

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ В АЛТАЙСКОМ КРАЕ

Ю.И. Винокуров, В.Н. Горбачев, В.Ф. Резников, С.А. Брютова

В статье анализируются основные подходы использования программно-целевых методов в управлении природопользованием. Большое место отведено практике разработки и реализации целевых программ различного уровня в Алтайском крае.

Складывающаяся в последние десятилетия экономическая ситуация и проводимая государственная региональная политика ведет к обострению экологической обстановки. Решение экологических проблем края в условиях ограниченности средств федерального и регионального бюджетов требует тщательного отбора приоритетных задач и концентрации усилий на ключевых направлениях в области охраны окружающей природной среды и рационального природопользования.

В этих условиях развитие системы территориального управления природопользованием все в большей степени характеризуется закономерным повышением роли программно-целевых методов.

Целесообразность использования и развития программно-целевых методов в управлении природопользованием обусловлена: а) наличием экологических проблем, которые по своей сути являются многоаспектными и комплексными, носят межотраслевой и трансграничный характер; б) увеличением масштабов антропогенного воздействия на окружающую среду и, как следствие, ухудшением ее качества; в) удорожанием предотвращения и ликвидации негативного воздействия на окружающую природную среду; г) существующих форм и методов управления не достаточно и возникает потребность в такой организации управления, при которой управляющее воздействие было бы ориентировано на достижение конечных целей.

Сущность применения программно-целевого подхода к управлению природопользованием заключается в том, что он позволяет реализовать логику управления «от цели», от конечных результатов и обеспечивает подготовку для каждой проблемы комплекс взаимосвязанных мероприятий по ее решению.

Имеющаяся практика показывает существенные различия в подходах к организации как программных мероприятий, так и самих программных продуктов в управлении природопользованием.

Мероприятия по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов реализовываются на основе различных управленческих документов, имеющих свои особенности [1]. Так, *план охраны природы* содержит систему расчетных показателей, директивных адресных поручений и ресурсов, выделяемых на конкретные природоохранные мероприятия отраслевыми организациями. Он, в рамках действующей организации управления, фактически отвечал на вопросы - что и кем должно быть сделано и к какому сроку. Основой для разработки планов были *Территориальные комплексные схемы охраны природы и рационального использования природных ресурсов* регионов (ТерКСОПы), ориентированные на выработку долгосрочной стратегии природопользования и установления пределов хозяйственной деятельности на территориях. Они являлись инструментом повышения научной обоснованности и уровня проектно-плановой проработки природоохранных мероприятий. Схемы входили составной частью в комплексную программу охраны природы и рационального использования природных ресурсов [2, 3]. Программа же представляет собой комплекс документов перспективного планирования, ориентированный на достижение конечной цели. В ней дается характеристика научно разработанных, взаимосвязанных и взаимообусловленных мероприятий по охране природы в увязке с рациональным использованием природных ресурсов; последовательность их реализации во времени; устанавливается межведомственная организация работ; оцениваются необходимые ресурсы.

Объективному характеру природопользовательской деятельности в наибольшей степени соответствует разработка и реализация целевых программ. Целевые программы являются основой для выделения всего комплекса мероприятий по охране окружающей среды в особый объект управления, охватывающий всю природопользовательскую и природоохранную деятельность в регионе. Это вытекает из самой особенности природо-

охранных мероприятий, так как они ориентированы на решение конкретных экологических проблем территории (достижение конечных целей и результатов), а не на осуществление некоторых работ или освоение выделенных средств. Наконец, отдельные мероприятия по охране и рациональному использованию природных ресурсов невозможно разрабатывать и осуществлять изолированно друг от друга в силу единства и взаимосвязи всех сфер природопользования как элементов единой социальной эколого-экономической системы.

В этой связи такие программы несут и другую управленческую нагрузку, выступая в качестве инструмента управления процессом достижения поставленной цели.

Определяя стратегические направления в решении задач природопользования, программы содержат необходимую исходную информацию для формирования планов конкретной деятельности, тем самым обеспечивая в практической деятельности переход от прогнозов к планам.

Программы делают очевидной невозможность с одинаковой степенью детальности и надежности разрабатывать плановые показатели на несколько лет вперед, что связано как с вероятностным содержанием природопользования, так и проводимой органами государственной власти всех уровней экологической политикой. Отсюда вытекает требование - по мере реализации программ включать в процесс управления ими элементы скользящего планирования, в первую очередь предусматривающие возможность одновременных корректировок как самих программ так и планов мероприятий, а также уточнения целевых показателей на каждом этапе решения проблемы.

