспериментальные работы в регионах России показали, что организационная ситуация и правовые условия, сложившиеся в стране в настоящее время, позволяют развивать местное природоохранное планирование на основе общественного участия:

- есть политическая поддержка этого процесса, декларированная, в частности, в Экологической доктрине, документах по устойчивому развитию, выступлениях Президента;
- сформированы и функционируют соответствующие организационные структуры (советы по местному самоуправлению при Президенте, Совете Федерации, Государственной Думе, аналогичные межрегиональные и региональные структуры и т.д.);
- есть достаточная законодательная база. Несмотря на то, что отсутствуют акты, напрямую обязывающие разрабатывать местные природоохранные планы и программы на основе общественного участия, диспозитивно это требование выражено во многих актах федерального, регионального и местного уровней;
- в стране работают структуры поддержки (по имеющимся на сегодня данным, это 7 фондов и грантовых программ). Однако, их деятельности для активизации местного природоохранного планирования на основе общественного участия недостаточно. Не рассматривая финансовую сторону дела, нельзя, однако, не отметить такие проблемы методологического и информационного плана, как (1) недостаточность адаптационных усилий при применении заимствованного современного западного опыта на территориях со специфическими местными условиями, а также (2) проблемы дальнейшей реализации, возникающие в результате недостаточного включения в процесс планирования местных специалистов и ответственности (а значит отсутствие заинтересованности), после того, как внешние эксперты «уходят» с территории по завершении разработки программы;
- имеется достаточное количество квалифицированных экспертов (и организаций и отдельных специалистов) и информационных источников в этой сфере, но их действия разобщены, отсутствуют базы данных специалистов, организаций и примеров работы (как удачных, так и неудачных).

В то же время, в стране не сформирована единая методическая база местного природоохранного планирования на основе общественного участия, которая позволяла бы при разработке таких программ и планов не только использовать общие закономерности территориального развития, но и учитывать специфические местные особенности конкретных территорий; не налажен

эффективный обмен информацией в данной сфере, практически отсутствует оперативный обмен опытом.

Полученные результаты показали безусловную необходимость (1) системного применения LEAP-технологий в РФ, (2) координации усилий на этом направлении и (3) изыскания и привлечения необходимых для этого ресурсов (финансовых, интеллектуальных, организационных, технических и т.д.).

Работа над проектом позволила сформулировать действия Российского Регионального Экологического Центра, необходимые для создания в стране условий для улучшения местного экологического планирования на основе общественного участия (вставка 7).

Анализ и обобщение полученных результатов проекта позво-

Вставка 7.

Действия Российского Регионального Экологического Центра, необходимые для создания в стране условий для улучшения местного экологического планирования на основе общественного участия

Такие действия были определены в ходе национального семинара «Совершенствование местного экологического планирования на основе общественного участия» (г. Ярославль, 17 июня 2003 г.). Для этого участникам семинара было предложено сформулировать возможные действия РРЭЦ для совершенствования местного природоохранного планирования в России. В последующем предложенные действия были расставлены по приоритетности, то есть обозначены перво-степенные действия, которые нужно предпринимать в первую очередь (рисунок).



Рисунок — Приоритетность действий Российского Регионального Экологического Центра

В качестве наиболее значимых действий РРЭЦ определены следующие: выбор и поддержка пилотных муниципальных образований для развития процесса местного планирования на основе общественного участия; создание, актуализация и поддержание тематического веб-сайта; методическая и информационная поддержка, тренинги муниципальных специалистов; ведение и актуализация базы данных экспертов-специалистов по местному планированию; организация работы специализированного центра (сети центров) по продвижению в России местного планирования на основе общественного участия.

лили сформулировать предложения по активизации в РФ местного природоохранного планирования на основе общественного участия.

1. Основным содержанием этой деятельности является тиражирование (мультипликация). Оно предполагает два связанных между собой, но все-таки отдельных, аспекта:

- распространение позитивного внешнего опыта (методология, положительные примеры и проблемы, технические приемы и т.д.), заимствованного у стран ЦВЕ и новых независимых государств. Такой внешний опыт обладает как общими для стран, так и специфическими чертами (последние определяются совокупностью социокультурных условий и спецификой экологической проблематики);
- адаптация заимствованных знаний, принципов, инструментов, технологий и т.д. к условиям конкретных территорий, поскольку применение одних и тех же методов на разных территориях дает весьма различающиеся результаты.

2. В соответствии с этим, основную деятельность по активизации в РФ местного природоохранного планирования на основе общественного участия целесообразно сконцентрировать на следующих направлениях:

- передача информации и обучение современным методам местного природоохранного планирования на основе общественного участия;
- консультации по применению таких методов в условиях конкретных муниципалитетов.

3. Эта деятельность может осуществляться в следующих формах:

- постоянное ведение и актуализация баз данных экспертов, методологий, примеров реализации;
- консультации по выполнению работ, поддержка работы экспертов, обучающие семинары, работа в пилотных регионах;
- тиражирование методологии, информации о полученных результатах (вэб-сайт, издание информационно-методической литературы и т.д.);
- выдача стипендий на участие в обучающих мероприятиях, стажировки.

4. Выполнение этих работ не требует создания специализированных организаций, а может быть возложено на уже существующие структуры — например, Центр поддержки местных инициатив по устойчивому развитию и экологической безопасности, где уже начата работа в этом направлении (создан и поддерживается специализированный сайт, формируется база данных, имеются квалифицированные кадры, обладающие необходимым опытом обучающей, издательской деятельности, проведения семинаров). При поддержке Российского РЭЦ такой центр мог бы взять на себя решение следующих задач:

- Поддержка сети практиков по местному планированию на основе общественного участия (LEAP);
- Поддержка и активизация «точек роста» (инициативных организаций и групп) по внедрению демократических механизмов в практику местного самоуправления и природоохранного планирования;
- Стимулирование в РФ институциональных изменений, ориентированных на эффективное применение механизмов общественного участия в принятии управленческих решений по использованию природного капитала территорий и природоохранному планированию. Среди них: изменения в нормативно-правовой базе, корректировки мотивации муниципальных управленцев и общественных лидеров, освоение позитивного опыта и методов выработки коллективных решений, консолидации усилий и др.

Решение стоящих перед центром задач предполагается по следующим направлениям:

(1) Информационная деятельность:

- создание и поддержка специализированного сайта, проведение электронных конференций,
- ведение специализированной библиотеки со свободным доступом (материалы по местному самоуправлению, разработке местных природоохранных планов и программ, включению населения в процесс принятия управленческих решений, применению эффективных механизмов природоохранного регулирования на местном уровне и т.д.);
- создание и актуализация электронной базы данных по специалистам, организациям, методам, технологиям, имеющемуся опыту;
- издание брошюр и буклетов, отражающий опыт эффективных местных инициатив в природоохранной сфере, а также имеющуюся проблематику.

(2) Консультационная деятельность:

- консультирование специалистов-практиков по вопросам организации местного самоуправления, природоохранного планирования, вовлечения общественности в принятие экологически значимых решений и др.;
- проведение семинаров-тренингов для муниципальных специалистов и общественных лидеров по европейским природоохранным стандартам и процедурам, а также по применению в практике местного самоуправления в РФ демократических механизмов общественного участия;
- создание сети практиков по местному природоохранному планированию, консультирование по выбору экспертов;
- работа «горячей линии» по оперативному решению неотложных природоохранных проблем.

(3) Ресурсная деятельность:

- поиск источников финансирования для выполнения работ по местному природоохранному планированию на основе общественного участия;
- координация методологических подходов в сфере местного природоохранного планирования на основе общественного участия и предоставление методологических материалов;
- сбор информационных ресурсов, их анализ и предоставление информации об опыте разработки и реализации местных природоохранных программ на основе общественного участия;
- помощь в получении стипендий и грантов поддержки, организации стажировок местных лидеров в РРЭЦ и Центре поддержки местных инициатив по устойчивому развитию и экологической безопасности по данной тематике.



Литература

1. Балацкий О.Ф., Мельник Л.Г., Яковлев А.Ф. Экономика и качество окружающей природной среды. М.: Гидрометиздат, 1984. 190 с.
2. Бенвенисте Г. Овладение политикой планирования: Пер. с англ. / Под ред. М. Калантаровой. М., 1994. 304 с.
3. Винер Д.Р. Экологическая идеология без мифов // Вопросы философии, 1995. N 5. С. 82-97.
4. 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.
5. 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.
6. 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.
7. Глазычев В.Л. Дух местях / Освобождение духа / Под ред. А.А. Гусейнова, В.И. Толстых. М.: Политиздат, 1991. С. 138-167.
8. Государство в меняющемся мире. Отчёт о мировом развитии за 1997 год. Всемирный Банк, 1997.
9. Гофман К.Г. Спасение природы - в налоговой реформе // Деловой мир. 1994 а. 28мая.
10. 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 6. С. 261-266.
11. Гранберг А.Г. Региональная политика в программе экономических реформ. М: Совет по размещению производительных сил и экономическому сотрудничеству (СОПСиЭС), 1995. 39 с.
12. Грицай О.В., Иоффе Г.В., Трейвиш А.И. Центр и периферия в региональном развитии. М.: Наука, 1991. 167 с.
13. 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.

14. Доклад международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР): Наше общее будущее. М.: Прогресс, 1989. 376 с.
15. Доклад о развитии человека за 1995 год. ПРООН "Оксфорд юниверсити пресс" Нью-Йорк Оксфорд. 1995.
16. Доклад о развитии человека за 1996 год. ПРООН "Оксфорд юниверсити пресс" Нью-Йорк Оксфорд. 1996.
17. Доклад о развитии человека за 1997 год. ПРООН "Оксфорд юниверсити пресс" Нью-Йорк Оксфорд. 1997.
18. Доклад о развитии человека за 1998 год. ПРООН "Оксфорд юниверсити пресс" Нью-Йорк Оксфорд. 1998.
19. Доклад о развитии человека за 1999 год. ПРООН "Оксфорд юниверсити пресс" Нью-Йорк Оксфорд. 1999.
20. Доклад о развитии человека за 2000 год. ПРООН "Оксфорд юниверсити пресс" Нью-Йорк Оксфорд. 2000.
21. Доклад о развитии человека за 2001 год. ПРООН "Оксфорд юниверсити пресс" Нью-Йорк Оксфорд. 2001.
22. Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 1997 год. ПРООН "Оксфорд юниверсити пресс" Нью-Йорк Оксфорд. 1997.
23. Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации. Год 1998 / Под общей ред. проф. Ю.Е. Федорова. М.: Права человека, 1998.
24. Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 1999 год / Под общей ред. проф. Ю.Е. Федорова. М.: Права человека, 1999.
25. Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2000 год / Под общей ред. проф. С.Н. Бобылева. М.: Права человека, 2001.
26. Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2001 год / Под общей ред. проф. С.Н. Бобылева. М.: ИнтерДиалект+, 2002.
27. Заключительный отчет к предварительному исследованию. Экспертиза экологического оздоровления и развития города Сергиев Посад (бывший Загорск) / Немецкий институт урбанистики, Берлин, 1992. 119 с.
28. Закон Ярославской области от 30 ноября 1995 года №18-з "Об общих принципах организации местного самоуправления в Ярославской области" (ред. от 30.11.2002).
29. Кинсли М. Устойчивое развитие: процветание без роста пер. В. Дюканова / Развитие во имя человека. М.: Центр координации и информации Социально-экологического союза, 1995. С.33-41.
30. Концепция перехода Российской Федерации на путь устойчивого развития. Проект / Всероссийский съезд по охране природы. Москва, 1995. 24 с.

