

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

Improvement of methods of management of nature use and environmental protection in the regions of the Far North

Pushkareva, Lyudmila

2016

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/97327/>

MPRA Paper No. 97327, posted 01 Dec 2019 17:58 UTC

Совершенствование методов управления природопользованием и охраной окружающей среды в регионах Крайнего Севера

Аннотация. В статье автором анализируются основные экономико-управленческие и правовые аспекты обеспечения рационального управления природопользованием и охраной окружающей среды в регионах Крайнего Севера с использованием прогрессивных методов управления.

Целью статьи является определение теоретико-концептуальных основ формирования организационно-экономического механизма управления природопользованием и охраной окружающей среды регионов Крайнего Севера. Развитие устойчивого экологически сбалансированного природопользования постоянно требует совершенствования системы организационно-экономических и эколого-экономических отношений, а также соответствующих форм и инструментов их реализации, которые составляют содержательную основу механизма хозяйствования на различных иерархических уровнях управления.

Ключевые слова: регион, управление, развитие, экология, природопользование, окружающая среда.

Ухудшение качества окружающей среды и необходимость повышения эффективности использования природно-ресурсного потенциала требуют углубления научных исследований в направлении формирования рыночно ориентированных организационно-экономических механизмов и инструментов, регулирующих рациональное природопользование, экологически безопасное производство и потребление продукции. Следует отметить, что в специфических условиях Крайнего Севера, роль экономически обоснованных, современных методов управления рациональным природопользованием и экологическим развитием приобретает особое значение в настоящее время, в связи с активизацией развития и освоения арктических ресурсов.

Проблема охраны окружающей природной среды и развития экономических методов управления природопользованием заложена в трудах зарубежных и отечественных авторов.

Несмотря на наличие достаточно основательной теоретической базы, не в полной мере раскрытыми остаются вопросы обеспечения рационального природопользования в регионах со специфической и уникальной экологической системой, к которым по праву может быть отнесен Крайний Север России.

На сегодняшний день ситуация, связанная с экологией и природопользованием во многих регионах Российской Федерации, продолжает оставаться сложной. Увеличивается количество выбросов загрязняющих веществ от ста-

ционных источников в атмосферу, объемов сбрасываемых сточных вод, а также объемов загрязняемых сточных вод. Вместе с тем, снижается объем сброса очищенных до требований нормативов вод, что, в частности, обусловлено перегруженностью, постоянным ухудшением технического состояния, невысокой эффективностью работы очистных сооружений или же их полным отсутствием. Продолжает увеличиваться количество накапливаемых отходов производства и потребления и вместе с тем остается неизменным, или даже уменьшается, количество использованных и утилизированных отходов.

Создание и использование разнообразных по эколого-экономическому содержанию инструментов в системе организации рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, охраны окружающей среды, осуществляется в рамках вариационного понимания сущностно-содержательной основы понятий «хозяйственный механизм», «организационно-экономический механизм», «экономический механизм». При этом следует принимать во внимание различие между понятиями «механизм хозяйствования» и «механизм управления экономикой». Эти понятия имеют общие категории (планирование, экономическое стимулирование и др.), свидетельствующие об их единой природе, которая определяется организационно-экономическими отношениями. Разница же заключается в том, что главной функцией механизма управления является принятие управленческих решений [1].

Проблемы в области природопользования и обеспечения экологической безопасности, в общем, однотипны для всех регионов России. Особенности для субъектов Российской Федерации, которые относятся к регионам Крайнего Севера, в значительной мере определяются структурой производства, которое основано на добыче природных богатств, а также очаговым характером размещения объектов хозяйственной деятельности, на фоне особых природных условий Крайнего Севера и арктической зоны [2].

Крайний Север – часть территории России, расположенная главным образом к Северу от Северного Полярного круга. Климат в некоторых районах чрезвычайно суровый. Территория Крайнего Севера – это арктическая зона, тундра, лесотундра, и районы Северной тайги [3].

Структурно-функциональное построение механизма обеспечения устойчивого экологически сбалансированного природопользования в регионах Крайнего Севера мы предлагаем осуществлять на основе использования и развития существующей концепции матричной (блочной) функционально-целевой структуры хозяйственного механизма [4]. При этом целесообразным, на наш взгляд, является использование технологического подхода к формированию и развитию организационно-экономического механизма устойчивого экологически сбалансированного природопользования. Так, технологический подход ак-

тивно применяется для построения социально ответственного управления предприятием на основе использования социально-экономических технологий [5]. Эколого-экономическая технология функционирования комплексного механизма экологически ориентированного управления природопользованием является одновременно его организационно-экономической формой и составляющей. Она определяет цели, задачи и принципы применения эколого-экономических подмеханизмов, инструментов, предусматривает последовательность основных этапов, процедур и операций, нацеленных на более полный учет эколого-экономических и социально-экологических факторов, параметров использования и воспроизводства природных ресурсов.