Поэтому технология формирования ЦКП предусматривает:

- определение проблемного поля и соответственно выбор важнейших целей и целевых направлений;

- определение конкретных целей, которые детализируют структуру выявленных проблем, характеризуют ожидаемые конечные результаты в соответствующей области. Главная цель программы определяет лишь стратегическое направление ее достижения, но не конкретные условия и способы реализации. В процессе осуществления программы может достигаться ряд промежуточных целей, которые в отличие от ее главной цели не обязательно являются межотраслевыми. Достижение каждой из подцелей создает

этапность реализации программы и методологическую основу выделения подпрограмм. С течением времени направление конкретной реализации главной цели может изменяться. Корректировка осуществляется на каждом этапе реализации программы и включает не только выбор вариантов решения задач, но и конкретизацию мероприятий для каждого временного этапа;

- обоснованный выбор путей наиболее эффективного решения проблем;

- формулирование задач в соответствии с выбранными путями для разных временных этапов, которые не обязательно совпадают с принятыми периодами планирования;

- обоснование количественно-качественных ориентиров – индикаторов, пропорций, критериев достижения цели, показателей степени ее достижения и т.п.;

- разработку системы мероприятий (программное планирование), которые в ходе реализации по существу охватывают решение проблемы в целом, комплексно, в единстве научно-технических, экономических, социальных и организационно-управленческих аспектов;

- сбалансированность ресурсов для решения совокупности задач, т.е. целевое их распределение в отличие от отраслевого или территориального распределения ресурсов в планах;

- выработку механизмов реализации мероприятий;

- межведомственную координацию и эффективное «сквозное» управление сложным комплексом природоохранных работ;

- сочетание решения конкретных задач природопользования и охраны окружающей среды с социально-экономическим развитием региона.

Таким образом, программный подход как методологический принцип регионального управления раскрывается в следующих основных понятиях: проблема – цель - целе-реализующий комплекс - система мероприятий - целевое распределение ресурсов.

Такая постановка позволила сформировать общую структурную схему программ, которая включает следующие основные элементы: - целевой, где фиксируются главная цель и подцели программы, предпочтительная последовательность их реализации; - структурный, где определена целереализующая система, т.е. перечень субъектов народного хозяйства, объединенных по признаку их целевого назначения, развитие и функциони-

рование которых обеспечивает решение проблемы; - ресурсный, характеризующий объем и структуру ресурсов, необходимых для осуществления намеченных мероприятий; - организационный, в котором по всем элементам (блокам) программы предусматриваются ответственные за исполнение намеченных мероприятий, сроки осуществления мероприятий.

Состав организационной системы определяется структурной схемой программы и технологией ее реализации. Обычно сюда входят головной разработчик, организационно-исполнители работ, организации, выполняющие научно-исследовательские, проектные, строительные и др. работы. Это позволяет определить и состав системы управления программой: руководитель программы, руководители работ в организациях-исполнителях, ответственные исполнители работ. В соответствии со спецификой программ природоохранной направленности сюда включается головной заказчик.

Система управления программой будет эффективно функционировать в случае, если обеспечить надежное сочетание управления по целям (подпрограммам) с управлением линейными (специализированными) подразделениями. Это достигается при организации матричной структуры системы управления, которая позволяет увязывать линейную ответственность – по вертикали, лежащую на руководителях обеспечивающих подразделений, с ответственностью за программу в целом, проходящую горизонтально через все специализированные подразделения.

В организационной системе с матричной структурой управления целесообразно создавать специальную штабную службу управления. Ее задачей является обеспечение процесса принятия решения информацией [2].

Сейчас, когда в разрабатываемых Стратегиях и планах социально-экономического развития территорий выделяется раздел «охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов», особенно актуальным становится создание в качестве такого штабного органа Проблемного совета по охране окружающей природной среды при Администрации края. Совет будет формулировать проблемы, предлагать цели программы, выявлять, оценивать, рекомендовать наиболее важные природоохранные мероприятия, реализация которых не терпит отлагательства.

Но очевидна и задача реорганизации

управления природопользованием, так как систему управления программой нужно «вписывать» в действующую организационно-управленческую структуру путем определения и распределения новых задач, прав, обязанностей между органами управления, уточнения связей и потоков информации и т.п. [4].

При подходе к разработке программ и организации управления широко учитывался отечественный и зарубежный опыт в применении программно-целевых методов в решении широкого круга задач природопользования. В первую очередь это программа подъема и освоения целинных и залежных земель, программы широкого мелиоративного строительства, развития сельского хозяйства Нечерноземной зоны РФ и ряд других [5, 6].

