

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРОГРАММ

Исследуются проблемы теории и практики реализации региональных экологических программ, их значение в природоохранной деятельности на территории субъекта РФ.

Ключевые слова: экологические программы; регион; планирование.

Управляющее воздействие в сфере охраны окружающей среды невозможно без эффективного предвидения ситуаций. В связи с этим большое значение приобретает четкое научно обоснованное управление, которое предполагает упорядочение, организацию деятельности уполномоченных субъектов посредством указания на определенный набор действий, которые должны быть ими выполнены.

В Федеральном законе от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» содержатся четкие положения о необходимости проведения в регионах исследований прогнозно-аналитического характера, о формировании концепций и программ развития территорий, налаживания систем социально-экономического мониторинга [1] (ст. 2871). Эти законодательные установки относительно региональной научно обоснованной системы планирования и программирования легли в основу ряда нормативных документов федерального уровня, устанавливающих полномочия органов государственной власти субъектов РФ по принятию целевых региональных программ.

Между тем анализ нормативных документов природоохранной сферы свидетельствует об отсутствии единых методологических подходов в оценке эффективности региональных экологических программ, их роли и значимости в системе природоохранных мер, соответствия требованиям по принятию, реализации, источникам финансирования, как, впрочем, отсутствия самих единых формализованных установок, формам контроля за их осуществлением. Недостаточное научное и методическое обоснование по разработке экологических программ приводит к их разнообразным вариациям в практическом правоприменении, нередко формальному и декларативному подходу со стороны региональных структур в процессе их принятия и последующем осуществлении.

Отсутствие единых критериев по формированию экологических программ проявляется в различиях теоретических конструкций законов, закрепляющих данный правовой механизм. В частности, сохраняется неопределенность относительно полномочий органов государственной власти субъектов РФ по принятию региональных экологических программ [2. С. 113].

Например, Федеральный закон «Об охране окружающей среды» [3. Ст. 133] устанавливает право принятия и реализации региональных программ в области охраны окружающей среды. Водный кодекс РФ к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в области водных отношений относит разработку, утверждение и реализацию программ субъектов Российской Федерации по использованию и охране водных объектов или их частей, расположенных на территориях субъектов Российской Федерации [3. Ст. 2381].

В Федеральном законе от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области охраны и использования объектов животного мира относятся разработка и реализация региональных программ по охране и воспроизводству объектов животного мира и среды их обитания [3. Ст. 1462].

Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемых данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности (ст. 26.3, п. 7) [3].

Как видим, приведенные положения нормативных документов, различия законодательно Ст. 5005 установленных формулировок относительно полномочий субъекта Федерации по принятию экологических программ выявляют нечеткость позиции законодателя по данному вопросу. Указанная неоднозначность законодательного регулирования, по нашему мнению, обусловлена в первую очередь проблемой разграничения предметов ведения, полномочий различных уровней публичной власти, продолжающимися перманентными перераспределениями указанных полномочий между государственными и муниципальными структурами.

В научных работах, затрагивающих специфику деятельности программы, подчеркивается, что органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления не только вправе, но и обязаны использовать программы как метод и форму регулирования определенной сферы общественных отношений [2. С. 115].

Наиболее важными аспектами реализации экологической программы должны выступать ее эффективность, результативность. Одними из обязательных факторов достижения указанных качеств программы являются учет специфики территории, на которой она осуществляется. При их разработке должен соблюдаться комплексный подход к оценке территорий различных масштабов, включая геолого-геоморфологические особенности территории; ландшафтные, климатические особенности; состояние загрязнения атмосферного воздуха и поверхностных вод; состояние и нарушенность почв; состояние акустического режима; особенности электромагнитных полей; радиационную обстановку.

При этом экологические программы являются важным звеном в координации природоохранной деятельности органов публичной власти на определенных территориях. Особенностью экологических программ является то, что они одновременно выступают в качестве правовой формы координации природоохранной деятельности управомоченных субъектов, с одной стороны, и организационного механизма, который способствует разрешению экологических проблем – с другой. По своей сущности экологические программы в целом и региональные программы в частности неоднородны, имеют разную направленность, сроки действия, программно-целевые установки.

Так, анализ практики реализации экологических программ показывает, что среди них выделяются комплексные экологические целевые программы, имеющие своей целью улучшение экологической ситуации на определенной территории в целом. По сути, в самом названии таких программ проявляется их содержательная часть, направленность на комплексный характер решения экологических проблем. Различают также экологические программы пообъектной природоохранной деятельности, т.е. программы, нацеленные на охрану отдельных объектов, например, по соблюдению чистоты атмосферного воздуха, воды и т.д.