Организационно-экономический механизм обеспечения устойчивого экологически сбалансированного природопользования является целостной и сбалансированной системой организационно-экономических форм и методов управления, которые реализуются в виде подмеханизмов, инструментов и технологий, с помощью которых осуществляются организация и регулирование процессов рационального использования природных ресурсов, охраны окружающей среды на основе интеграции экономических, экологических и социальных параметров природопользования в результате внедрения элементов системы экологического менеджмента.

Целевая функция организационно-экономического механизма (ОЭМ) постепенного обеспечения устойчивого экологически сбалансированного природопользования заключается в согласовании экономических, эколого-экономических и социальных интересов хозяйствующих субъектов и заинтересованных сторон (стейкхолдеров), а также в решении противоречий и конфликтов, которые возникают в сфере рационального воспроизводства и использования природных ресурсов и охраны окружающей среды.

Таким образом, обеспечивается надлежащий уровень экологизации производства, а также воспроизводства природно-ресурсного потенциала как специфического общественного социально-эколого-экономического блага.

Основные задачи функционирования ОЭМ устойчивого экологически сбалансированного природопользования должны охватывать, на наш взгляд, следующие аспекты:

1. Обеспечение устойчивого экологически сбалансированного воспроизводства и использования природных ресурсов, охраны окружающей среды на основе экологизации организационно-экономических инструментов социальной политики;
2. Реализацию основных направлений экологизации производства, обмена, распределения и потребления;

3. Обеспечение рыночно ориентированной трансформации природопользования на эколого-экономической основе;
4. Развитие предпринимательских инициатив на основе использования инноваций экологической направленности;
5. Развитие системы экономико-правовой и социально-экологической ответственности.

Исследование специфических механизмов эффективного управления природопользованием в регионах Крайнего Севера, показало, что стабильным источником экологической угрозы в российских Северных территориях являются объекты ранее накопленного экологического ущерба.

Так, для Республики Саха, Алтая, Магаданской области и нескольких других территорий особо актуальна проблема ртутного загрязнения, кроме того, существует стабильная угроза аварийной ситуации во время паводкового периода из-за разрушающихся гидротехнических и других сооружений бывших предприятий. На Крайнем Севере остро стоит проблема очистки загрязненных нефтью земель, ликвидации свалок бочковой тары с остатками ГСМ, а также очистки акваторий от брошенных, сломанных и затонувших плавательных средств, особенно на военных полигонах и т.п.

Значительно увеличивается и опасность загрязнения морских вод из-за роста геологоразведочных работ и работ по добыче на континентальном шельфе, прироста объемов транспортировки морским путем, как углеводородов, так и иных грузов по Северному морскому пути, предпринимаются определенные шаги по обеспечению экологической безопасности, например, создаются специализированные экологические подразделения и базы, проводятся учения для соответствующих служб, значительно расширяется международное сотрудничество в этой области деятельности. Вместе с тем, можно констатировать отсутствие развитой нормативно-правовой базы, которая бы устанавливала экологические требования для безопасной разработки месторождений углеводородов, учитывая особенности работ по предупреждению и полной ликвидации аварий, особенно для Арктической зоны.

Следует учитывать, что Северные и дальневосточные моря являются природной средой обитания для большого количества промышленно и экологически ценных видов биологических ресурсов, которые имеют уникальные по продуктивности и биологической ценности характеристики для данного участка акваторий.

Сохраняющийся отраслевой подход к проблеме, отсутствие комплексного экологического системного подхода к эффективному управлению морским природопользованием значительно способствуют росту экономической и социальной напряженности в прибрежных регионах.

Сегодня некоторые субъекты Российской Федерации уже ставят вопрос о необходимости нормативной регламентации данной деятельности, проведения системного и комплексного контроля.

Одной из критических проблем является способ обращения с отходами производства и отходами потребления. Несмотря на внимание, уделяемое этим вопросам, нельзя сказать, что ситуация кардинально изменилась – наблюдается постоянное увеличение объемов отходов, усложнение их состава, возрастание количества экологически опасных компонентов.