Широкую известность получила программа освоения ресурсов долины реки Теннесси, разработанная в США еще в 30-е годы, которую возглавляет специальный государственный орган – Администрация долины реки. Комплекс проводимых в регионе мероприятий охватывает развитие энергетических ресурсов; развитие и эксплуатацию водных ресурсов; сельскохозяйственное развитие; охрана окружающей среды и др. К основным особенностям организационного механизма «программы Теннесси» можно отнести то, что создан целевой межотраслевой орган по комплексному руководству программой, обладающий правами координации, единого планирования и взаимной увязки деятельности специализированных организаций с различной формой собственности, распределения капитальных вложений и контроль основных параметров программы. В целом практика управления программами показывает, что создание таких целевых органов способствует успешной реализации программ [7].

Общее руководство по организации управления и контроль за ходом выполнения программы обычно возлагается на государственного заказчика программы, который осуществляет общую координацию исследований, обеспечивает нормативно-правовое, научно-методическое, информационное и организационное сопровождение программы, включая ежегодную подготовку сводной бюджетной заявки. Его деятельность осуществляется в порядке, установленном Правительством.

По степени реальной остроты экологических проблем, а также по глубине их понимания обществом и управленческими структурами, Алтайский край занимает видное место в России. В крае накоплен определенный

опыт использования программно-целевых методов при решении широкого круга задач природопользования, в том числе по составлению и реализации экологических программ различного уровня (как в плане территориального и отраслевого охвата так и в плане уровня государственной значимости). Ряд программ были отмечены медалями и дипломами ВДНХ, проходили экспертизу в Москве и получили положительную оценку. Среди них: «Генеральная схема комплексного использования и охраны природных ресурсов р. Алей» (1985); «Территориальная организация рационального природопользования и охраны природы в условиях развития производительных сил Алтайского края в 1986-2000 г.г.» (ЦКП «Экология») (1985); «Целевая комплексная программа «Экология» Алтайского края на 1991-1995 г.г. и на период до 2005 года» (1991); ФЦП «Социально-экологическое оздоровление и охрана здоровья населения Алтайского края на 1996-2000 годы» («Алтай-ЭКО») (1996), вошла в качестве составного элемента в Семипалатинскую программу; ФЦП «Чистая Обь»; Программа «Сибирь» (водохозяйственный блок); Схема развития и размещения производительных сил Алтайского края (блок охраны окружающей среды); программа «Формирование Южно-Алтайского эколого-экономического региона»; программа «Диоксины» на Алтае, «Основные направления по улучшению экологической обстановки, использованию, воспроизводству и охране природных ресурсов Алтайского края на 2003-2010 годы» (2003) и ряд других.

Процесс применения программно-целевых методов в управлении природопользованием потребовал выявления сложившейся в крае экологической ситуации: количественного выражения, согласования и ранжирования конечных целей подпрограмм; анализа имеющихся проблем; решения сложных межотраслевых задач; поиска наиболее эффективных путей и создание необходимых условий для реализации программных мероприятий.

Впервые широкое использование программно-целевые методы на Алтае получили при разработке «Генеральной схемы комплексного использования, охраны и воспроизводства природных ресурсов бассейна р. Алей». Принципиально новым моментом следует считать тот факт, что системы отраслевого использования природных ресурсов впервые начинают увязываться в комплексных территориальных схемах рацио-

нального природопользования. При выборе такого объекта принимались во внимание следующие особенности рассматриваемой проблемы: особое значение бассейна реки для народного хозяйства края; особые экологические условия; необходимость использования наиболее эффективных форм территориальной организации природопользования и др.

Схема предусматривала: оценку современного состояния природной среды и степени влияния на нее хозяйственной деятельности; оценку водноресурсных проблем бассейна и путей их решения для обеспечения нужд мелиорации и водоснабжения; прогноз развития отраслей народного хозяйства; анализ и прогноз возможных изменений природной среды под воздействием хозяйственной деятельности и их влияние на здоровье населения; систему мероприятий по повышению продуктивности сельского хозяйства в соответствии с биоклиматическими возможностями региона; разработку комплекса мероприятий по предотвращению эрозии почв и рациональному использованию эродированных земель; мероприятия по рациональному использованию рекреационных ресурсов; разработку комплекса мероприятий по оптимизации природопользования, созданию высокопродуктивных устойчивых ландшафтов; обоснование и расчет эффективности комплекса мероприятий по рационализации использования ресурсов бассейна. Для реализации Генеральной схемы был создан при крайисполкоме Общественный совет по проблемам бассейна р. Алей, который проводил всю организационную и координирующую работу по этой программе. Схема получила высокую оценку и была удостоена Диплома ВДНХ СССР.

