

ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К ЭКОЛОГИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В ГОРОДСКИХ УСЛОВИЯХ

© 2011 г. Н. В. Карпова

Новочеркасская государственная мелиоративная академия

Рассмотрены основные мероприятия экологизации экономических процессов как наиболее актуальные формы и методы снижения экологического воздействия строительного комплекса на окружающую среду. Определены критерии типологии эколого-экономических механизмов городского природопользования. Установлено соответствие целей и принципов функционирования механизма рационального природопользования в городской среде.

Ключевые слова: : экономический процесс; экономический механизм; рациональное природопользование; городская среда; экологическое воздействие.

Author examines the basic measures of making the economic processes environment-friendly, and presents them as actual forms and methods of decreasing the construction complexes' ecologic effect upon the environment. The criteria of the urban nature management ecologic and economic mechanisms' typification are also determined. The conformance of goals and mechanism functioning principles for rational nature management in the city is also stationed.

Key words: *economic process; economic mechanism; rational nature management; urban environment; environmental impact.*

В России до второй половины 1980-х годов решения по развитию и размещению производительных сил принимались практически без учета экологических факторов. В связи с этим в стране возникла напряженная экологическая обстановка, а в отдельных районах и городах создалось кризисное, а подчас и катастрофическое положение. В ряде мест необратимая деградация окружающей среды зашла столь далеко, что они стали непригодными для жизни и хозяйственной деятельности. Спад производства в базовых отраслях экономики в 1990-е годы не дал заметного снижения фоновой экологической нагрузки в промышленных центрах, городских агломерациях.

В этой связи, главными слагаемыми экологизации экономических процессов могут служить следующие мероприятия:

1. Включение экологических условий, факторов и объектов в число экономических категорий как равноправных с другими кате-

гориями богатства и благосостояния.

2. Подчинение экономики производства и экономики природопользования ограничению экологического императива и принципу сбалансированного производства.

3. Отказ от затратного подхода к охране природы, восстановительному природопользованию и включению природоохранных функций непосредственно в экономику производства.

4. Переход производства к стратегии качественного роста под эколого-экономическим контролем.

5. Эколого-экономическая адаптация структуры потребностей и стандартов благосостояния.

Все вышесказанное актуализирует поиск форм и методов снижения экологического воздействия строительного комплекса на окружающую среду. В этой связи, задачи строительной экологии состоят в следующем:

— оптимизация архитектурно-градостро-

ительных, конструкторских, технологических разработок с учетом исключения негативных воздействий на окружающую среду;

— прогнозирование и оценка возможных негативных последствий строительства, эксплуатации новых и реконструируемых зданий и сооружений для окружающей среды;

— применение отходов производства при изготовлении строительных материалов и изделий с целью исключения поступления отходов в окружающую среду;

— использование биопозитивных, помогающих развитию природы, градостроительных, архитектурных, конструктивных, технологических решений;

— своевременное выявление объектов, наносящих ущерб окружающей среде, при помощи экологического мониторинга и принятия соответствующих решений.

При этом в системе признанных законом и государством высших ценностей экологические права граждан постепенно выходят на первые места. Экологические проблемы являются в XXI веке важнейшими гуманитарными проблемами, решение которых напрямую связано с основными условиями проживания, благополучия и процветания граждан, обеспечением их права на достойную жизнь в условиях благоприятной городской среды. Все это обуславливает необходимость поиска адекватных современным условиям подходов к поиску инновационных подходов к построению экономического механизма городского природопользования.

В юридической и экономической литературе используются различные определения экономического механизма природопользования. Так, по мнению О. С. Шимовой и Н. К. Соколовского, экономический механизм природопользования — это совокупность экономических методов управления, создающих материальную заинтересованность природопользователей в оптимизации их взаимодействия с природной средой.

Т. В. Петрова понимает экономический механизм природопользования, во-первых, как механизм реализации эколого-правовых норм и, во-вторых, в качестве опосредованного механизма регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды с использованием таких экономических инструментов как платежи, налоги, льготы, цены, субсидии и т. п.

Н. В. Кичинов под экономическим механизмом природопользования понимает совокупность правовых средств (элементов экономического механизма), с помощью которых у субъектов хозяйственной деятельности стимулируется экономическая заинтересованность в проведении экологических мероприятий, принятии мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду и обеспечении рационального природопользования.

Эффективный механизм рационального природопользования на городском уровне представляет собой систему, обеспечивающую целенаправленное формирование и эффективную реализацию целей муниципального образования на основе принципа экологического императива. Экологически ориентированное управление предполагает регулирование воздействия хозяйствующих субъектов на окружающую среду для защиты интересов населения при одновременном обеспечении устойчивого развития городской территории.