До сих пор не удалось решить проблему несанкционированных, стихийных свалок для твердых бытовых отходов, появившихся из-за дефицита обустроенных полигонов. На муниципалитеты была возложена обязанность по оптимизации управления бытовыми отходами, но сейчас они не имеют средств и соответствующего законодательного обеспечения для эффективной организации, например, отдельного сбора мусора, хотя это облегчило бы в значительной мере решение проблемы утилизации.

В целом, на федеральном уровне было разработано недостаточно экономических стимулов для введения проверенных экологически чистых технологий, для внедрения новых технологий переработки и утилизации отходов. Назрела необходимость полного реформирования системы государственного финансирования природоохранной деятельности.

В 2011 году одним из существенных показателей оценки эффективности деятельности для органов государственной власти субъектов Российской Федерации стал показатель процентной доли расходов совокупного консолидированного бюджета, направленной на охрану окружающей среды из средств, поступающих в региональные бюджеты в виде установленных выплат для предприятий за негативное воздействие на окружающую среду, штрафов за нарушение природоохранного законодательства.

В тоже время, в эти расходы были включены траты не только на природоохранные мероприятия, но и на содержание соответствующих органов власти и для подведомственных им учреждений.

Решение проблемы мы видим в жестком законодательном закреплении всех механизмов целевого использования экологических платежей – по аналогии с дорожным фондом [6].

Исходя из вышеизложенного, считаем целесообразным рекомендовать следующие практические меры Федеральному Собранию Российской Федерации и Правительству Российской Федерации:

1. Следует ускорить утверждение государственной программы «Охрана окружающей среды Крайнего Севера» на 2015-2020 годы;

2. Следует ускорить работу по усовершенствованию российского законодательства, регламентирующую утилизацию отходов производства и отходов потребления на базе проекта федерального закона № 584399-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», предусмотрев, в том числе, следующие меры:
- a) разделение полномочий между федеральными органами и органами местного самоуправления в работе по управлению промышленными и бытовыми отходами. Для этого следует рассмотреть механизмы передачи полномочий по установлению нормативов накопления отходов и лимитов для их размещения для всех объектов на региональный уровень, с предоставлением льгот и субвенций из федерального бюджета, передать полномочия по установлению механизма и порядка обращения со всеми отходами на территории субъектов РФ, по организации, планированию и реализации государственной экологической экспертизы для проектной документации на все виды строительства и реконструкции объектов, связанных с захоронением любых типов отходов;
 - b) введение экономических стимулов и усиление требований по отдельному сбору отходов;
 - c) утверждение мер прямого экономического стимулирования в развитии малого и среднего бизнеса в рыночной нише сферы обращения с отходами;
 - d) внедрение системы льгот для тех предприятий, которые внедряют безопасные технологии по переработке и дальнейшей утилизации отходов;
 - e) повышение административной ответственности за серьезные правонарушения в сфере обращения с отходами;
 - f) организация эффективного регионального и муниципального государственного контроля в сфере безопасности обращения с отходами.

Повышение эффективности управления охраны окружающей среды со стороны государства требует рассмотрения вопроса о делегировании субъектам Российской Федерации следующих полномочий:

- организация экологического надзора на всех объектах на территории соответствующего субъекта Российской Федерации;
- учет объектов, которые оказывают существенное негативное воздействие на экологию на территории соответствующего субъекта Российской Федерации;
- всестороннее участие в проведении государственной экологической экспертизы для всех проектов федерального уровня, если их предполагается реализовывать на территории субъекта Российской Федерации;
- участие в получении и обработке полученных данных статистического учета в области экологии;