В 1986 г. в крае в соответствии с решениями исполкома Алтайского краевого Совета народных депутатов была разработана целевая комплексная программа «Территориальная организация рационального использования и охраны природы в условиях развития производительных сил Алтайского края в 1986 – 2000 годах» (ЦКП «Экология»), основной целью которой является создание оптимальных условий жизнедеятельности населения, восстановление природного потенциала, рациональное использование, воспроизводство и охрана природных ресурсов в условиях интенсивного развития производительных сил и структурной перестройки хозяйства Алтайского края [8, 9, 10].

Программа разрабатывалась в два этапа. На первом – были подготовлены десять относительно самостоятельных, но взаимосвязанных подпрограмм, характеризующиеся единством достигаемых результатов, однородностью объектов и сферы осуществления работ: «Почвенно-земельные ресурсы и сельское хозяйство», «Гидроклиматические ресурсы и водное хозяйство», «Атмосфера», «Лесные ресурсы и лесное хозяйство», «Биологические ресурсы», «Минерально - сырьевые ресурсы», «Здравоохранение и рекреация», «Особо охраняемые территории», «Социально-экономические вопросы природопользования», «Правовые проблемы охраны природы и рационального использования природных ресурсов», «Пропаганда, образование, воспитание, подготовка кадров», «Совершенствование управления и создание блока «Природопользование» в составе АСУ «Алтай».

Каждая подпрограмма может существовать самостоятельно, она имеет своих заказчиков и исполнителей, целевые установки, определенные объемы капиталовложений на природоохранные мероприятия, сроки их выполнения. Подпрограммы реализуются в определенных пространственных границах и временных интервалах в соответствии с объективно сложившейся в то время системой отраслевого природопользования. На втором этапе материалы подпрограмм были обобщены, систематизированы и дополнены, и на их основе была разработана собственно ЦКП, имеющая отраслевой и территориальный разрез. ЦКП «Экология» разработана на 15 лет (1986-2000 гг.), но наиболее подробно рассмотрен первый период - двенадцатая пятилетка. Такая достаточно гибкая структура и адаптивные свойства ЦКП позволяли пересматривать ее основные параметры с началом каждого нового временного интервала.

В программе разработана система мероприятий, которые были разбиты на три раздела: 1) научные проработки, отражающие степень научного обеспечения соответствующих проблем; 2) проектные разработки и схемы, включающие предложения по экологическим вопросам; 3) организационно-хозяйственные мероприятия, направленные на обеспечение рационального, комплексного использования и воспроизводства природных ресурсов, охрану окружающей среды.

Важно отметить, что впервые в программе для предприятий с вредными производствами предусматривалась разработка экологических паспортов как формы постоян-

ного контроля за состоянием окружающей природной среды. С разрешения Госкомстата СССР краевое статуправление проводило эксперимент по использованию паспорта в качестве элемента информационной базы данных для подготовки статотчетности по природопользованию.

В дополнение к этому были предусмотрены мероприятия по составлению целевых программ «Экология» для города и района. В развитие этого, в 1990 году были разработаны «Методические рекомендации для составления целевой комплексной программы «Экология» города, района» [11], которые содержали разделы, характеризующие общие положения и требования к ЦКП, ее цели, задачи и структуру, порядок и организационный аппарат разработки программы, формы необходимых документов. При этом, в методических рекомендациях предусматривалось, что главным звеном в системе управления реализацией программы на уровне города и района будут являться местные Советы народных депутатов, как органы общей и надведомственной компетенции.

В качестве путей совершенствования управления природопользованием в программе предусматривалось: в области планирования – на стадии предплановой разработки корректировка директивных заданий предприятий по природоохранным мероприятиям при сводке их в территориальные планы местными Советами, если выявляется степень несоответствия планируемых заданий требованиям ЦКП; в области экономического регулирования – в связи с предстоящим переходом территорий на хозрасчет предполагалась разработка дифференцированных экономических нормативов природопользования, взаимоувязанных с экологическими на основе кадастров природных ресурсов, их экономической оценки, в перспективе – включение платежей за пользование природными ресурсами в плановом порядке в себестоимость продукции; в организационной области – организация территориальной системы мониторинга природных сред с целью создания действенного государственного контроля за использованием и охраной природных ресурсов, осуществление государственной экологической экспертизы всех проектов строительства и реконструкции предприятий, внедряемых технологий, совершенствование самой организационной структуры управления за счет большего наделяния правами в области природопользования местных орга-

нов власти и широкого привлечения общественности к решению задач охраны природы.