31. 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., табл.17, рис. 16.
32. Лемешев М.Я. Программно-целевой подход в рационализации природопользования // Природопользование. Географические аспекты. Вопр. Географии. Сб. 108. М.: Мысль, 1978. С. 82-95.
33. Липец Ю.Г. Информатика и новое мышление в географии // Новое мышление в географии. Сб. М.: Наука, 1991. С. 55-63.
34. 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.
35. 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.
36. Лисицын Е.Н. Охрана природы в зарубежных странах. М.: Агро-промиздат, 1987. 215 с.
37. Лукьянчиков Н.Н. Новый путь развития России. М.: Тройка. 1995. 96 с.
38. Львов Д.С. Пробелы в науке - провалы в экономике // Независимая газета. 25 мая 1995.
39. Львовская К.Б., Ронкин Г.С. Окружающая среда, рынок и регион. М.: Наука, 1993. 160 с.
40. Методические рекомендации по разработке экологических программ административных районов (не городских) / Минприроды РФ. 1995. 20 с.
41. Механизм в действии. Организация деятельности на местном уровне / Сост. Хаверкамп Я., Зондорп М.-Брюссель: Европейский отдел (Friends of the Earth), 1993. 53 с.
42. 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.
43. Положение о Совете руководителей органов местного самоуправления по проблемам социально-экономической реформы при Правительстве Российской Федерации
44. Положение о Комитете Совета Федерации по вопросам местного самоуправления
45. Положение о Комитете Государственной Думы по вопросам местного самоуправления
46. Положение о Совете представителей органов местного самоуправления при Председателе Государственной Думы Российской Федерации

47. 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.
48. Преображенский В.С. О роли социальных аспектов в проблеме природопользованиях / Природопользование. Географические аспекты. Вопр. географии, сб. 108. М.: Мысль, 1978. С. 40-43.
49. 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.
50. 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.
51. Соколов В.И. Природопользование в США и Канаде: экономические аспекты / Отв. ред. Л.Н. Карпов. М.: Наука, 1990. 160 с.
52. Справочно-методическое пособие к методическим рекомендациям по разработке экологических программ административных районов (не городских) / Минприроды РФ. НПП "Кадастр", 1995. 55 с.
53. Степин В.С. Философия и образы будущего // Вопросы философии. 1994. N 6. С. 10-21.
54. Терехов А.Г., Ящукова С.П. Планирование народнохозяйственной деятельности. М.: Лесная промышленность, 1984.
55. Территориальная комплексная схема охраны природы (ТерКСОП) г. Ярославля / Разр. ЦНИИП Градостроительства. М., 1989.
56. Уайт Г. География, ресурсы и окружающая среда: Пер. с англ. - М.: Прогресс, 1990. 544 с.
57. Указ Президента РФ N 236 "О государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития" 4 февраля 1994 г.
58. Указ Президента Российской Федерации от 11.06.1997г. №568 "Об основных направлениях реформы местного самоуправления в российской Федерации"
59. Указ Президента Российской Федерации №1281 от 22.10.1998. "О Конгрессе муниципальных образований Российской Федерации".
60. Управленческое консультирование: В 2-х т. Пер.с англ. М.: СП "Интерэксперт", 1992. 319 с.
61. Федеральный Закон № 131 - ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в российской федерации"
62. Федеральная целевая программа "Экология и природные

ресурсы России (2002-2010 годы)"

63. Фоменко Г.А. Регионализация систем управления природопользованием в условиях перехода к рынку. Ярославль, 1993. 182 с.

64. Фоменко Г.А., Поярков Б.В. Преобразование управления природопользованием в условиях перехода к рыночным отношениям и децентрализации государственной власти // Изв. АН СССР. Сер. географ., 1993. N 4. С. 77-84.

65. 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. Материалы семинара 20-25 июня 1994 года. Ярославль: НПП "Кадастр", 1994. С. 212-242.

66. Фоменко М.А., Фоменко Г.А. Об особенностях территориального планирования природопользования на уровне местного самоуправления в современных условиях России // Известия РАН. Сер. геогр. 1997. № 1.

67. 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.

68. 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.

69. 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.

70. Хайдеггер М. Работы и размышления разных лет. Пер. с нем. / Сос-тавл., переводы, вступ. статья, примеч. А.В. Михайлова. М.: Издательство "Гнозис", 1993. 464 с.

71. Хайек Ф.А. Дорога к рабству // Вопросы философии. 1990. N 10-12.

72. Хесле В. Философия и экология. Перевод А.К. Судакова. М.: Наука, 1993. 205 с.

73. Guide to implementing local environmental action programs in Central and Eastern Europe, 2000

74. National Environmental Policy Plan. To choose or to Lose. Ministry of Housing, Phusikal Plannung and Environment Departament for Information and International Relations. The Hague, the Netherlands, 1990.

75. National Environmental Policy Plan Plus. Ministry of Housing, Physical Planning and Environment Department for information and International Relations, The Hague, Netherlands, 1990.
76. Nature Policy Plan of the Netherlands. Ministry of Agriculture, Nature Management and Fisheries. The Hague, 1990. 103s.
77. Kommission zum Schutze des Rheins gegen Verunreinigung, 1991, 22s.
78. Second local Agenda 21 survey. Background paper № 15. Department of economic and social affairs, 2002



Приложения



Приложение 1. Описание работы по проекту «Улучшение местного экологического управления в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии»

В ходе работы по проекту были проведены аналитические исследования, направленные на изучение ситуации, сложившейся в Российской Федерации, в сфере местного планирования по охране окружающей среды на основе общественного участия. Они включали в себя изучение:

- нормативно-правового обеспечения процесса развития местного планирования по охране окружающей среды;
- особенностей местного природоохранного планирования в России;
- структур поддержки местного природоохранного планирования;
- экспертов;
- организационного обеспечения.

Кроме того, были проведены практические мероприятия, результаты которых (1) сформировали информационную базу для изучения состояния местного природоохранного планирования в России, (2) позволили выявить потребности регионов нашей страны в развитии местного природоохранного планирования; (3) предоставили возможность обмена опытом между муниципальными образованиями разных территорий; (4) обеспечили распространение результатов, полученных в ходе проекта. Эти практические мероприятия условно можно разделить на четыре группы: международные мероприятия, мероприятия национального характера, мероприятия регионального характера и мероприятия муниципального характера. Рассмотрим каждую из них более подробно.

1 Международные мероприятия

Международные мероприятия включали в себя участие в подготовительном LEAP-семинаре-тренинге для менеджеров РЭЦ СНГ, а также в международной конференции «Укрепление местного Экологического управления в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии».

Подготовительный LEAP-семинар-тренинг для менеджеров РЭЦ СНГ в рамках проекта «Улучшение местного экологического управления в странах СНГ»

Дата и место проведения: 10–12 апреля 2003 г., Центендре (Венгрия)

Цель: поддержка РЭЦов стран СНГ в их становлении и развитии их деятельности на основе:

- ознакомления с технологией LEAP и лучшими примерами ее реализации;
- консультаций по (1) выполнению предварительной оценки существующего положения дел в области LEAP и (2) оценке потребности в местном экологическом планировании в своей стране/регионе;
- формулирования базовых данных по LEAP для стран СНГ;
- определения плана дальнейших действий по проекту, прежде всего, по подготовке к международной конференции в Молдове.

Аудитория: представители региональных экологических центров Кавказа, Центральной Азии, Молдовы, Российской Федерации, Латвии, Венгрии.

Полученные результаты:

1. Участники семинара-тренинга ознакомились с результата-



Рабочие моменты подготовительного LEAP-семинара-тренинга для менеджеров РЭЦ СНГ в рамках проекта «Улучшение местного экологического управления в странах ВЕКЦА» (10–12 апреля 2003 г., Центендре, Венгрия)

ми ранее выполненных LEAP-проектов и других местных программ в странах ЦВЕ (Болгария, Польша, Латвия).

2. Проведена презентация технологии местного экологического планирования, положенной в основу проекта LEAP.

3. Обсужден ход реализации проекта. Подготовлены материалы для предварительной оценки в странах СНГ: (1) сложившегося положения вещей и (2) имеющихся потребностей с позиции развития проекта LEAP.

4. Определены меры по реализации проекта в России.

Международная конференция «Укрепление местного Экологического управления в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии»

Дата и место проведения: 4–6 июля 2003 года, Кишинев (Молдова).

Цель: Подведение текущих итогов по проекту «Улучшение местного экологического управления в странах ВЕКЦА» и определение дальнейших действий по его развитию.

Аудитория: В работе конференции приняли участие:

- Эрик ван Дорст — Министерство жилищно-коммунального хозяйства, пространственного планирования и окружающей среды Королевства Нидерландов, Глава департамента охраны окружающей среды; Европейский отдел экологической политики, Глава отдела по международным экологическим вопросам,
- Анжела Буларга — ОЭСР, директор по охране окружающей среды, отдел стран, не входящих в ОЭСР,
- Анка Тофан — офис РЭЦ ЦВЕ в Румынии, директор,
- Руководители и сотрудники РЕЦ ВЕКЦА (Молдовы, России, Кавказа, Центральной Азии),
- Координаторы и специалисты по местному планированию, а также руководители и сотрудники муниципалитетов, лидеры НПО (приблизительно по 3 человека от страны),
- Делегация Российского РЭЦ:
- Фоменко Марина Александровна (руководитель делегации) — Руководитель Центра поддержки местных инициатив по устойчивому развитию и экологической безопасности;
- Васильев Сергей Алексеевич — Исполнительный директор Московского экологического центра;
- Ольгов Ясь Сергеевич — Исполнительный директор АНО «Центр регионального управления (менеджмента) и устойчивого развития территорий»;
- Парвицкий Аркадий Аркадьевич — Глава Шатурского района Московской области;
- Соколова Елена Сергеевна — Руководитель службы анализа и прогнозирования социально-экономического развития администрации Первомайского муниципального округа Ярославской области.

Всего в работе конференции приняли участие 48 человек.

Содержание работы: Программа конференции включала: (1) обсуждение опыта стран ЦВЕ и Молдовы в области разработки и реализации МПДООС, (2) отчеты по оценке потребностей в реализации МПДООС в странах Кавказа, России и Центральной Азии, (3) обмен мнениями о роли гражданского общества в местном природоохранном управлении, (4) освещение результатов разработки и реализации МПДООС и других местных инициатив в странах ВЕКЦА, (5) представление результатов проведения практических мероприятий по проекту в регионах Кавказа, России и Центральной Азии. Определение перспектив и конкретных механизмов развития проекта проводилось в малых группах с использованием активных методов. На заключительной стадии работы были сформулированы и представлены предложения РЭЦов Кавказа, России и Центральной Азии по дальнейшему развитию работ по проекту.

Работа делегации Российского РЭЦ:

1. Делегация Российского РЭЦ принимала активное участие во всех мероприятиях конференции.

2. Руководитель делегации (М.А.Фоменко):

- Представила отчет по оценке потребностей РФ для разработки и реализации местных природоохранных планов на основе общественного участия и представление результатов проведения практических мероприятий по проекту в РФ;
- Представила к обсуждению на конференции предложения по дальнейшему развитию работ по проекту;
- Приняла участие в совещании с координаторами проекта по вопросам его реализации и дальнейшего развития.

3. Члены делегации Российского РЭЦ (Васильев С.А., Парвицкий А.А., Ольгов Я.С., Соколова Е.Н.) приняли активное участие в дискуссиях, круглых столах и рабочих группах по определению направлений и механизмов дальнейшего внедрения политики местного природоохранного планирования на основе общественного участия в странах ВЕКЦА.

4. Российской делегацией была передана всем участникам конференции брошюра Фоменко М.А. «Местные программы действий в сфере природопользования для устойчивого развития».

Основные выводы по работе конференции:

1. Несмотря на достаточно скромные возможности в осуществлении проекта (ограниченное время, небольшой бюджет), в странах ВЕКЦА проведена определенная работа.

2. В странах Кавказа были проведены рабочие семинары, выполнен анализ законодательных условий с точки зрения реализации местных планов действий по охране окружающей среды.

3. В странах Центральной Азии были назначены эксперты по реализации проекта, которые в дальнейшем будут национальными

ми координаторами по МПДООС. В каждой из стран проведены подготовительные мероприятия и национальные семинары по МПДООС; составлен отчет, включающий, (а) результаты оценки потребностей в LEAP и материалы семинаров по местному планированию в каждой из стран, а также (б) общие результаты проекта и предложения по его развитию.

4. В РФ проведена большая аналитическая и практическая работа по оценке ситуации в стране и определению потребностей в продуктах LEAP для развития местного природоохранного планирования на основе общественного участия (выполнен анализ ситуации в РФ относительно местного природоохранного планирования; проведены рабочие семинары на муниципальном, региональном и национальном уровнях, анкетирование и интервьюирование специалистов и общественности, издан и распространён информационный буклет, создана и поддерживается страница в сети Интернет).