В любом случае, независимо от конкретных характеристик той или иной целевой программы, общим базовым признаком здесь является координационное начало, или, иначе говоря, ее согласованность. Можно с уверенностью отметить, что эффективность реализации такой программы будет во многом определяться скоординированностью составляющих частей, ее соответствием экологической обстановке региона и объективными потребностями в ее принятии. Элементы координации должны действовать в данных программах в течение всего срока их осуществления: они появляются в ней на моменте проектирования, содержатся в целевых программных установках, оказывают влияние на результат.

Важной особенностью комплексных территориальных целевых программ является их ориентация на социально-экономическое развитие соответствующей территории, т.к. сам факт действия целевой программы должен указывать на неразрывность социального, экологического и экономического аспектов территориального развития. При этом экологические региональные программы являются составной частью региональной социальной политики. В этих документах и результатах их осуществления как в зеркале отражаются концептуальные подходы государственных и муниципальных структур к решению социальных проблем, созданию условий достойной жизни населения соответствующей территории.

В определенной мере результативность программы определяется тем, насколько грамотно и профессионально она составлена, в какой мере целевая установка программы соответствует объективным критериям и условиям жизнедеятельности того или иного региона, оптимален ли круг управленческих государственных и муниципальных структур, участвующих в ее осуществлении, насколько верно, с учетом возможностей правового статуса, отражен в ней уровень компетенции кон-

кретного субъекта управления в решении природоохранных вопросов и согласовано его участие с другими уполномоченными субъектами. При этом управленческая деятельность по реализации экопрограмм не может нарушать равновесия отдельных экосистем, и использование ресурсов биосферы должно осуществляться в пределах их воспроизводственных возможностей.

Одну из главных составляющих экологических программ представляет финансовая основа ее осуществления. Вопросы финансирования, источников поступления денежных средств на реализацию программ являются ключевыми при разработке указанных документов. Финансовые ресурсы региональных программ обусловлены состоянием бюджетных ресурсов регионов, их развитием. При этом основу планирования финансовых расходов в этих документах должен составлять принцип реалистичности в оценке имеющихся ресурсов в рамках реализации программы.

Направленность региональных программ определяется приоритетами развития природно-ресурсного, инновационного потенциала, решением социальных проблем. Эти программы должны быть взаимоувязаны по срокам и ресурсам с мероприятиями федеральных целевых программ. Успешная реализация природоохранных проектов и программ в практической деятельности органов государственного и муниципального управления возможна при учете субъективных или политических факторов.

Эти факторы отличаются определенной неустойчивостью и изменчивостью, однако в условиях переходной экономики, в процессе реформирования системы государственного и муниципального управления роль и влияние определенных политических сил, направлений весьма высока. Поэтому немаловажное значение, в том числе и в успешной природоохранной деятельности, имеют целевые установки и мотивация осуществления конкретных программ высшими должностными лицами органов государственного и муниципального управления. Уровень профессионализма менеджмента, нацеленность на результат, высокая мотивация решения социальных проблем, согласованность действий соответствующих управленческих структур дают положительные результаты.

В этом аспекте заслуживает внимания целевая региональная программа Омской области от 27 июля 2007 г. № 944-ОЗ «Об охране атмосферного воздуха и мониторинговых исследованиях на территории Омской области до 2015 года» [4] (Ст. 3404), положительным моментом которой является указание конкретных предстоящих результатов. В частности, предусмотрено снижение объемов выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух на 87,5 тыс. т в 2015 г.; увеличение количества пунктов наблюдения за качеством атмосферного воздуха; увеличение на 75% мест и точек отбора проб при определении концентрации примесей в атмосферном воздухе.

С целью обеспечения населения водой питьевого качества и в достаточном количестве была принята республиканская целевая программа «Обеспечение населения Удмуртской Республики питьевой водой на 2001–2010 годы». Программа неразрывно связана с решением всех социальных, экономических и экологи-

ческих проблем Республики. Принятие программы было обусловлено особой актуальностью обеспечения населения Республики качественной питьевой водой в связи с наблюдающимся загрязнением водных объектов и источников водоснабжения.

Финансирование мероприятий по проектированию, строительству и реконструкция объектов водоснабжения и водоотведения в рамках реализации Программы ведется за счет средств федерального бюджета, рес-

публиканского бюджета и бюджетов муниципальных образований, а также за счет внебюджетных средств и средств предприятий.

Таким образом, региональные экологические программы представляют собой эффективное средство комплексного решения экологических проблем региона и призваны стать действенным средством координации государственных и муниципальных структур, а также бизнеса, предприятий и организаций в природоохранной сфере.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Собрание* законодательства Российской Федерации. 1995. № 30.
2. *Матненко А.С.* Программно-целевой метод бюджетного планирования: Дис. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2009. 335 с.
3. *Собрание* законодательства Российской Федерации. 2002. № 2.
4. *Ведомости* Законодательного собрания Омской области. 2007. № 4/53. Ч. 1.

Статья представлена научной редакцией «Право» 10 января 2010 г.