Организация системы рационального природопользования на городском уровне должна включать:

— создание институциональной инфраструктуры;

— формирование экологической политики и определение ее целей, задач, приоритетов;

— выработку стратегии природопользования и охраны окружающей среды;

— выбор методов управления;

— создание информационного и нормативно-правового обеспечения.

Управление процессом рационального природопользования на городском уровне осуществляется должностными лицами и органами муниципальной власти, в структуру которых обычно входят: представительный орган, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган), глава местной администрации, функциональные и территориальные органы местной администрации, другие органы и должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования.

Полномочия городских властей в экологической сфере представляют собой опреде-

ляемую федеральными законами и законами субъектов РФ, уставом муниципального образования и договорами совокупность прав и обязанностей этих органов по осуществлению деятельности, направленной на сохранение и восстановление окружающей среды, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на эту среду и ликвидацию последствий такого рода деятельности.

По своему характеру экологические полномочия городских властей можно разделить на четыре группы. В первую включаются полномочия по охране окружающей природной среды в целом (как комплексного объекта). Во вторую — по охране отдельных видов природных объектов. Третья группа включает полномочия по созданию особо охраняемых природных территорий и объектов местного значения. Четвертая группа включает полномочия по охране окружающей среды при осуществлении различных видов деятельности (в сельском хозяйстве, градостроительстве, при обращении с бытовыми отходами и т. д.).

Общие положения о полномочиях городских властей в области охраны окружающей среды как комплексного объекта закреплены в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральном законе от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды», а также в соответствующих законах субъектов Российской Федерации.

При этом в отличие от ранее действовавшего Закона РСФСР от 19 декабря 1991 г. №2060-1 «Об охране окружающей природной среды», ст. 10 которого устанавливала перечень конкретных полномочий городских властей, новый Федеральный закон от 10 января 2001 г. «Об охране окружающей среды» такой нормы не содержит. Статья 7 нового закона, озаглавленная «Полномочия городских властей в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды», предписывает, что такие полномочия «определяются в соответствии с федеральными законами».

Федеральный закон от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» в числе принципов охраны окружающей среды называет ответственность городских властей за обеспечение благоприятной окружающей среды

и экологической безопасности на соответствующих территориях, а также обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды городских властей (ст. 3).

Не перечисляя полномочий городских властей в отдельной статье, указанный закон все же закрепляет ряд обязанностей этих органов: принимать необходимые меры по предупреждению и устранению негативного воздействия шума, вибрации, электрических, электромагнитных, магнитных полей и иного негативного физического воздействия на окружающую среду в городских и сельских поселениях, зонах отдыха при осуществлении хозяйственной и иной деятельности; учитывать мнение населения или результаты референдума при принятии решения о размещении объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может причинить вред окружающей среде; оказывать содействие гражданам, общественным и иным некоммерческим объединениям в реализации их прав в области охраны окружающей среды и др.

К полномочиям городских властей по охране окружающей среды как комплексного объекта можно отнести полномочия по решению вопросов благоустройства муниципального образования. В рамках благоустройства какой-либо территории проводятся и природоохранные мероприятия.

Полномочия по охране отдельных видов природных объектов закреплены рядом отраслевых нормативных актов Российской Федерации и ее субъектов. Главным природным ресурсом и главным компонентом, основной составляющей окружающей природной среды является земля.

Городские власти могут участвовать в земельных отношениях в двух качествах: как регуляторы земельных отношений в отношении земель, находящихся под их юрисдикцией на их территории (в этих случаях их акты имеют властный, административный характер), и как собственники земель, находящихся в их владении, пользовании и распоряжении (в этом случае они действуют на равных началах с иными участниками земельных отношений — физическими и юридическими лицами). В последнем случае на городские власти как собственника земельных участков налагаются обязанности по организации

рационального использования и охраны земель.

Полномочия городских властей как властного органа в сфере охраны земель можно разделить на несколько групп. Во-первых, городские власти вправе разрабатывать местные программы охраны земель, включающие в себя перечень обязательных мероприятий по охране земель с учетом особенностей хозяйственной деятельности, природных и других условий.

Во-вторых, городские власти осуществляют отнесение земель, находящихся в муниципальной и частной собственности, за исключением земель сельскохозяйственного назначения, к различным категориям и перевод их из одной категории в другую в порядке, предусмотренном федеральными законами. Данная норма позволяет им осуществлять, например, перевод земель запаса в категорию земель особо охраняемых территорий с приданием соответствующим земельным участкам статуса особо охраняемых природных территорий местного значения.