Предполагалось, что процессы управления природопользованием в регионе будут развиваться на хозрасчетной основе всех структур, экономической заинтересованности их в охране природы и рациональном использовании ее ресурсов.

Ресурсное обеспечение программы определяло затраты на осуществление каждого из мероприятий программы и программы в целом. Оно включает в себя потребность в капитальных вложениях, в финансовых (по источникам финансирования) и соответствующих им материальных ресурсах.

Финансирование мероприятий, включенных в ЦКП, базировалось на действующем положении о порядке использования госбюджетных средств, кредитных ссуд и других источников финансирования применительно к ЦКП.

Общий объем капитальных вложений для реализации мероприятий программы составлял более 4,3 млрд. руб. в ценах тех лет.

Позднее, в 1991 году был проведен всесторонний анализ реализации ЦКП «Экология», в ходе которого была произведена значительная корректировка программы с учетом уже выполненных работ, изменившейся к этому времени экологической обстановки и складывающейся в стране экономической ситуации.

Фактически была разработана «новая» ЦКП «Экология» Алтайского края на 1991-1995 годы и на период до 2005 года. Структурно этот документ был построен также как и первая программа.

В аналитическом томе программы дано описание состояния и прогноз изменения природных ресурсов, характеристика радиационных и шумовых загрязнений, рассмотрена взаимосвязь состояния природной среды и здоровья населения, рассмотрено совершенствование правовых и социально-экономических вопросов, подготовка кадров. Во втором и третьем томах ЦКП в территориальном разрезе приведены конкретные организационно-хозяйственные мероприятия по улучшению состояния охраны природы в городах и районах края. Заключительный том программы включает в себя научные, проектные и сводные организационно-хозяйственные мероприятия по всем природным ресурсам и направлениям работы по охране окружающей среды.

В ходе разработки программы предполагалось осуществить комплекс мероприятий

по созданию информационного обеспечения управления природопользованием, представляющую собой трехуровневую систему. На нижнем уровне - территориальная система экологического мониторинга; на среднем - геоинформационная система, основное назначение которой в интеграции существующих отраслевых потоков данных в единую систему географической информации о территории, комплексная оценка и прогноз изменения состояния природной среды; на высшем уровне - АСУ «Природопользование» - предназначена для разработки рекомендаций при принятии управленческих решений в области природопользования [12].

Для реализации мероприятий ЦКП «Экология» в 1989 году была разработана «Концепция охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов г. Барнаула до 2005 года» [13], а затем на ее основе разработана Целевая комплексная программа «Экология Барнаула до 2005 года».

Необходимость разработки экологической программы была вызвана значительным изменением социально-экологической ситуации в городе, появились органы управления природопользованием, на которые возложена работа в области охраны окружающей среды, принят Генплан развития города до 2005 года и наконец городской совет народных депутатов стал полномочным хозяином территории, что повлекло изменению взаимоотношений с предприятиями и ведомствами.

Экологическая программа содержала основные положения рационального сочетания развития производительных сил, использования природных ресурсов и обеспечения качества окружающей среды на территории города.

В числе прочих групп мероприятий, впервые выделены планировочные и экономико-географические. Планировочные мероприятия направлены были на рационализацию планировочной организации территории города по санитарно-гигиеническому критерию, предусматривали сбалансированное размещение промышленных и селитебных территорий, создание новых и реконструкцию существующих санитарно-защитных зон с учетом микроклиматических и других природных условий. Экономико-географические мероприятия с учетом экологических возможностей территории города и способности их к самоочищению предлагали развитие и размещение производств с ограничением производственных мощностей в зависимости от

объема и состава техногенных выбросов и сбросов в окружающую среду.

Позднее были разработаны программы по оздоровлению экологической обстановки для Благовещенского и Локтевского районов.

В 2002 году в крае были разработаны «Основные направления по улучшению экологической обстановки, использованию, воспроизводству и охране природных ресурсов Алтайского края на 2003-2010 годы», главной целью которых было сбалансированное развитие природно-сырьевой базы для удовлетворения потребностей экономики края и страны в природных ресурсах, обеспечение прав граждан на благоприятную окружающую среду [14].