5. Существуют определенные различия в характере планирования и реализации проекта между странами ВЕКЦА. Это связано с разной «готовностью» регионов (как совокупности географически близких стран) к планированию территориального разви-



Международная конференция «Укрепление местного Экологического управления в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии» (4–6 июля 2003 года, Кишинев, Молдова).

тия вообще и, в частности, к местному природоохранному планированию на основе общественного участия. Так, в государствах Прибалтики (Латвия), а также в Республике Молдова процесс LEAP протекает весьма активно, прежде всего, благодаря внушительной ресурсной помощи со стороны Евросоюза и других внешних структур поддержки. Уже сегодня можно говорить о качественных изменениях: муниципалитеты в этих странах начинают проявлять инициативу и заинтересованность в самостоятельном выполнении подобных работ (то есть за счет собственных ресурсов). Вместе с тем, в других странах на развитие таких работ требуется активный поиск внешних ресурсов.

6. Региональные различия в осуществлении данного проекта связаны, очевидно, и с различающейся в странах «степенью укорененности» традиций планирования территориального развития (включая природоохранную сферу) в представлениях управленцев и населения, которые были свойственны советской административно-плановой системе.

Все вышеперечисленное, наряду с общими закономерностями, определяет и специфические моменты в характере деятельности региональных РЭЦов относительно LEAP — от собственно инициирования самого процесса планирования до действий преимущественно информационного, координационного и мультипликативного характера.

2 Мероприятия национального характера

Эти действия распространялись на всю территорию РФ. Среди них: национальный рабочий семинар, анкетирование и интервьюирование экспертов, управленцев и представителей общественности, издание доклада «Местное природоохранное планирование в России», издание и рассылка информационного буклета о проекте и текущих результатах, создание и поддержание страницы в сети Интернет.

Национальный рабочий семинар «Совершенствование местного экологического планирования на основе общественного участия в РФ»

Дата и место проведения: 16—18 июня 2003 года, Ярославль.

Цель: (1) обмен опытом местного экологического планирования на основе общественного участия; (2) формулирование проблем, с которыми сталкиваются местные сообщества при осуществлении экологического планирования; (3) определение направлений действий Российского РЭЦ по созданию в стране условий для улучшения местного экологического планирования на основе общественного участия.

Аудитория: руководители и специалисты органов местного самоуправления, представители общественных организаций из 8 субъектов РФ.

Содержание работы: были рассмотрены проблемы экологического состояния поселений и городов; особенности и основные проблемы природоохранного управления на местном уровне в РФ; проанализированы отношения власти и местного населения в решении проблем охраны окружающей среды и использования природных ресурсов; сформулированы особенности местного экологического планирования на основе общественного участия,



Национальный рабочий семинар «Совершенствование местного экологического планирования на основе общественного участия в Российской Федерации» (16—18 июня 2003 года, Ярославль)

а также меры, необходимые для его активизации в РФ. Все участники сделали сообщения по данной тематике. Были проведены коллективные обсуждения по проблемам организации местного экологического планирования на основе общественного участия.

Применяемые методы: работа фокус-группы (мозговой штурм, обмен мнениями, метод дельфи и др.), экспертные оценки.

Полученные результаты: в ходе работы были выявлены:

- основные проблемы природоохранной деятельности на местном уровне;
- проблемы взаимодействия власти и населения;
- действия по решению проблемы взаимодействия власти и населения;
- действия Российского РЭЦ, необходимые для создания в стране условий для улучшения местного экологического планирования на основе общественного участия.

Были определены приоритетные действия Российского РЭЦ по стимулированию в стране процесса местного природоохранного планирования на основе общественного участия, среди которых:

- выбор и поддержка пилотных муниципальных образований для развития процесса местного планирования на основе общественного участия;
- создание, актуализация и поддержание тематического веб-сайта;
- методическая и информационная поддержка, тренинги муниципальных специалистов;
- ведение и актуализация базы данных экспертов-специалистов по местному планированию;
- поддержка работы специализированного центра (сети центров) по продвижению в России местного планирования на основе общественного участия.

По результатам семинара были приняты рекомендации.

Анкетирование и интервьюирование экспертов, управленцев и представителей общественности

Цель: сбор качественной информации

Аудитория: специалисты органов природо-ресурсного управления, сотрудники и руководители некоммерческих организаций, лидеры общественных движений, специалисты из различных регионов РФ.

Способ рассылки и получения данных: электронная почта.

Полученные результаты:

Все респонденты признали необходимость активизации в РФ местного экологического планирования на основе общественного участия, а также наличие серьезных проблем как с разработкой, так и с реализацией таких планов.

Большинство ответивших (84%) отметили, что не получают никакой информации о местном природоохранном планировании, а те, кто такую информацию получают, в качестве источников данных показали областную администрацию и творческие коллективы разработчиков.

Среди важнейших при осуществлении местного экологического планирования названы финансовые, кадровые и политические проблемы, а также отсутствие заинтересованности предпринимателей, слабость координации действий специалистов разных уровней управления, расхождение приоритетов (органы власти имеют другие приоритеты) и потребительское отношение к природе. Руководствуясь выявленной проблематикой, участники опроса определили основные потребности для развития местного экологического планирования на основе общественного участия в РФ, среди которых финансирование работ (это отметили все участники анкетирования), а также кадровое и информационное обеспечение.

Издание доклада «Местное природоохранное планирование в России»

Цель: Широкое информирование всех заинтересованных лиц и организаций о результатах проекта, представление информации о ситуации, сложившейся в Российской Федерации относительно местного природоохранного планирования на основе общественного участия.

Основное содержание: (1) описание целей и задач проекта, полученных результатов, (2) описание общих подходов к природоохранному планированию, (3) характеристика ситуации в Российской Федерации относительно местного природоохранного планирования на основе общественного участия.

Издание и рассылка информационного буклета о проекте и текущих результатах

Цель: Широкое информирование всех заинтересованных лиц и организаций о проекте и о методологии LEAP-планирования.

Аудитория: специалисты различных организаций (государственные, неправительственные, образовательные, консалтинговые структуры), сотрудники органов управления (муниципальный, областной и федеральный уровни), общественные лидеры и экологические активисты.

Содержание буклета: (1) описание целей и задач проекта, полученных результатов, (2) характеристика технологии LEAP-планирования и обоснование необходимости ее применения в РФ.

Способ рассылки: почтовая рассылка приблизительно в 150 адресов.

Создание и поддержание веб-страницы в сети интернет

Цель: (1) широкое информирование всех заинтересованных лиц и организаций о проекте, о методологии LEAP-планирования, (2) обмен мнениями о ходе проекта.

Аудитория: все заинтересованные лица и организации (государственные, неправительственные, образовательные, консалтинговые структуры, органы территориального управления, общественные движения и т.д.).

Основное содержание: (1) описание проекта и полученных результатов, (2) характеристика технологии LEAP-планирования и обоснование необходимости ее применения в Российской Федерации.

Адрес в сети интернет: <http://www.seea.yaroslavl.ru>. Одна из рубрик веб-страницы приведена ниже.

Главная
LEAP
О проекте
Контакты

О проекте

Цели и задачи Результаты Рекомендации семинара

Цель проекта

- Повышение осведомленности о положительном опыте принятия природоохранных решений на основе общественного участия и выявления путей демократизации природоохранной деятельности на местном уровне в новых независимых государствах

Задачи проекта

- Углубление сотрудничества и обмен опытом новых независимых государств со странами Центральной и Восточной Европы и ОБСЕ
- Усиление роли гражданского общества и неправительственных организаций в решении экологических проблем на основе местного природоохранного планирования
- Оценка состояния местного природоохранного планирования на основе общественного участия в новых независимых государствах и выработка рекомендаций по его улучшению

Рубрика «О проекте» веб-страницы

3 Мероприятия регионального характера

Эти действия распространялись на территорию Ярославской области и включали в себя семинар для специалистов Ярославской области в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов «Совершенствование местного природоохранного планирования на основе общественного участия».

Региональный семинар «Совершенствование местного природоохранного планирования на основе общественного участия»

Дата и место проведения: 28.11.2003 г., Ярославль.

Цель: обучение специалистов в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов Ярославской области по вопросам совершенствования местного экологического планирования на основе общественного участия.

Аудитория: специалисты органов местного самоуправления, занимающихся вопросами охраны окружающей среды и рационального природопользования всех муниципальных округов Ярославской области, сотрудники администрации Ярославской области.

Содержание работы: были рассмотрены современные тенденции развития локальных территорий и их влияние на особенности природоохранного управления, представлены основные принципы разработки местных экологических программ и планов действий на основе общественного участия. Обсуждались вопросы планирования развития бизнеса на локальных территориях (с описанием практических примеров), использования показателей устойчивого развития в разработке экологических программ и планов действий, урегулирования и предотвращения конфликтных ситуаций при использовании местных природных ресурсов.



Региональный семинар «Совершенствование местного экологического планирования на основе общественного участия в Российской Федерации» (28.11.2003 г., Ярославль)

Применяемые методы: практические занятия, обсуждения в форме круглого стола.

Полученные результаты: обучено более 30 специалистов природоохранного управления муниципальных округов Ярославской области. Участники семинара получили новые знания об особенностях современного местного планирования по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов на основе общественного участия. По данной теме все участники семинара получили пакет раздаточных материалов, включающий тематические статьи ведущих специалистов в сфере местного планирования, а также организации природоохранного управления.

4 Мероприятия муниципального характера

К таким мероприятиям отнесены: муниципальная конференция, анкетирование и интервьюирование администраторов и жителей, экспертный анализ в пилотных муниципалитетах.

Муниципальная конференция «Состояние и пути улучшения экологической обстановки»

Дата и место проведения: 03.06.2003 г., поселок Пречистое (административный центр Первомайского муниципального округа Ярославской области).

Цель: (1) анализ экологической обстановки на территории Первомайского муниципального округа и определение путей ее улучшения, (2) оценка ситуации с местным экологическим планированием в муниципальном округе.

Аудитория: ведущие специалисты администрации Первомайского муниципального округа, все главы сельских администраций,



Муниципальная конференция «Состояние и пути улучшения экологической обстановки» (03.06.2003 г., поселок Пречистое)

представители общественных организаций, экологические активисты, учителя, музейные работники, представители СМИ.

Содержание работы: рассмотрены проблемы экологического состояния поселков и деревень муниципального округа и пути их решения; выявлены основные проблемы природоохранного управления; обсуждены вопросы разработки и реализации экологических планов в поселках и деревнях муниципального округа.

Применяемые методы: коллективное обсуждение, анкетирование.

Полученные результаты: Участники единодушно отметили необходимость разработки и реализации экологических планов и программ в поселках и деревнях муниципального округа. Они считают, что для этого требуются: финансирование, информация о положительном опыте в других регионах и обучение специалистов. Кроме того, для повышения эффективности планов специалисты и общественность считают необходимым: привлечение общественности к разработке и реализации планов; усиление работы по охране природы в сельских администрациях; контроль за выполнением планов; желание заниматься этой работой.

Относительно роли различных структур в разработке и реализации местных природоохранных программ участники совещания отметили следующее. Большинство считают, что возглавлять эту работу должны специалисты муниципальной администрации. Специалистам поселковой администрации, общественным организациям и экспертам-консультантам необходимо участвовать постоянно; населению — периодически.

Анкетирование и интервьюирование администраторов и жителей

Цель: выявить (1) состояние природоохранного планирования в Первомайском муниципальном округе (типичный район РФ); (2) проблемы разработки планов; (3) современные потребности местного планирования.

Аудитория: главы всех сельских администраций, муниципальные специалисты, представители общественных организаций, активисты-экологи

Основные результаты: все респонденты отметили необходимость местных природоохранных планов. Главы всех сельских администраций высказались, что такие планы на их территории есть, однако многие жители не знают об их существовании. Во всех анкетах и интервью прозвучала озабоченность проблемами разработки и реализации планов (прежде всего, финансового, информационного и кадрового характера).