В-третьих, городские власти вправе осуществлять муниципальный контроль за соблюдением правового режима земель в зависимости от их целевого назначения.

В-четвертых, городские власти вправе своими решениями осуществлять консервацию земель с изъятием их из оборота в целях предотвращения деградации земель в порядке, предусмотренном Правительством Российской Федерации.

В-пятых, городские власти вправе осуществлять экономическое стимулирование охраны земель в порядке, предусмотренном бюджетным законодательством и законодательством о налогах и сборах.

Необходимость выделения природоохранных полномочий муниципальных органов при осуществлении различных видов деятельности обусловлена вредным воздействием некоторых видов деятельности человека не на один определенный вид природных объектов, а на несколько таких объектов в совокупности.

В зависимости от масштаба и финансовых возможностей города при разработке стратегии экономического развития могут быть выдвинуты различные критерии городской политики в сфере природопользования,

которые будут определять функциональные задачи эколого-экономического механизма. Город может ориентироваться на экономический оптимум загрязнения, когда выгоды от производства будут значительно выше затрат на природоохранные мероприятия, а может ориентироваться на минимизацию загрязнения, которую позволяют достигать современные технологии, или развивать безотходное производство. Стратегии минимизации экологического риска должны придерживаться города, имеющие взрывоопасные производства, например, химические комбинаты. Стратегии минимизации воздействия на окружающую среду могут придерживаться города, имеющие прочную финансовую базу, особенно если в доходах города большую долю составляют поступления от туризма.

Типология эколого-экономических механизмов городского природопользования может быть произведена по следующим критериям:

1. По преобладающим методам управления (рыночный, командно-административный, смешанный). Рыночный механизм основан на экономической заинтересованности экономических субъектов, а в командно-административном механизме преобладают директивные указания, в смешанном механизме административно устанавливаются правила поведения для стимулирования экономического интереса землепользователей.

2. По наличию цели. В эколого-экономическом механизме с четко выраженной целью задаются параметры качества окружающей среды, которые необходимо достичь к определенному сроку. Механизм может основываться только на сложившихся традициях, тогда у него не будет четких целей развития.

3. По способу воздействия на природопользователей (стимулирующий, подавляющий, ограничивающий). Стимулирующий механизм способствует развитию природоохранных производств и видов деятельности. Подавляющий механизм препятствует всяческому развитию загрязняющих производств. В ограничивающем механизме установлены определенные допустимые нагрузки на окружающую среду.

4. По преобладанию нагрузки (на общественных институтах, на природопользо-

вателях). В механизмах, где преобладающая нагрузка по функционированию ложится на общественные институты, большую роль играют контролирующие органы. Если подавляющие затраты по функционированию механизма несут природопользователи, то потребность в общественных институтах снижается.

Причем городу как урбоэкосистеме имманентно присущи как благоприятные для окружающей среды, так и неблагоприятные тенденции развития. При этом, зная потенциальные возможности системы и способы их стимуляции, достаточно возбудить действие внутренних тенденций и система сама начнет двигаться в желаемом направлении, строить новую структуру.

В любом случае управляющие воздействия в сфере природопользования — это ответ на проблему, которая сначала должна быть осознана и сформулирована. При этом очень важен временной фактор, так как для управляющих воздействий в самоорганизующихся системах важна не их величина (как в системах с жестким управлением), а точность попадания в нужное место и в нужное время. В случае запаздывания данное управляющее воздействие может оказаться совершенно бесполезным. Оперативные, точные управляющие воздействия позволяют быстро ликвидировать отклонения от нормы в работе какой-либо подсистемы города.

Накопление опыта дает возможность прогнозировать повторение такой ситуации через определенный отрезок времени и принять решения, предупреждающие возникновение неравновесных ситуаций в будущем. Если же управляющие воздействия не были осуществлены вовремя, то отклонения параметров от нормы накапливаются, и могут достичь критических размеров. В этом случае, будет уже недостаточно корректирующих воздействий для возвращения системы в равновесное состояние, воздействия принимают уже реконструктивный характер. При этом в условиях дефицита ресурсов, важно правильно определить точки приложения усилий, инвестирование в которые оказало бы положительное влияние на работу всей системы. В сильно запущенных случаях требуется уже полная ее перестройка.

В зависимости от состояния системы, со-

вершенно различным может быть эффект, получаемый от управляющих воздействий. Так малые управляющие воздействия в системе, находящейся в состоянии динамического равновесия, приводят к медленным эволюционным изменениям, тогда как малое по силе воздействие в точке бифуркации, может резко изменить вектор развития системы. Если в первом случае воздействия направлены на сохранение траектории развития, против флуктуации, то во втором, наоборот управляющие воздействия инициируют и усиливают флуктуации, выводя систему из состояния равновесия. Соответственно, если в первом случае, мы имеем вполне предсказуемые результаты, то второй приводит к мало предсказуемым последствиям.