Хотелось бы отметить, что если в ранее разработанных целевых программах человеческий фактор был приоритетной целью, например в ЦКП «Экология» - создание оптимальных условий жизнедеятельности людей, восстановление природного потенциала, рациональное использование, воспроизводство и охрана природных ресурсов или в ФЦП «Алтай-ЭКО» - коренное улучшение здоровья населения и социально-экологической обстановки в крае, восстановление и сохранение природных экосистем, то в Основных направлениях главный упор делается на сбалансированное развитие природно-сырьевой базы для удовлетворения потребностей экономики и уже в связи с этим в качестве решаемых задач – обеспечение прав граждан на благоприятную окружающую среду. При этом удовлетворение «всей гаммы жизненных потребностей населения должно сочетаться с эколого приемлемым природопользованием.

Главная задача Основных направлений – одновременное рассмотрение комплекса задач, связанных с развитием природно-ресурсного потенциала и охраной окружающей среды.

Основные решаемые задачи: обеспечение потребностей экономики в различных природных ресурсах на принципах комплексного и рационального их использования; осуществление мер по охране и воспроизводству природных ресурсов как компонентов окружающей природной среды; стабилизация экологической обстановки в регионах с наиболее высоким уровнем загрязнения окружающей природной среды (ОС) (в первую очередь в Локтевском районе); предотвращение деградации и сохранение природных комплексов, развитие сети ООПТ; формирование территориальной государственной системы комплексного мониторинга природных

ресурсов и состояния ОС; научное и технико-технологическое обеспечение развития природно-ресурсного потенциала и системы охраны ОС; формирование нормативно-правовых и экономических механизмов государственного регулирования в сфере изучения, воспроизводства, использования природных ресурсов и охраны ОС.

Для решения поставленных было разработано 7 разделов: «Минерально-сырьевые ресурсы», «Леса», «Водные ресурсы и водные объекты», «Регулирование качества окружающей природной среды», «Отходы», «Поддержка особо охраняемых природных территорий», «Сохранение редких и исчезающих видов животных и растений».

Каждый раздел содержит анализ существующей ситуации в своей области с учетом ранее принятых целевых программ и причин их невыполнения, основные цели и задачи с выделением приоритетных направлений работ, этапы выполнения программных мероприятий, причем первый этап расписывается по каждому году.

Система программных мероприятий раздела разбивается на 3 блока: блок А – содержит мероприятия, нацеленные на решение долговременных задач регионального уровня; блок Б – содержит научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, определяющие уровень решения проблемы; блок В – содержит текущие работы, связанные с решением программных задач в рамках деятельности ведомств природно-ресурсного и природоохранного направлений

В отличие от других программ, в Основных направлениях каждое мероприятие, включенное в соответствующий раздел, содержит обосновывающие материалы: цель включения мероприятия в раздел, кратко существующее положение, обоснование необходимости выполнения мероприятия, что получим в результате его выполнения, общие затраты на выполнение мероприятия, где и кто будет использовать результаты, экономический и (или) экологический эффект от реализации данного мероприятия.

Впервые вынесено в самостоятельные блок научное, нормативно-правовое и информационное обеспечение Основных направлений.

Основные направления рассчитаны на 2003-2010 годы. На первом этапе (до 2005 года) осуществляются первоочередные мероприятия по обеспечению охраны окружающей среды и воспроизводству природных ре-

сурсов. На 2-ом этапе (2006-2010 годы) осуществление мероприятий направлено на улучшение экологической обстановки в крае в целом и в отдельных, неблагоприятных в экологическом отношении территориях; устойчивое воспроизводство и качественное улучшение состояния сырьевых ресурсов, удовлетворяющее среднесрочным и долгосрочным потребностям экономики.

Механизм реализации Основных направлений предусматривает использование рычагов государственной экономической, финансовой и бюджетной политики в области природопользования и охраны окружающей природной среды с учетом интересов хозяйствующих субъектов, муниципальных образований и населения Алтайского края в целом.

Участие муниципальных образований в реализации и финансировании мероприятий определяется соглашениями между государственным заказчиком Основных направлений и органами исполнительной власти соответствующих субъектов.

Отбор инвестиционных проектов для реализации программных мероприятий осуществляется государственным заказчиком.

Реализация программных мероприятий осуществляется на основе государственных контрактов (договоров), заключаемых государственными заказчиками разделов с подрядчиками.

Отбор исполнителей программных мероприятий, реализуемых за счет бюджетных ассигнований, осуществляется на конкурсной основе.