Экспертный анализ местного экологического планирования на основе общественного участия в пилотных регионах

Цель: углубленный анализ состояния местного экологического планирования на основе общественного участия

Место проведения: Ярославская область и Томская область

Основное содержание: экспертный анализ закономерностей и территориальных особенностей (1) исторического опыта разработки программных документов в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования; (2) состояния местного природоохранного планирования; (3) нормативно-правового и организационного обеспечения процесса местного планирования.

Приложение 2. Материалы семинара «Совершенствование местного экологического планирования на основе общественного участия в Российской Федерации»

17 июня 2003 года в г. Ярославле состоялся семинар «Совершенствование местного экологического планирования на основе общественного участия в Российской Федерации». Цели семинара — (1) обмен опытом местного экологического планирования на основе общественного участия в России; (2) формулирование проблем, с которым сталкиваются местные сообщества при осуществлении экологического планирования; (3) определение направлений действий РРЭЦ, направленных на создание в стране условий для улучшения местного экологического планирования на основе общественного участия.

В семинаре приняли участие руководители и специалисты органов местного самоуправления, представители общественных организаций из различных регионов России: Вологодской, Владимирской, Калужской, Кировской, Московской, Рязанской, Ярославской областей и города Москвы.

В ходе работы были рассмотрены: проблемы экологического состояния поселений и городов, отношения власти и местного населения в решении проблем охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, особенности местного экологического планирования на основе общественного участия, а также меры, необходимые для его совершенствования. Наиболее интересную часть семинара составили выступления его участников, связанные с проблемами развития местного планирования в разных регионах России, а также интерактивные мероприятия, направленные на выявление современного состояния местного планирования в России.

В этой работе были использованы следующие методы: работа фокус-группы (мозговой штурм, обмен мнениями, метод дельфи и др.), экспертные оценки. В частности, метод *мозгового штурма* использовался для формулирования проблем, выдвижения и обсуждения предложений по их решению; метод *обмена мнениями* был применен для определения возможных путей решения проблем и для достижения единства взглядов по поводу достоинств и недостатков выдвинутых идей и выработанных коллективных предложений. Также в ходе работы был использован *метод групповой дискуссии*, который обеспечил глубокую проработку имеющейся информации, разных точек зрения по рассматриваемым проблемам, способствовал выработке адекватного в данной ситуации решения.

ВЫСТУПЛЕНИЯ УЧАСТНИКОВ СЕМИНАРА

**Фоменко М.А., Центр поддержки
местных инициатив по
устойчивому развитию и
экологической безопасности,
руководитель**

Добрый день, уважаемые коллеги! Рада приветствовать вас на ярославской земле. Мы начинаем нашу работу с выступлений участников.

Семинар «Улучшение местного экологического управления в странах СНГ» проходит на базе центра поддержки местных инициатив по устойчивому развитию и экологической безопасности, и его программа была разработана по поручению Российского регионального экологического центра. Семинар является частью проекта, который осуществляется в странах СНГ под руководством Евросоюза. Цель проекта состоит в распространении современного европейского опыта местного экологического планирования, а также в вовлечении в данный процесс общественности и местного населения в новых независимых государствах, расположенных на территории бывшего Советского Союза. Также важно выявить существующие проблемы по линии региональных экологических центров и определить, что необходимо предпринять для более эффективного планирования и принесения пользы людям, которые живут на данной территории, включая и их непосредственное активное участие в этом процессе.

Семинар, являясь частью этого проекта, имеет рабочий характер. Необходимость его обусловлена как актуальностью обмена информацией, так и незаменимостью при выработке коллективного мнения относительно сложившейся ситуации по оценке и формулированию мер, незаменимых для развития местного экологического планирования, что также принесет в дальнейшем пользу в деле развития территорий в экологическом аспекте.

Программа очень сжатая и напряженная. Работа будет проводиться по четырем основным тематическим блокам:

- обсуждение современных тенденций развития экологического планирования в России и за рубежом,
- особенности разработки и реализации программ и участия населения в процессе экологического преобразования территорий,
- изучение опыта проведенных экологических программ, имевших практическое воплощение на разных территориях страны,
- меры и направления деятельности по улучшению местного планирования.

В итоге совместной работы мы с вами должны сформулировать перечень первоочередных действий и рекомендаций для Российского регионального экологического центра по созданию

благоприятных условий для развития местного экологического планирования, а также для предупреждения возникновения проблем экологического характера, связанных с нерациональным использованием природных ресурсов.

**Санданова Л.Т., Российский
региональный экологический
центр, сотрудник**

Российский региональный центр — некоммерческая организация, учрежденная Европейским Союзом и Российской Академией государственной службы. Организация ведет несколько самостоятельных программ. Я привезла несколько экземпляров годового отчета, которые позволят более подробно раскрыть деятельность, осуществляемую нашим центром. В рамках программы осуществляется поддержка проведения семинаров. Один из семинаров состоялся в прошлом году и назывался «Местные планы действий по охране окружающей среды и отпускная конвенция русского дома в Москве». Развивая эту тему, в том числе и в грантовой программе нашего центра, поддержано 48 проектов по всей России, многие из них посвящены вовлечению населения в данную деятельность. Мы стремимся постоянно поддерживать и развивать данный аспект проблемы, поскольку считаем, что это очень важное и значимое направление в деятельности экологических организаций. К сожалению, в настоящее время все меньше остается фондов, финансирующих природоохранную деятельность на территории России, но большинство из них стараются уделять внимание этой теме. Недавно я встречалась с одним из администраторов программы Европейского РЭЦ, который рассказал о планах, связанных с разработкой нового гранта, посвященного локальным планам действия, условия которого будут объявлены осенью. Также ЕРЭЦ готовит рабочую встречу с Европейским Союзом, где мы постараемся донести всю значимость поддержки именно этого направления деятельности экологических организаций. Существует объединение, в которое входят многие известные фонды, работающие на территории России. Его ближайшее заседание планируется на осень и будет посвящено поддержке экологических организаций и проектов.

**Фоменко Г.А., НПП «Кадастр»
МПР России, генеральный
директор**

Местные природоохранные планы действий и тенденции регионального развития.

Программно-целевое управление природоохранной деятельностью широко распространено в мировой практике. В современном варианте такое управление предполагает разработку программ, ориентированных на экологически значимый конечный результат,

а не на источник загрязнения (как было принято в условиях плано-во-командной экономики). Важнейшими задачами природоохранного управления является стимулирование институциональных природоохранных изменений по двум основным направлениям. **Во-первых**, укрепление единого институционального пространства России, повышение роли формальных унифицированных природоохранных институтов прямого действия, не зависящих от местных и региональных условий. Это обусловлено необходимостью вхождения страны в мир-экономику и связано с соблюдением принятых в международных контрактных отношениях норм деловой этики. Для этого на федеральном уровне должны быть созданы базовые правила игры, регулирующие применение в стране унифицированных природоохранных инструментов с учетом национальных особенностей. **Во-вторых**, повышение институциональной эффективности природоохранного управления на локальных территориях путем применения инструментов, которые обеспечивают, с минимальными издержками, взаимодействие импортированных (формальных унифицированных) и социокультурно обусловленных природоохранных институтов при достижении целевых природоохранных приоритетов. Наиболее важно обеспечить координацию деятельности природопользователей на уровне локальных территорий и поселений. Именно здесь институциональное регулирование, с позиций соблюдения глобальных и национальных природоохранных ограничений и регламентаций, может эффективно дополняться вкладом местных сообществ, которые напрямую страдают от загрязнения окружающей среды и истощения природных ресурсов. Важнейшим инструментом этого являются территориальные природоохранные программы.

Города. Нарастание тенденций глобализации, наряду с преимуществами, обозначило перед городами новые вызовы, поиск ответов на которые предполагает и корректировку управления природоохранной деятельностью. В первую очередь, необходимо учитывать социальные последствия увеличения разрыва между богатыми и бедными, а также расширения масштабов бедности. Сегодня в большинстве городов России отчетливо проявляется нарастающая тенденция поляризации на бедные и относительно благополучные районы, что предполагает различные стратегии природоохранной деятельности.

При природоохранном планировании важно учитывать усиление конкуренции за инвестиции и специализацию функций городов. На постсоветском пространстве происходит активное внедрение рыночных механизмов в жилищную сферу; начата частная продажа земли. Наряду с явными экономическими выгодами, частная собственность означает и возможность лишения малоимущих граждан доступа к ранее бесплатным природным благам и экосистемным услугам. Например, вид красивого ландшафта или моря, близость к городским паркам значительно повышают рыночную цену недвижимости и земельных участков. В таких условиях становится возможным выселение в связи с неуплатой за аренду или по закладной малоимущих жителей из таких мест, фактически принудительное переселения жителей и отказа в правах. Реальнос-

тью становится и процесс приватизации коммунальных услуг. Водоснабжение, сбор мусора, снабжение электроэнергией все в большей степени передаются в частные руки. Это экономически выгодно, и глобализация открывает двери на эти рынки и международным, и национальным фирмам. Однако в новых условиях обеспечение жизненных потребностей людей начинает полностью зависеть от того, сколько денег имеют жители для их оплаты. Без специальной социальной политики коммунальные услуги будут предоставляться лишь тем, кто способен за них платить. Это означает социальную катастрофу для многих бедных домохозяйств и ухудшение экологической ситуации в бедных районах.

В городах управление природоохранной деятельностью важно организовывать таким образом, чтобы формировались условия, при которых возрастает их инвестиционная и инновационная привлекательность, в том числе — для привлечения новых природоохранных технологий. При таком подходе природоохранная деятельность рассматривается как важнейший элемент качественного роста и привлечения инвестиций с позиций устойчивого развития. Иными словами, политика развития должна исходить из того, что именно состояние городской среды и комфортность проживания, а не только наличие промышленных предприятий, определяют их инновационную привлекательность. Например, развитие города по пути привлечения «грязных производств» (так называемый «грязный рост», сопровождающийся загрязнением воды, воздуха, деградацией экосистем) и минимизации природоохранной деятельности не оставляет ему шансов в развитии наукоемких технологий (микроэлектроника, программное обеспечение), туризма и других отраслей, требовательных к качеству окружающей среды и условиям проживания.

Сельские территории. Ускорение процессов экономической глобализации, несмотря на ряд безусловных выгод, связанных с возможностью получения новых технологий, расширением рынков сбыта сельхозпродукции, обостряет проблемы сельского развития, усиливая неравномерность в распределении благ и финансовых ресурсов. В мире более 70% бедных проживают в сельских районах, и не случайно именно здесь проблема преодоления нищеты стоит наиболее остро. В условиях недостатка инвестиций главными природоохранными проблемами села стали истощение основных, наиболее значимых для развития местных сообществ, природных ресурсов и нарастающая нищета населения. Эти тенденции, как правило, сопровождаются обострением демографической ситуации, ослаблением культурных традиций, разрывом хозяйственных связей, сворачиванием традиционных промыслов, разрушением институтов местного самоуправления.

В такой ситуации неизбежно нарастает отчуждение сельских жителей от власти; культивируется восприятие природоохранных требований как враждебных благополучию людей; усиливается оппортунизм в отношении наиболее доступных природных ресурсов общего пользования (вырубка лесов, зеленых насаждений, браконьерство и т.п.). Значительная часть населения начинает игнори-

ровать коллективную ответственность за соблюдение общественных интересов, и все больше людей стремится получить дополнительные выгоды за счет несоблюдения законов и нарушения, казавшихся ранее незыблемыми, традиций природопользования.

На наиболее бедных сельских территориях усилия по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды отличаются крайне низкой результативностью, несмотря на то, что самым значимым источником получения доходов для выживания таких территорий являются природные ресурсы. Именно их использование рассматривается органами территориального управления и инвесторами в качестве основы инвестиционной и инновационной привлекательности. Однако в настоящее время частные инвестиции в природно-ресурсный сектор России (за исключением добычи отдельных, наиболее выгодных стратегических природных ресурсов, например, углеводородного сырья) все еще незначительны. Даже если они и осуществляются, то преследуют исключительно частную выгоду и, как правило, не учитывают возможных негативных последствий истощения природных активов для развития местных сообществ. Сохранение такой ситуации ведет к нерациональному использованию природных ресурсов и низкой, даже отрицательной, эффективности их использования с позиций экономического и социального развития территорий, что способствует ускорению деградации местных сообществ.