При этом можно говорить о двух принципиальных уровнях организации управления городскими системами: стратегическом и тактическом. Стратегический уровень управления обеспечивает развитие города в заданном русле в направлении к выбранной цели. Тактическое управление призвано осуществлять быстрое реагирование на малые постоянные отклонения системы от заданного курса (флуктуации). Тактический уровень может иметь две ступени: проектно-регламентирующий и разрешительно-контролирующий.

Политика городского природопользования должна основываться на многочисленных условиях рационального и планомерного выполнения разработанных программ в отношении следующих комплексов:

- энергетической системы города;
- транспортной инфраструктуры;
- формирования ландшафтно-экологического каркаса города;
- применения новых промышленных технологий;
- рационального размещения функциональных зон города.

При этом соотношение целей и принципов механизма рационального природопользования иллюстрирует таблица 1.

Принятие управленческого решения о допустимости реализации хозяйственной и иной деятельности в соответствии с действующим природоохранным законодательством осуществляется на основании положительного заключения государственной эколо-

Таблица 1

**Соответствие целей и принципов функционирования механизма
рационального природопользования в городской среде**

Принцип	Цель
1. Удовлетворение потребности в развитии и сохранении окружающей среды нынешнего и будущего поколений людей	Обеспечение необходимого (нормативного) уровня качества городской среды
2. Охрана окружающей среды как неотъемлемая часть процесса развития общества	Включение экологического императива в структуру целей хозяйственного комплекса города, улучшение микроклимата и гигиенического состояния окружающей среды
3. Принцип единства природы и общества	Трансформация природоохранных идей в систему экономических и правовых стимулов, обеспечивающих учет экологических требований при выборе вариантов развития
4. Обеспечение приоритета общественного интереса над частным	Повышение качества окружающей городской среды за счет рационального управления градостроительством
5. Ведущая роль общественного производства во взаимосвязи общества и природы	Активное использование организации территориального пространства города
6. Воспроизводство окружающей среды как условие осуществления процесса расширенного воспроизводства	Повышение финансовой приоритетности природоохранных работ
7. Эколого-экономический учет природного капитала и динамики его изменения	Осуществление постоянного мониторинга состояния городской среды
8. Законность осуществления хозяйственной деятельности	Создание единого правового поля для контрагентов, взаимодействующих с окружающей средой, соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду
10. Платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде	Установление ответственности природопользователей, создание экономического механизма, направленного на воспроизводство экологического потенциала
11. Эффективность природоохранных мероприятий	Рационализация затрат при осуществлении озеленительных работ
12. Стимулирование деятельности местных подрядных и производственных предприятий	Повышение заинтересованности организаций, связанных с проведением экологических мероприятий, в результатах труда
13. Принцип открытости экологической информации	Свободный доступ общественности к информации, касающейся расходов на проведение экологических работ

гической экспертизы, являющейся ведущей составляющей системы экологической оценки. Однако оценка экологически негативных воздействий в процессе государственной экологической экспертизы — лишь один из факторов, влияющих на допустимость или целесообразность осуществления намечаемой деятельности. Другие факторы могут включать потенциальные социальные и экономические последствия намечаемой деятельности, приоритеты региональной и муниципальной

ной политики. На практике провести четкую грань между воздействием на окружающую среду и воздействием социально-экономического характера в рамках экологической оценки затруднительно, и в настоящее время в большинстве систем экологической оценки зарубежных стран принят «традиционный» подход — систематическая оценка социально-экономических последствий проводится лишь в той мере, в какой они связаны с воздействием на окружающую природную среду.

Поступила в редакцию

8 мая 2011 г.



Надежда Викторовна Карпова — кандидат экономических наук, доцент кафедры «Экономика жилищно-коммунального хозяйства» Новочеркасской государственной мелиоративной академии. Автор более 70 научных работ по проблемам экономики природопользования и ЖКХ.

Nadezhda Viktorovna Karpova — Ph.D., Candidate of Economics, docent at Novocherkassk State Academy of Land Reclamation «Economy of Housing and Public Services» department. Author of more than 70 researches on the economic problems of the environmental management, housing and public services.

346428, г. Новочеркасск, ул. Пушкинская, 111
111 Pushkinskaya st., 346428, Novocherkassk, Rostov reg., Russia
Тел.: +7 (8635) 22-34-26; e-mail: karpovnadezhda@yandex.ru