При изменении объемов бюджетного финансирования, по сравнению с предусмотренными Основными направлениями, государственный заказчик-координатор в установленном порядке уточняет объемы финансирования программных мероприятий с учетом средств краевого бюджета и внебюджетных источников.

Для привлечения внебюджетных источников финансирования предусматривается:

использование средств хозяйствующих субъектов в финансировании программных мероприятий, осуществляемых за счет бюджетов различных уровней;

использование соглашений о разделе продукции при разведке и освоении месторождений полезных ископаемых (эта мера направлена также и на привлечение иностранных инвестиций);

более широкое развитие арендных отношений при освоении природных ресурсов;

преимущественное использование аукционов при выдаче лицензий на недропользование;

введение систем регулирования природоохранной деятельности на основе механизмов экологического страхования, аудита, сертификации.

Общий объем финансирования реализации Основных направлений за счет всех источников составляет 4 723,1 млн. руб., в том числе 1-го этапа – 2 372,4 млн. руб. Из них средства федерального бюджета составят 33,1% от общего объема финансирования, средства краевого и местных бюджетов – 27%, внебюджетные источники – 39,9%.

Решение экологических проблем и проблем рационального использования природно-ресурсного потенциала края, в контексте Основных направлений, позволит сформировать эффективную систему природопользования и охраны окружающей среды. Так, только предотвращенный экологический ущерб при реализации Основных направлений оценивается в размере 10 300 млн. рублей.

Первоначально предусматривалось, что данный программный продукт будет являться региональным блоком федеральной целевой программы «Экология и природные ресурсы России». Раньше финансирование региональных блоков федеральных программ осуществлялось по схеме «50х50», предусматривающей финансирование из федерального бюджета решения региональных проблем на паритетных началах с местными органами власти. Однако в силу ряда объективных причин региональные органы власти сводят реальное финансирование своих обязательств по программам к минимуму. Поэтому сейчас федеральный центр не финансирует программы авансом: первый шаг в финансировании делают местные власти, а уже потом в таких же размерах и федеральный центр.

Учитывая это и возможности бюджетов всех уровней, было принято решение о разработке Основных направлений.

Суть такого решения заключается в том, что формально вписываясь в подпрограммы ФЦП «Экология и природные ресурсы России», край не отвечает своими обязательствами по совместному финансированию природоохранных мероприятий (и это для своей же территории), но в свою очередь и федеральный центр будет финансировать мероприятия, направленные на решение экологи-

ческих проблем края, по остаточному принципу.

Как показывает опыт, возможности программно-целевых методов в управлении природопользованием используются не полностью в том числе и потому, что система финансирования недостаточно учитывает особенности межотраслевого взаимодействия и форм собственности исполнителей работ.

В условиях различных форм собственности руководство программы не располагают административными правами по отношению к исполнителям отдельных работ. Управлять их поведением возможно только воздействуя на них экономически. Поэтому система управления программой должна быть основана на экономической зависимости исполнителя от заказчика, например через выполнение государственных заказов.

В этой связи предпочтительна централизация функций финансирования программы на всех уровнях управления и на всех ее жизненных стадиях. Необходимо использовать все имеющиеся возможности в формировании единого фонда финансирования программы с использованием различных механизмов и средств его наполнения. При этом важно добиваться паритетности в финансировании от всех участников, открытости и прозрачности в расходовании средств фонда на реализацию программных мероприятий.

Известна концепция «управления по целям», заключающаяся в систематической оценке результатов и текущего состояния выполняемых программ. В этих целях используются коэффициенты «состояние – срок» для оценки возможных сроков и затрат на конкретные работы или этапы.

В этой связи целесообразно применять при финансировании механизм разработки бюджета программы или ее отдельного этапа на так называемой нулевой основе, суть которой заключается в том, что перед открытием каждого периода финансирования программа рассматривается как бы заново («с нуля»). Руководство программы подготавливает оценку затрат, возможности достижения целей при различных условиях финансирования, а также возможности полного прекращения работ по программе, что позволит вовремя прекращать неэффективные работы и перераспределять средства.

В то же время анализ реализации завершенных к 2001 г. и действующих целевых программ эколого-ресурсной направленности показал, что они, в своем большинстве, по разным причинам не обеспечили решение

основных проблем. На протяжении последних 10-15 лет в крае было разработано и частично реализовано более 10 федеральных целевых и региональных программ экологической направленности. Несмотря на большое количество программ, их реализация осуществлялась не в полных объемах, что связано как с неблагоприятной экономической ситуацией в стране, сложившейся в последнее десятилетие, так и, в большей степени, с недостаточным финансированием, что объясняется нехваткой средств в бюджетах всех уровней. Уровень выполнения программ составлял от 1 до 30 процентов от намеченного объема работ.