В условиях экономической глобализации между сельскими территориями, как и среди городов, обостряется конкурентная борьба за привлечение инвестиций. Каждое сообщество должно переосмыслить свое место в изменяющемся мире. Это предполагает необходимость *нового позиционирования сельских территорий в экономическом пространстве*. Реально рассчитывать на привлечение инвестиций — особенно в среднесрочной и долгосрочной перспективе — могут только устойчивые сельские территории с благоприятным инновационным климатом. Поэтому важнейшей задачей становится их презентация в рыночном пространстве как уникальных и привлекательных для вложения инвестиций. Экологическое и социальное благополучие играют здесь достаточно важную роль, поскольку для серьезных инвесторов неприемлемо развитие бизнеса на территориях, где велики риски социальных кризисов.

Особенности разработки природоохранных стратегий и планов действий локальных сельских территорий. Управление природоохранной деятельностью на селе должно быть ориентировано на преодоление кризиса адаптации сельских территорий к условиям экономической глобализации. Это предполагает выработку для каждой из них новой стратегии рационального природопользования и охраны окружающей среды и соответствующих планов действий¹. Их принципиальными отличиями являются:

¹ Особую актуальность разработке и реализации новой стратегии развития села в России придают перспективы вступления страны в ВТО.

- применение инновационных подходов, создание благоприятных условий для внешних инвестиций, активный маркетинг территорий;
- комплексный подход к природопользованию и сельскому развитию;
- расширение несельскохозяйственных направлений использования природных ресурсов, благ и экосистемных услуг в развитии села.

Выявляя естественно-географические, социальные и культурные особенности мест, программные документы должны создавать привлекательный для инвесторов образ территорий, в том числе за счет выявления и обоснования наиболее выгодных направлений инвестиций в секторе рационального природопользования и охраны окружающей среды. Целесообразно предусмотреть меры по активизации рынка товаров и услуг природоохранного назначения, созданию новых рабочих мест в хозяйственной деятельности, связанной с рациональным использованием природных ресурсов. Важно, чтобы инвестиции не просто стимулировали использование природных ресурсов, но и повышали при этом экономические и социальные выгоды местных сообществ, являясь источником настоящего и будущего благосостояния территорий. В противном случае они, с позиций устойчивого развития, могут быть даже вредны.

Следует учитывать, что в условиях недостаточности инвестиций в сельское развитие только немногие места могут стать «точками роста». Закономерности их размещения в условиях нарастания постиндустриальных тенденций существенно отличается от периода индустриального развития. Возникновение таких «точек роста» мало зависит от собственно потребностей территорий в инвестициях; в мотивации инвесторов значительно более существенную роль играет то, как там принимают инвестиции и самих инвесторов, насколько дружелюбна для них институциональная среда. Как показывает опыт многих стран мира, далеко не все сельские территории способны выявить свои, присущие только им специфические особенности, интересные для внешних инвесторов, и тем самым привлечь инвестиции даже в среднесрочной перспективе. Реалии мировой экономики таковы, что пакетные инвестиции в развитие территорий становятся все большей редкостью, а частные инвесторы вкладывают финансовые ресурсы «точечно», в конкретные инвестиционные проекты, обеспечивающие высокую прибыль. Тем самым усиливается мозаичность развития мест, нарастают различия между более развитыми и отсталыми. Неизбежно возникают зоны «относительного инвестиционного вакуума», где возможно только два основных сценария развития — развитие без роста и постепенное переселение людей на другие территории.

«Развитие без роста» (Кинсли, 1995), без иллюзий о значительных внешних инвестициях. Подобный сценарий объективно характерен для большинства староосвоенных сельских территорий России. Следует отметить, что и в мире существует достаточно много успешных примеров развития без роста, когда основу по-

литики развития составляют меры, перекрывающие, насколько это возможно, потерю капитала устойчивости территорий и ориентированные на обеспечение рационального использования природных ресурсов. Так, если наблюдается стабильная тенденция потери капитала (речь идет не только о финансовых потоках, зданиях и сооружениях, но и о мало учитываемых в денежном выражении человеческом и природном капиталах), то территориальные локальные сообщества обречены на вымирание, а территория — на обезлюдение. Для предотвращения такого сценария развития целесообразны следующие меры.

Во-первых, выявление и блокирование, насколько это возможно, имеющихся каналов утечки средств из местной экономики. Особенно важно стимулировать прямые связи между местными товаропроизводителями и местными покупателями.

Во-вторых, энергосбережение, которое обладает как экономическим, так и экологическим эффектом. Более того, сэкономленные на покупке энергоносителей деньги могут стать дополнительным, свободным от налогов, доходом. Большая их часть возвращается в экономику, что позволяет укрепить местный бизнес. Разработка и реализация соответствующей программы даст местным жителям работу, связанную с энергосбережением (теплоизоляция окон и дверей, установка экономного освещения и т.д.).

В-третьих, поощрение новых видов местного бизнеса. Задача муниципальной власти состоит в выявлении не используемых полностью местных источников дохода и вовлечении их в работу. Наиболее эффективно в экономическом и социальном отношении развитие производств и промыслов, которые базируются на использовании местных природных ресурсов, при условии их неистощительного использования.

Программно-целевой подход при «развитии без роста» предполагает увеличение богатства территорий не столько за счет внешнего притока капитала, сколько за счет эффективного использования собственного капитала — природного и человеческого. Стимулируется денежное обращение, что, в свою очередь, делает территорию более инвестиционно привлекательной, особенно для малого бизнеса. Однако, привлекая бизнес, сельские администрации должны отдавать себе отчет в том, что эти желаемые цели должны быть совместимы с местными условиями и целями устойчивого развития, в том числе природоохранными. Важную роль в процессе природоохранного управления на таких территориях играет выявление их социокультурных особенностей, создание их образов, способствующих не только закреплению проживания местного населения, но и привлечению инвестиций. Это предусматривает не столько анализ сложившихся в последние годы тенденций и пролонгацию их в будущее, сколько решение стратегической задачи устойчивого развития именно на основе выявления социокультурных особенностей территорий. При этом целесообразно использовать подходы к планированию, которые обеспечивают повышение гибкости управления и территориальную целевую координацию природно-ресурсных организаций и социальных групп.

Постепенное переселение населения на новые места обитания и создание на обезлюдивших пространствах государственных лесов, заповедников, национальных парков и т.п. Многие сельские территории Сибири и Северов в условиях глобализации экономики объективно ожидает именно такая перспектива. Опыт природоохранного управления многих стран мира (США, Канада, ряд стран Африки и др.) показывает возможность и целесообразность подобных решений.

Следует согласиться с Е.А. Шварцем, что такой сценарий достаточно объективен для современного этапа развития России, характеризующегося сжатием экономически активного пространства (2003). Однако, стадийность (в том числе и фазы урбанизации) дополняются иными циклами, которые совместно могут существенно корректировать динамику развития территорий. Более того, на одних и тех же территориях возможны проявления как индустриальных, так и постиндустриальных тенденций развития, поскольку различные социальные группы и индивидуумы в своем поведенческом аспекте могут придерживаться как традиционных, так и постиндустриальных ценностных представлений. На распространение последних существенно влияет информационная революция: быстрое развитие информационных сетей, ускорение и удешевление связи, появление Интернета, мобильных телефонов и т.п. В новых условиях возрастает зависимость инновационной привлекательности территорий от их инновационного имиджа, важнейшую роль в котором играют способность местных сообществ и их лидеров воспринимать инновации, а также создание на внешних рынках образа уникальности и особенности территории. Таким образом, создаются новые предпосылки для освоения и, особенно, реосвоения территорий, где социокультурный контекст развития начинает играть значительную роль.

В общем виде природоохранные местные стратегии и планы действий при нарастании тенденций глобализации должны представлять собой систему плано-организационных документов и их обоснований, позволяющих местному самоуправлению блокировать неблагоприятные тенденции и стимулировать, насколько это возможно, инновационную и инвестиционную активность, придавая развитию муниципального образования относительную устойчивость.

**Савинова И.Н., Администрация
Даниловского МО Ярославской
области, главный архитектор**

Роль и функции местного самоуправления в изменении и благоустройстве округа

В 1997 году НПП «Кадастр» была разработана программа «Зеленый Данилов. Город для женщин и детей», при поддержке и участии немецкой стороны. Работа имела следующую цель - обратить внимание населения на окружающие их старые зеленые на-

саждения, на необходимость их постепенной замены молодыми посадками. Параллельно с посадкой мы проводили своего рода просветительскую работу, при этом особенное внимание уделяли молодежи. На центральных площадях был проведен дренаж почв, положено асфальтовое покрытие, при этом мы работали в союзе с организациями, которые помогли нам с мелиорацией и обустройством территорий. После окончания проведения данной программы был сделан необходимый анализ, проведена оценка эффективности использованных мероприятий.

Изменения, произведенные в 1998 году, подтолкнули на дальнейшие действия и администрацию и жителей района. Кроме преобразований по озеленению, нами регулярно проводятся мероприятия по возвращению городским улицам и площадям их исторических названий, например, одной из первых оно было возвращено Соборной площади, которая в советское время называлась именем Карла Либкнехта. Еще одним примером может служить проведенное оздоровление территории Летнего сада (вычистили пруд, привели в порядок дорожки, посадили деревья, кустарники, разбили клумбы, создали альпийские горки). Сейчас это место стало одним из самых любимых у жителей города.

У нас появились посредники, чья деятельность направлена на объединении населения и администрации города – это управляющие административными территориями. В городе официально признано пять административных территорий, в каждом есть свой управляющий, который занимается выяснением общественного мнения, разъясняет те или иные положения программы, то есть осуществляют своего рода обмен информацией.

При поддержке, оказываемой как предприятиями (как правило, это материальная, спонсорская помощь), так и образовательными учреждениями (субботники, проводимые учениками школ), постепенно возрождаются зеленые уголки.

Задолго до дня города на собрании в администрации проходит не только обсуждение мероприятий, но и подводятся итоги конкурса на лучшее домовладение, при этом учитывается чистота двора, наличие зеленых насаждений, клумб, их дизайн и многие другие критерии. Итоги конкурса подводятся управляющими, представителями архитектуры, администрации, санитарной и экологической службами города, после чего печатаются в местных газетах с подробным описанием выигравших дворов и людей, которые принимали участие в их благоустройстве.

Последние годы активно восстанавливаются близлежащие села. В селе Ермаково, например, проведена следующая работа: посажены деревья, вновь отстроена сгоревшая школа, восстановлен медпункт, проведены мероприятия по осушению территории и ее дальнейшему асфальтированию, а также озеленению. Населению проводимые мероприятия служат наглядным примером актуальности взаимодействия для благоустройства и возрождения, как городов, так и сел и деревень.

Программа предусматривает добровольное участие детей, ко-

торые оформляются на общественные работы в летнее время и тех, кто стоит в центре занятости населения. Общественность принимает активное участие в разработке и воплощении программы. Для решения проблемы озеленения была создана специальная целевая группа, результаты работы которой были положены в основу разработки программы «Зеленый Данилов. Город для женщин и детей». Были проведены мероприятия, по результатам которых был сделан вывод о готовности населения воспринять опыт немецкой стороны довоенного периода, но, несомненно, учитывая местные особенности и пожелания жителей данной территории. Важную роль сыграли проведенные наблюдения и исследования, на основании которых были сделаны выводы (положенные в дальнейшем в основу проводимой программы) о местах, где дети и матери предпочитают проводить время, чем они заняты, интересно ли им находиться на данной территории, что нового можно привнести для улучшения ситуации и т.д.