- сбор оперативной информации об аварийных ситуациях, приводящих к загрязнению окружающей среды, особенно на объектах, которые не подлежат по разным причинам государственному экологическому надзору, на территории соответствующего субъекта Российской Федерации;
- разработка эффективных механизмов целевого использования экологических платежей в бюджет;
- расширение списка объектов государственной экологической экспертизы за счет включения в него проектов геологоразведочных работ;
- разработка качественной нормативно-правовой и методологической базы для оценки и ликвидации накопленного экологического ущерба, закрепление критериев отнесения всех объектов к категории объектов с накопленным экологическим ущербом, разработка порядка ведения инвентаризации, а также учета тех объектов, чьи механизмы финансирования и стимулирования всех работ по всемерной ликвидации экологического ущерба, планирование использования всех возможных механизмов государственно-частного взаимодействия для ликвидации нанесенного экологического ущерба, особенно на территориях промзон;
- ускорение работ по подготовке нормативно-правовой базы в сфере охраны окружающей среды, а также экологической безопасности и безопасности природопользования, учитывая характерные особенности природно-климатических условий Северных территорий, а также специфику и особенности хозяйствования в районах Крайнего Севера и Арктики;
- закрепление законодательно для Российской Федерации всех необходимых мер по обеспечению защиты акватории Российской Федерации от нефтяного и мазутного загрязнения, а также по обеспечению экологической безопасности в процессе добыче углеводородного сырья, особенно на континентальном шельфе арктических и дальневосточных морей, предусмотрев при этом:
 - a) разработку инструкций и методических документов относительно ликвидации нефтяных разливов;
 - b) включение в лицензию на пользование недрами, особенно для добычи углеводородного сырья на континентальном шельфе в арктических и дальневосточных морях строгого требования о наличии у пользователя недр технических мощностей для ликвидации возможных разливов в сверхсложной ледовой обстановке;
 - c) обеспечение комплексного подхода при осуществлении хозяйственной деятельности, особенно в морских акваториях на базе долговременной стратегии всестороннего развития, обязательно с учетом социальных, экономических и экологических интересов для всех групп населения прибрежных регионов, а также для хозяйствующих субъектов;

d) рассмотрение вопроса о регламентации и установлении в законодательстве Российской Федерации вопросов об осуществлении запланированной ракетно-космической деятельности в области обязательств для проведения регулярного комплексного мониторинга оценки влияния этой деятельности на окружающую среду, страхования возможных рисков, предусмотрев механизмы возмещения возможного ущерба.

Всем органам государственной власти в субъектах Российской Федерации, а также органам местного самоуправления следует:

- совершенствовать нормативно-правовую базу в области охраны окружающей среды, особенно в области усиления ответственности за все нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, нарушения при обращении с отходами производства и потребления;
- организовать и обеспечить информирование населения о локациях накопления опасных отходов производства и потребления, брошенных и неохраняемых складов с отходами и свалок с высокой концентрацией опасных веществ, которые остались от хозяйственной деятельности;
- содействовать и стимулировать организацию экологического образования, информирования и просвещения, способствовать формированию высокой экологической культуры населения;
- содействовать широкому привлечению предприятий малого и среднего бизнеса в сферу работы с отходами;
- использовать все возможные механизмы государственно-частного партнерства для эффективного решения проблем в области охраны окружающей среды, для обеспечения экологической безопасности, особенно при обращении с отходами производства и потребления.

Таким образом, современные социально-экономические и экологические тенденции развития рыночно-ориентированного природопользования требуют построения эффективного организационно-экономического механизма обеспечения устойчивого экологически сбалансированного использования природных ресурсов. Функционирование механизма экологически ориентированного управления природопользованием осуществляется через процессы социально-эколого-экономической деятельности в сфере использования и воспроизводства природных ресурсов, охраны окружающей среды, которые формируются эколого-экономическими технологиями.

Исследованные нами теоретико-методологические ориентиры построения организационно-экономического механизма природопользования позволят в дальнейшем более системно формировать методы экологически эффективного управления на территориях Крайнего Севера. Разработанные на базе данных методов практические рекомендации способны, на наш взгляд,

существенно улучшить в перспективе экологическую ситуацию в районах Крайнего Севера и в целом повысить эффективность природопользования.

Литература

1. Лайшев К.А., Шелепов В.Г., Зеленский В.М., Колесников А.Л. Научное-обеспечение рационального природопользования на КрайнемСевере//Достижения науки и техники АПК. – 2007. – №5. – С. 15-19.
2. Интернет-конференция «Проблемы охраны окружающей среды и экологической безопасности в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» [Электронный источник]. – Режим доступа:http://media.council.gov.ru/kom_home/ccf_fedst/actions/other_actions/item2374.html.
3. Крайний Север [Электронный ресурс]. – Режим доступа:http://ru.wikipedia.org/wiki/Крайний_Север.
4. Полещук В.А., Юхименко Ю.М. Использование экономических методов регулирования деятельности предприятий в области природопользования и охраны окружающей среды//Интерэкспо Гео-Сибирь. – 2010. Т.3. – №1. – С. 73-76.
5. Никонова Я.И., Гарбуз Е.С. Экономические методы регулирования природопользования в Российской Федерации//Интерэкспо Гео-Сибирь. – 2006. – Т. 6. – С. 201-206.
6. Наблюдение за состоянием окружающей природной среды и потенциально опасных объектов на территории России//Энергия: экономика, техника, экология. – 2012. – № 4. – С. 45-47.