Темпы осуществления природоохранных работ не позволили решить в полной мере ни одной экологической проблемы, главными из которых остаются: неудовлетворительное экологическое состояние (морально и физически устаревшие технологии и оборудование) предприятий промышленности и коммунального хозяйства, являющихся основными источниками загрязнения природных сред; недостаточная оснащенность источников загрязнения окружающей среды газоочистными сооружениями и средствами контроля за выбросами вредных веществ; несовершенство систем и методов контроля за состоянием окружающей среды; недостаточное законодательное и нормативно-правовое обеспечение охраны окружающей среды; малоэффективный экономический механизм охраны окружающей среды и природопользования.

Проблемы охраны окружающей среды и рационализации природопользования предъявляют все более высокие требования к механизму природопользования на всех уровнях управления. Наибольшие трудности в решении проблем природопользования проявляются в первую очередь на региональном уровне. Региональный характер проблем природопользования, их локализация на определенных территориях обусловили необходимость и целесообразность применения программно-целевых подходов в организации управления природопользованием.

Программный подход выступает как специфическая форма управленческой деятельности, усиливая ее целевую ориентацию. Программно-целевое управление не требует, как правило, крупных организационных перестроек, а за счет определенного перераспределения ответственности и полномочий дополняет существующую систему функционального и территориального управления

природопользованием. Применение программно-целевых методов в управлении природопользованием способствует совмещению целевого аспекта проблемы охраны природы с интересами отраслевого и территориального развития.

Описанный в статье опыт применения инструментов программно-целевого управления природопользованием не даст должного эффекта до тех пор, пока система действующих экономических механизмов недостаточно заинтересовывает хозяйствующие субъекты в рациональном природопользовании, а, следовательно, реализация целевых программ будет требовать в ближайшее время принятия дополнительных административных мер.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Васьков С.Т. Территориальное управление в новых хозяйственных условиях. – М.: Экономика, 1990. – 191 с.
2. Шнипер Р.И., Маршалова А.С. и др. Комплексное региональное планирование: вопросы методологии – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-ние, 1988. – 336 с.
3. Географические основы рационального природопользования / под ред. Б.В. Пояркова. – М.: Наука, 1987. – 152 с.
4. Управление научно-техническими программами / Под ред. Д.Н. Бобрышева – М.: Экономика, 1983. – 344 с.
5. Каратыгина Е.Н., Краснопольский Б.Х. Целевые программы развития районов Севера (теоретические и практические вопросы разработки). – М.: Наука, 1985. – 152 с.
6. Лемешев М.Я., Чепурных Н.В., Юрина Н.П. Региональное природопользование: на пути к гармонии. – М.: Мысль, 1986. – 262 с.
7. Савватеев А.В. TVA: новый этап жизненного цикла // Регион: экономика и социология. – № 2. – 1996. – С. 156-174.
8. Винокуров Ю.И., Мищенко В.В., Песоцкий В.Ф., Ревякин В.С. Целевая комплексная программа «Экология» Алтайского края: проблемы создания и внедрения. – Барнаул, АГУ, 1989. – 116 с.
9. Целевая комплексная программа «Территориальная организация рационального природопользования и охраны природы в условиях развития производительных сил Алтайского края в 1986-2000 годах (ЦКП «Экология»)». – Барнаул, 1987. – Кн. 1. – 98 с.
10. Винокуров Ю.И. Программно-целевой подход к управлению природопользованием Алтайского края // Проблемы экологии и рационального природопользования.: Тез. докл. к Всес. науч.-практ. конф. – Барнаул, 1989. – С. 10-12
11. Методические рекомендации для составления целевой комплексной программы «Экология» города, района / Под ред. Ю.И. Винокурова. – Барнаул, 1990. – С. 52
12. Целевая комплексная программа «Экология» Алтайского края на 1991-1995 гг. и на период до 2005 года (ЦКП «Экология»). Барнаул, 1991. – Кн. 1. – 114 с.
13. Концепция охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов г. Барнаула до 2005 года. – Барнаул, 1989. – 83 с.
14. Основные направления по улучшению экологической обстановки, использованию, производству и охране природных ресурсов Алтайского края на 2003-2010 гг. – Барнаул, 2003. (Утверждено Главой администрации Алтайского края № 529 от 17.10.2003).