**Щербакова В.С., Администрация
Камешковского района
Владимирской области, зав.
отделом природопользования**

Стратегия социально-экономического развития района, общественное обсуждение принимаемых решений

Область занимается машиностроением, оборонной промышленностью, производством хрусталя. Районный центр – город Камешково с населением 40 тысяч человек, характеризуется развитой текстильной промышленностью, машиностроением, молокоперерабатывающей промышленностью. В области подземное водоснабжение, много красной глины и песка, целебные грязи. Годовой бюджет составляет 50 миллионов рублей. Ежегодно с 1991 года издается доклад о состоянии природной окружающей среды, который отражает и качество природно-ресурсной базы и состояние здоровья населения, а также процесс воспитания и образования. Доклад публикуется и пересылается в администрацию области и во многие другие организации, участвующие, как в деле распределения средств, так и в процессе воспитания подрастающего поколения. В рамках города природоохранные программы не разрабатываются, поскольку из-за недостаточного финансирования они не реализуются в полной мере, поэтому мы входим на региональные программы, например, по переработке отходов, по воде, куда частично была привнесена разработанная стратегия социально-экономического муниципального преобразования Камешковского района «Поддержка малых городов России», финансируемая из фонда Сороса. Главные проблемы района в настоящее время таковы: необеспеченность населения питьевой водой и отходы. Питьевая вода артезианская — содержание в ней железа превышает допустимые нормы в 6–8 раз.

Область входит в программу по обеспечению населения питьевой водой, но эта программа пока заморожена, а вот программа по очистке сточных вод постепенно набирает обороты. Район постепенно развивает экологическое направление в школах, проводится паспортизация охраняемых территорий (существует региональное положение о паспортах), на территории есть заказники и памятники природы международного значения. Все это оформлено школьниками соответствующим образом. Кроме этого, ребята занимаются работой в школьных лесничествах, участвуют во всевозможных конкурсах. У нас работают знающие педагоги и кураторы. Выпускаются научные работы (например, «Город Обнинск и его охрана»), данные для которой были собраны как учеными, так и школьниками-краеоведами. Проводятся региональные конференции, разрабатывается перечень охраняемых растений области, проводится работа по внедрению этой информации в школах и детских садах.

Планируется строительство полигона по захоронению твердых бытовых отходов, проектная стоимость которого составляет 230 миллионов рублей. Строительство будет осуществляться при содействии учредителей из города Владимира, Коврова и Камешково. Предполагаемая мощность составит 600 тысяч кубометров в год. О строительстве полигона жители проинформированы, была проведена разъяснительная работа, учрежден форум, в состав которого входило 150 человек. Привлекались также и СМИ. Мы провели необходимые исследования, по результатам которых был сделан вывод о соответствии проекта и выбранных технологий нормам. При необходимости будет организован референдум на местном уровне. В настоящее время проекту необходимо пройти государственную экологическую экспертизу.

**Соколова Е.Н., Администрация
Первомайского муниципального
округа Ярославской области, зав.
отделом экономического развития**

В 2003 году для Первомайского муниципального округа научно-производственным предприятием «Кадастр» при поддержке органов местного самоуправления округа была разработана программа, в рамках которой, на основании эколого-экономического учета природного капитала, изложены предложения направленные на повышение эффективности использования природного капитала его территории. Так исследования в рамках программы показали целесообразность развития глубокой переработки древесной продукции леса, т.е. строительства фанерного завода; промышленной заготовки недревесных ресурсов леса (главным образом грибов и ягод); развития сельского туризма. В настоящее время ведется активная работа по реализации указанных предложений.

Кроме того, большое внимание уделяется проблеме экологического воспитания и образования. Главную роль в воспитании детей

берут на себя учреждения образования и культуры. Последние пять лет в нашем регионе эта работа стала проводиться особенно регулярно. Основными направлениями в воспитании детей стали экологическое просвещение, практическая и природоохранная деятельность, исследовательская работа. Приведу примеры. Экологическое просвещение: в 11 школах округа появился предмет экология в 9 классе, в нескольких школах введен курс «Экология Ярославской области», проводятся факультативные занятия по теме «Лес и человек». Проводятся выставки, конкурсы плакатов и рисунков на соответствующие темы. Дети активно участвуют также в областных мероприятиях. Район в этом вопросе на хорошем счету у областной администрации. Практические природоохранные мероприятия интересно проходят для ребят на базе лесничеств. На нашей территории находится три лесхоза. На базе Пречистинского лесхоза созданы три школьных лесничества, где работают дети из разных школ. К сожалению, большинство лесничеств в настоящее время работают на общественных началах, но большая помощь приходит к ним в лице школьников, помогающих в уходе за зелеными насаждениями, посадке деревьев и другой работе. Лесничество в процессе совместной работы прививают школьникам бережное отношение к природе, дают практические навыки. При школах создаются экологические отряды. Школы участвуют в смотрах и конкурсах, занимают призовые места (например, очистка зеленых зон, посадка елочек, озеленение территорий в сельских населенных пунктах). Особую роль в развитии детей в данном направлении играют экологические отряды, которые занимаются посадкой деревьев и кустарников, охраной памятников природы, изготовлением кормушек для птиц, охраной муравейников, очисткой родников и рек, проведением различных акций экологического характера (читают лекции, распространяют листовки). Создан отряд волонтеров из молодежи, который также занимается благоустройством территории. Экологические отряды кроме практической деятельности также занимаются осуществлением мониторинга территорий, где они живут: берут пробы воды (тесно работают с Санэпиднадзором), изучают видовой состав растительного и животного мира, составляют по итогам проведенных исследований карты (постигают основы картографии), проводят конкурс на самый чистый двор. Последние два года по заданию областного клуба «Зеленые ветви» учащимися проводилась паспортизация широколиственных лесов в рамках акции «Дубы России». Проводится учебно-исследовательская работа, которая, в свою очередь, строится по заданию областного экологического центра по направлению овощеводства, цветоводства и охраны природы. В рамках данной программы опыты и наблюдения проводятся не только на учебных участках школ, но и на приусадебных участках. По итогам наблюдений составляются творческие отчеты.

Экологическая работа в наших школах разнообразна, но она не будет иметь ожидаемого результата, если взрослые не примут в ней участие, подавая пример подрастающему поколению. Необходимо также заняться объединением общественных активистов района с последующим назначением инспектора в каждом из них.

**Александровская О.А., управа
района «Арбат» г. Москвы,
советник районного собрания**

Опыт экологической деятельности местного сообщества. Москва. Микрорайон Поварская слобода

Начало совместной правозащитной деятельности жителей Поварской слободы связано с защитой вяза-долгожителя, а на самом деле с борьбой за благоприятную среду. Шла она поначалу стихийно и непоследовательно. По привычному шаблону писали жалостливые коллективные письма отцам города. Тогда это были председатель Мосгорисполкома и секретарь горкома партии, которые, как и ныне, особого эффекта не дают. Между тем, на сквере, где красовался вяз, бурлила стройка, уничтожали деревья, завезли строительную технику и стройматериалы, забивали сваи под фундамент. Все это вкупе с надеждами на перестройку взорвало ситуацию. Матери с колясками пошли на самосвалы; за 5 дней были собраны 5 тыс. подписей в защиту сквера; установлено круглосуточное дежурство, стройка забуксовала. За летние месяцы в прессе прошло более 20 публикаций; все каналы телевидения показали сюжеты, связанные с противостоянием людей стройке, ущемляющей их кровные интересы; не обошли вниманием акт гражданского сопротивления и корреспонденты зарубежных средств массовой информации, удалось снять с проекта согласование санэпиднадзора; получить заключение у специалистов о том, что вяз-долгожитель жив-здоров, хотя лесопарковое хозяйство считает его больным; найти поддержку министерства здравоохранения, геологии (тогда ведавшего проблемами экологии) и даже иностранных дел. Стройку остановили. Вяз поставили на государственную охрану, как памятник природы.

Важность итога этого этапа борьбы за благоприятную для жизни окружающую среду для местного населения состояла в том, что жители осознали свою общность и индивидуальную значимость каждого. Отсюда уже недалеко было и до следующего не менее важного шага — создания местной общественной организации.

После ухода строителей остался пустырь, не который не покусились бы только ленивый. Держать население в постоянном состоянии протеста невозможно, но можно искать добровольцев, готовых к совместной позитивной работе. И они нашлись. Архитектор-доброволец сделал эскизный проект благоустройства сквера; при поддержке районного прокурора (он же депутат райсовета и местный житель в одном лице), удалось добиться от районного дорожного управления осуществить этот проект; другой житель микрорайона, руководитель крупного научно-промышленного объединения, сделал и установил 2 детские горки, которые, несмотря на постоянное интенсивное использование и малышами, и старшими ребятами, все ещё в рабочем состоянии. Сквер стал вновь местом игр детей и отдыха стариков, но не только —

теперь это был общественный центр всего микрорайона. Здесь уже много лет проводится порядка 10 местных праздников в году, бывали здесь и общие собрания, и ежегодные сезонные субботники и воскресники.

В 1992 г. официально зарегистрирована местная общественная организация — Фонд социальных инициатив (ФСИ) «Поварская слобода», для которой сохранение историко-культурного наследия, защита благоприятной для жизни среды и развитие общественного экологического движения остаются главными в её деятельности.

Люди стали понимать, что, как бы ни были впечатляющи акции протеста, беспрестанные обращения к власти, праздники по случаю отдельных успехов, выступления средств массовой информации, — исполнительная власть, инвесторы, градостроители все также не видят и не очень хотят видеть и считаться с интересами и мнениями граждан. Многие испытали глубокое разочарование. В настоящее время все-таки есть, пусть не очень четкая, но вполне определенная законодательная база, позволяющая отстаивать свои права в судебном порядке.

Мало того, что жители не имеют достаточной правовой грамотности. Они далеко не всегда могут добыть нужные им документы и реализовать своё право на получение жизненно необходимой информации. Приходится преодолевать собственную малограмотность и сопротивление чиновников, выпускающих и владеющих необходимыми документами

Используя знание закона об информации РФ, где однозначно сказано, что госорганы обязаны предоставлять гражданам любую информацию о действиях и планах, которые затрагивают их жизненно важные интересы, мы смогли получить и проанализировать с помощью специалистов, которых нашли необходимую исходно разрешительную документацию по градостроительным проектам, существенно ухудшавших обстановку сразу в трех кварталах с населением почти 2 тыс. человек.

**Преображенский А.Б.,
ГУ "Агентство регионального
развития Калужской области",
директор**

Областная программа "Экология и природные ресурсы Калужской области (2003-2010 годы)". Муниципальный аспект

Программа «Экология и природные ресурсы Калужской области на 2003-2010 годы» утверждена законодательным собранием Калужской области в апреле этого года и введена в действие в мае. Область с промышленной позиции достаточно развита. Большинство заводов сохранены, несмотря на ряд проведенных преобразований, также появились и новые предприятия, имею-

щие промышленную направленность. Особенность и гордость области — первая в мире атомная станция. Одна из основных проблем, появившаяся в связи с этим, — утилизация атомных отходов. Она касается, в первую очередь, сохранения окружающей среды. На выращивание раннего картофеля и переработку молока, структурные изменения, проведенные нами, также оказали положительное воздействие. Еще одной региональной особенностью является местоположение области — в зоне ближнего взаимодействия с крупным мегаполисом, откуда также вытекает целая серия экологических проблем. Область существенным образом инвестируется Москвой.

Программа области включает восемь подпрограмм, восемь касаются вопросов экологии и три носят природно-ресурсный характер. Среди экологических подпрограмм выделяются следующие:

- регулирование качества окружающей среды (на финансирование всех природных сфер выделено 75 млн руб.). Мероприятия по данной программе направлены, прежде всего, на поддержание качества и чистоты воздуха, особенно в крупных населенных пунктах (Калуга, Обнинск, Киров), где объем выбросов в атмосферу очень велик (Калуга выбрасывает в атмосферу в среднем порядка 36,7% от общего выброса, Киров – 16,4%, Обнинск – 13% и т.д.). Со стороны Главного Управления по охране окружающей среды существует практика установки фильтров и модернизации системы контроля (это фактическая практика), но этого, к сожалению, недостаточно.
- загрязнение водных объектов обсуждается повсеместно. По области есть системы очистки стоков промышленных предприятий, но все они как физически, так и морально, давно устарели. Большая доля инвестиций по замене систем очистки приходится на долю предприятий. Деньги из областного бюджета тратятся преимущественно на организацию инвестиционного процесса и управленческие мероприятия.
- утилизация отходов. Эта самая больная тема для многих регионов Российской Федерации, Калужская область также исключением не является. Ежегодно на территории области образуется около 50 тысяч свалок токсичных промышленных отходов, а общее их количество превышает 500 тысяч. Основное место их дислокации — овраги и заброшенные территории. Регулировка данной проблемы производится только административно. Относительно организации по перевозке и утилизации отходов в области есть мероприятия по подготовке и сортировке отходов, в том числе она касается промышленных отходов. На территории области находится около 30 действующих полигонов, но большинство из них перегружены. В будущем мы надеемся получить поддержку от мэра Москвы на частичное финансирование строительства предприятий по переработке отходов.

Тезисы нашей программы были обнародованы в СМИ, но специальной работы по разъяснению программы населению проведено не было. В настоящее время этим занимается глава администрации.

Коротких Н.В., комитет по охране окружающей среды и природных ресурсов г.Калуги, председатель

Экологическое планирование муниципальных территорий на примере муниципального образования города Калуги.

Городской комитет города Калуги, занимающийся природоохранной деятельностью, создан в июне 1989 года. С момента выхода указа президента от 17 мая 2000 года о реформировании системы природоохранных органов, в связи с проведенными преобразованиями, количество работников данной отрасли значительно сократилось. Вся природоохранная вертикаль, начиная с федерального, областного, городского, районного уровней, выстроенная на основе ранее изданных законов и указов в области охраны окружающей среды, была реформирована. Спустя некоторое время изменился также и экономический механизм управления в данной области, например, повысились штрафы после указа от 10.01.02 г., изменились нормы перечисления средств, полученных после уплаты штрафных санкций (все было оставлено на усмотрение субъекта Федерации). Постепенно это привело к нарушениям механизма поступления средств в городскую казну.

Экологическая программа составляется сроком на год, и после обязательно подписывается городским главой. Один из разделов программы нашей области на 2003 год следующий: охрана водных экосистем и атмосферного воздуха, организация переработки отходов, экологический контроль за растительным и животным миром, развитие общественной деятельности по улучшению состояния окружающей среды, экологического образования и воспитания населения. Средства на ее реализацию поступают за счет финансирования от предприятий муниципального и коммерческого профиля.

Программы организуются с большим трудом, но, вместе с тем, постепенно рождаются общеэкологические программы, есть план действий по обеспечению безопасности населения от радиации (проводятся мероприятия по исследованию жилых помещений). Недавно была создана карта, с указанием очагов загрязнения радоном.

В этом году завершается разработка программы по развитию зеленого хозяйства в нашем районе. Был разработан специальный механизм по ограждению городских садов, парков, бора, находящихся в черте города, которые являются памятником природы. Издано решение городской думы, согласно которому вырубку зеленых насаждений можно произвести только после согласования с постоянно действующей областной комиссией, в которую входит представитель комитета, отвечающий за охрану зеленых насаждений, а также представители «Зеленстроя». В случае если были произведены какие-либо действия без решения комиссии,

то в обязательном порядке выписывается штраф, покрывающий ущерб, с последующим контролем его уплаты. Штраф составляет в среднем от 3 до 5 тысяч рублей. Население очень внимательно относится к вырубке деревьев, сообщает о подобных действиях в комитет. В настоящий момент можно говорить о возникновении доверия между властью и населением, которое проявляется особенно четко во время проведения совместных мероприятий.

В одном из пригородных поселков, который входит в состав муниципального образования, планировалось разместить производство изотопов бора. Было получено согласие, необходимое для первого этапа предварительных работ. К сожалению, возникли взаимные претензии между инвестором и населением. После вмешательства комитета решение было принято в пользу жителей поселка, поскольку были нарушены нормы, но, несмотря на это, нам пришлось дойти до арбитражного суда, чтобы остановить строительство. Этот инцидент помог получить доверие населения поселка. Разрабатывались и другие проекты, например, по переработке и утилизации отходов - строительство мусоро-сортировочной станции. Инвестор обязан провести опрос жителей района, где планируется строительство. Если администрация района также является заинтересованным лицом, то деятельность может проводиться от ее лица. Во время встречи с жителями ведется протокол собрания. Решение мы стараемся принимать, прислушиваясь к пожеланиям граждан, выдвигая соответствующие доводы.

**Аникин В.К., комитет природных
ресурсов Сокольского района
Вологодской области,
председатель**

Разработка региональной программы города Сокол Вологодской области

Город основан в 1932 году. Находится к северу от Вологды. Развита бумажная и перерабатывающая промышленность.

Начиная с 1992 года, в городе были приведены в действие четыре программы, имеющие целью благоустройство города. Финансирование было осуществлено преимущественно муниципальными предприятиями. Особую проблему для города представляют очистные сооружения, которые в настоящее время пришли в упадок, поскольку с начала 90-х годов средства по данной статье в бюджете не выделялись. Городской комитет природных ресурсов озабочен разработкой новой программы, которая касается преимущественно водных очистных сооружений. Областные службы принимают в ней активное участие. Комитет рассчитывает на финансирование из федерального и областного бюджетов, а также экологического фонда области. Возможно, программу поддержит также город-побратим из Финляндии, поскольку эта страна имеет многолетний опыт в развитии и поддержании экологии. Району, и России в целом, на мой взгляд, необходимо перенять опыт этой страны, что представляется осуществимым.

Самая главная проблема города в настоящее время - неумение рационального использования природных ресурсов, а также их охрана. Планируемые нами мероприятия включены в национальную программу «Вода России. XXI век», кроме этого, мы сделали заявку и получили подтверждение на получение инвестиций.

**Островский Н.В., комитет
природных ресурсов по Кировской
обл., главный специалист отдела
госконтроля**

Один из основных вопросов, возникающий в связи с поставленной темой, — кому, в первую очередь, необходимы данные преобразования. Экологические фонды в настоящее время практически ликвидированы, но создается впечатление, что данный аспект проблемы не является актуальным в наше время.

Возможно выделение двух основных моментов:

- проведение «государственной политики», то есть, своего рода, контроль за всем происходящим. Деятельность местных администраций: озеленение, работа местных коммунальных служб, контроль за деятельностью которых практически полностью отсутствует.
- возникновение политических организаций, в программе которых будут присутствовать положения, касающиеся экологии и качества жизни.

Качество трудовых ресурсов во многом повлияет в будущем на экологическую ситуацию в стране.

**Парвицкий А.А., Администрация
Шатурского района Московской
области, глава**

Перспективы устойчивого развития Шатурского района

Шатурский район находится на востоке Московской области, эта географическая особенность несет в себе большой потенциал. На гербе района можно видеть синюю полосу, символизирующую обилие озер, восходящее солнце, зеленый фон, который обозначает присутствие лесного массива, и устремляющегося ввысь журавля, освещенного солнцем. Площадь района 2700 км², это самое большое муниципальное образование Московской области. Население составляет 72700 человек. Бюджет муниципального образования 500 миллионов рублей в год. Район занимает IV-е место в Московской области по объему промышленной продукции, производимой на одного жителя. В районе проживает 5 человек в возрасте старше 100 лет. В 2003 году рождаемость в районе выросла на 24%, а по России на 18% (согласно докладу В.В. Путина).

Говоря о перспективе развития муниципального образования, следует установить взаимное доверие власти и населения, чтобы претворять те или иные проекты в жизнь. Для этого необходимо выполнение следующих 4 принципов:

1) 186 населенных пунктов района объединены в 10 поселков и 15 сельских округов. Сходы граждан проходят в каждом сельском округе два раза в год. Прием по личным вопросам глава проводит один раз в месяц в городе и один раз в поселке. 26 марта и 26 октября организуется горячая линия по телефону прямо в СМИ. Местное телевидение и газеты освещают это, как событие мирового значения, не забывая и о проблемах, касающихся конкретных населенных пунктов. Для городских школ создана возможность бесплатного пользования Интернетом, постепенно такая же возможность появится и у учеников сельской местности.

2) Необходимо иметь экономическую основу для решения любой проблемы. Для этого в районе проводятся следующие мероприятия, как культурного, так и политического значения:

- контролируется вывоз финансов из района, то есть производственная деятельность организована таким образом, чтобы деньги оставались в районе (например, реализуем продукт в другом регионе, но покупаем там для районного производства те или иные механизмы, необходимые для его дальнейшего существования и развития);
- молочная промышленность в районе постепенно приходила в упадок. В настоящее время организован муниципальный заказ, по которому осуществляется производство продуктов из молока, получаемого в районе (совхозе Пышенский). Стоимость продукции значительно ниже, чем у привозной, это выгодно и для производителя и для потребителя;
- осуществляется покупка овощей, фруктов, ягод, выращенных дачниками (104 тысячи дачных участков насчитывается в районе);
- за последние 4 года было полностью газифицировано 4 поселка;
- в районе есть объекты муниципальной собственности, многие из которых были брошены в начале 90-х годов колхозами и совхозами. Часть из них была продана людям, способным их возродить для дальнейшего использования;
- площадь района достаточно большая, в связи с чем постоянно актуальными являются проблемы с дорогами, газом и т.п.
- сдаем в аренду помещения московским фирмам.

3) Работа с молодежью. За последние три года у нас открыты три филиала московских ВУЗов. Учеба обходится им здесь гораздо дешевле, и молодые специалисты не уезжают, а планируют оставаться в районе. Собираем «посылки землякам». Это приятно и для тех, кто их собирает и для тех, кто получает. Закончен ремонт роддома и лагеря «Изумруд», восстановлены конкурсы, зарницы.

4) Создание «привлекательности» района. Институт культурного и природного наследия подготовил карту Шатурского района. Карта природного и культурного наследия охватывает значительный спектр объектов, которые необходимо сохранить для последующих поколений. Она является своего рода посредником между прошлым и будущим. Впервые на одной карте были объединены объекты, представляющие ценность для культурного и природного наследия. На территории района строится церковь, памятники жертвам Чернобыля, афганцам и репрессированным.

Выполнение этих 4 принципов важно как для развития района, так и для страны в целом.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИНТЕРАКТИВНОЙ РАБОТЫ

В ходе семинара были проведены интерактивные мероприятия, направленные на выявление представлений участников семинара (специалистов органов власти и общественности муниципальных образований) об основных проблемах природоохранной деятельности на местном уровне, о проблемах взаимодействия власти и населения и направлениях их решения, а также о возможных действиях РРЭЦ в направлении создания в России условий для улучшения местного природоохранного планирования на основе общественного участия.

В ходе работы были использованы такие методы как: фокус-группа (мозговой штурм, обмен мнениями, метод Дельфи и др.), экспертные оценки. В частности метод мозгового штурма использовался для формулирования проблем, выдвижения и обсуждения предложений по их решению; метод обмена мнениями был применен для определения возможных путей решения проблем и для достижения единства взглядов по поводу достоинств и недостатков выдвинутых идей и выработанных коллективных предложений. Также в ходе работы был использован метод групповой дискуссии, который, обеспечил глубокую проработку имеющейся информации, разных точек зрения по рассматриваемым проблемам, способствовал выработке адекватного в данной ситуации решения.

На приведенных ниже рисунках представлены результаты интерактивной работы:

- основные проблемы природоохранной деятельности на местном уровне (рисунок 1);
- проблемы взаимодействия власти и населения (рисунок 2);
- действия по решению проблем взаимодействия власти и населения (рисунок 3);
- действия Российского РЭЦ, необходимые для создания в стране условий для улучшения местного экологического планирования на основе общественного участия (рисунок 4).

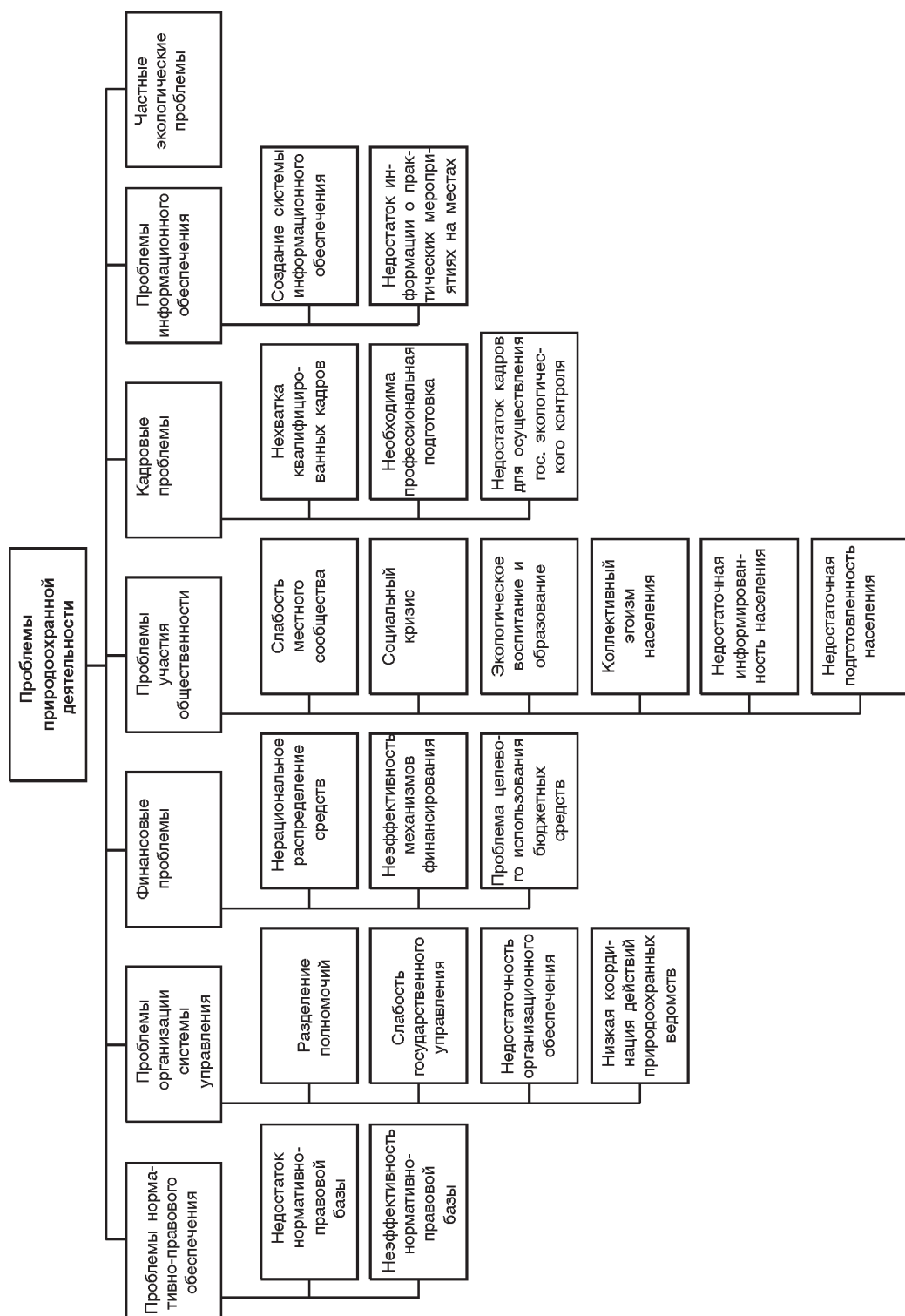


Рисунок 1 — Основные проблемы природоохранной деятельности (в представлениях специалистов и общественности муниципальных образований)

Источник: материалы семинара "Совершенствование местного экологического планирования на основе общественного участия в Российской Федерации" (г. Ярославль, 17.06.2003 г.)



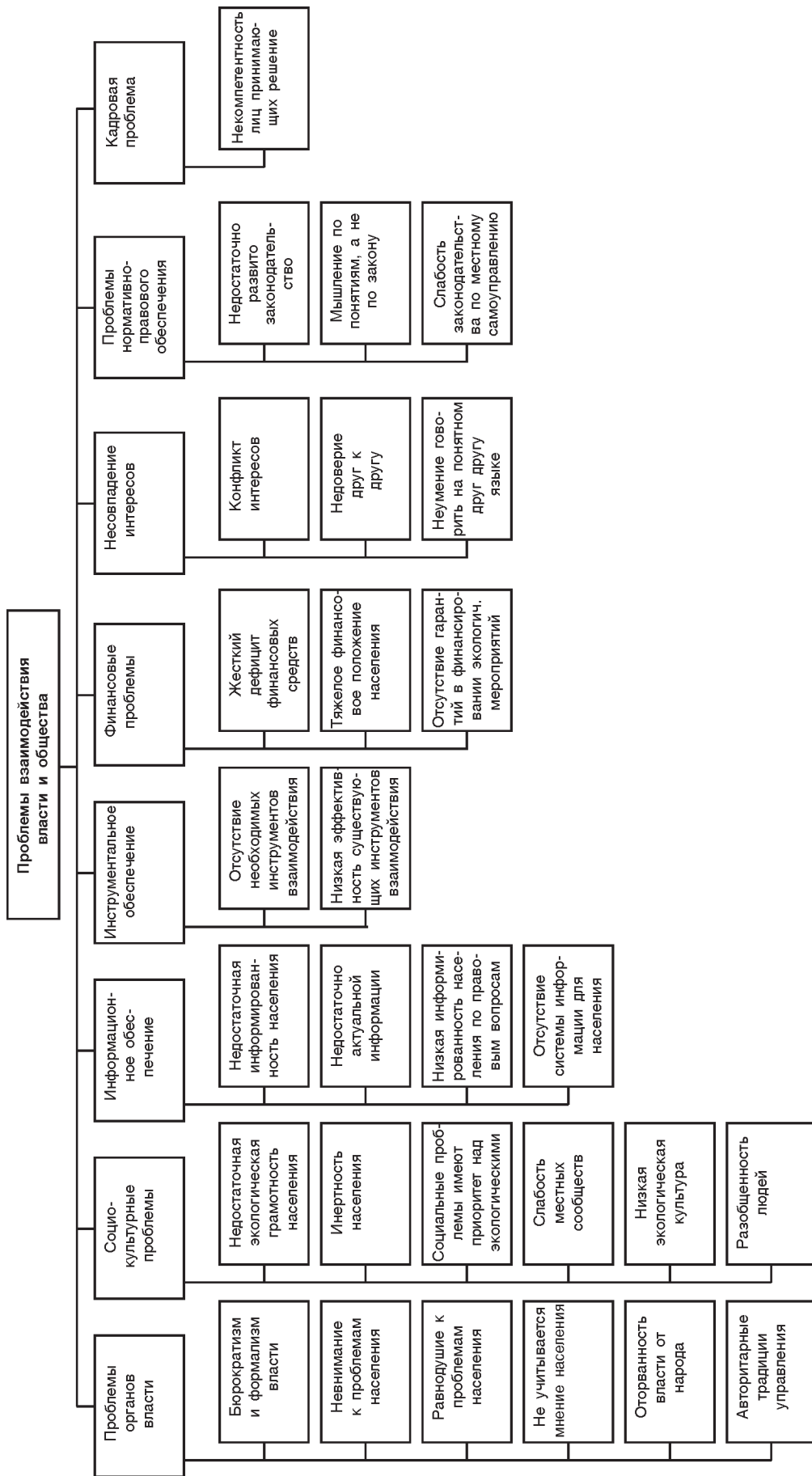


Рисунок 2 — Основные проблемы взаимодействия власти и общества по вопросам охраны окружающей среды (в представлении специалистов и общественности муниципальных образований)

Источник: материалы семинара "Совершенствование местного экологического планирования на основе общественного участия в Российской Федерации" (г. Ярославль, 17.06.2003 г.)



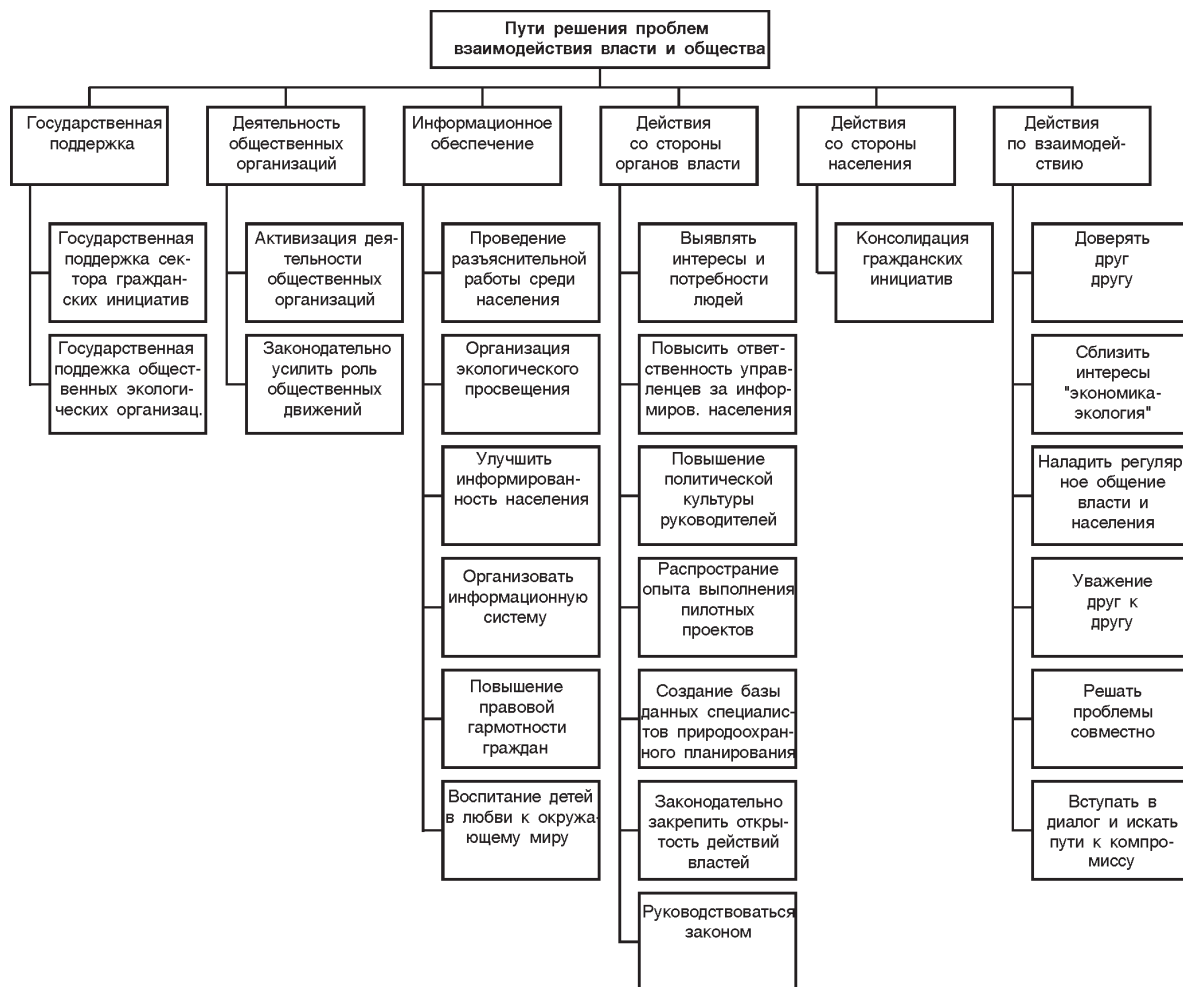


Рисунок 3 — Пути решения проблем взаимодействия власти и общества по вопросам охраны окружающей среды (в представлениях специалистов и ответственности муниципальных образований)

Источник: материалы семинара "Совершенствование местного экологического планирования на основе общественного участия в Российской Федерации" (г. Ярославль, 17.06.2003 г.)



Рисунок 4 — Приоритетность действий Российского Регионального Экологического Центра (в представлениях специалистов и общественности муниципальных образований)

Источник: материалы семинара "Совершенствование местного экологического планирования на основе общественного участия в Российской Федерации" (г. Ярославль, 17.06.2003 г.)



Информационно-методическое издание

Местное природоохранное планирование в России

Редактор **М.В. Баданина**

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

Подписано к печати 19.11.2002. Формат 60x84 1/8.
Бумага офсетная. Гарнитура Pragmatica. Печать офсетная.
Усл.печ.л. 16,81. Тираж 1000 экз. Заказ 49.

АНО Институт экономики природопользования и учета природных ресурсов
150040, Ярославль, ул. Республиканская 42,
e-mail: seea@yareoslavl.ru, тел./факс: (0852) 73-16-56