



Региональная экологическая политика  
и гражданское общество

СОДЕРЖАНИЕ

3	<b>Роль университетов в разработке и реализации экологической политики: региональный опыт</b>
	<b>А.М. Адам</b> ТОМСКАЯ ОБЛАСТЬ
3	
	<b>Г.Е. Мекуш</b> КЕМЕРОВСКАЯ ОБЛАСТЬ
5	
	<b>Д.Б. Гелашвили</b> НИЖЕГОРОДСКАЯ ОБЛАСТЬ
7	
	<b>А.Г. Корнилов, А.Н. Петин</b> БЕЛГОРОДСКАЯ ОБЛАСТЬ
9	
11	<b>Экономика природопользования</b>
	<b>С.Н. Бобылев</b> ЭКОНОМИКА И ЭКОЛОГИЯ В УНИВЕРСИТЕТСКОМ ОБРАЗОВАНИИ
11	
	<b>Г.Е. Мекуш</b> ПРИОРИТЕТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В РЕГИОНЕ: КЕМЕРОВСКАЯ ОБЛАСТЬ
14	
	<b>Ю.О. Горшкова</b> НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ СИСТЕМЫ ИНДИКАТОРОВ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ: КАЛУЖСКАЯ ОБЛАСТЬ
16	
21	<b>Экологическое право</b>
	<b>М.И. Васильева</b> ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА КАК ЧАСТЬ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА
21	
	<b>М.И. Васильева</b> О МУНИЦИПАЛЬНОМ ЭКОЛОГИЧЕСКОМ КОНТРОЛЕ
24	

25

Общественное участие

---

САНКТ-ПЕТЕРБУРГ

25

**А.С. Карпов**  
ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СРЕДСТВ ИНТЕРНЕТ ДЛЯ  
МОНИТОРИНГА ЭФФЕКТИВНОСТИ  
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

28

**А.С. Карпов**  
ЦЕНТР ЭКСПЕРТИЗ ЭКОМ: ОПЫТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ

ВОРОНЕЖСКАЯ ОБЛАСТЬ

31

**В.М. Лабзукова**  
В ВОРОНЕЖСКОМ ЦЕНТРЕ  
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

НИЖЕГОРОДСКАЯ ОБЛАСТЬ

33

**Д.Б. Гелашвили**  
В ПРИВОЛЖСКОМ ЦЕНТРЕ ЗДОРОВЬЯ СРЕДЫ

РЕСПУБЛИКА ЧУВАШИЯ

34

**О.Т. Алексеева**  
ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ  
В РЕСПУБЛИКЕ ЧУВАШИЯ

КЕМЕРОВСКАЯ ОБЛАСТЬ

37

**Е.В.Перфильева**  
ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ  
В ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

40

**Н.В. Судакова, Е.В.Перфильева, Е.Ф. Тельгереков**  
ПОЛОЖЕНИЕ О ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЯХ  
В ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

42

**Е.Ф. Тельгереков**  
ИНФОРМАЦИОННОМУ ЭКОЛОГИЧЕСКОМУ  
АГЕНТСТВУ – 10 ЛЕТ

Еще в 1992 году, до проведения Всемирного саммита в Рио-де-Жанейро по устойчивому развитию, на Совете народных депутатов Томской области была принята концепция, соответствующая принципам устойчивого развития, в основе которой лежало достижение баланса между тремя составляющими – экономикой, окружающей средой и обществом. При этом предполагалось, что проведение в жизнь этой концепции будет осуществляться через реализацию региональной экологической политики. Одним из основополагающих документов того времени стала Областная экологическая программа. Последующее развитие теории и практики устойчивого развития позволило более четко определить направления и формы реализации экологической политики Томской области.

В настоящее время под экологической политикой мы понимаем совокупность официальных взглядов, принципов, приоритетов и действий государства по гармонизации социально-экономического развития России, ее территорий и экологических интересов общества.

Основными задачами экологической политики являются, во-первых, защита здоровья настоящего и будущих поколений от неблагоприятного воздействия факторов окружающей среды, во-вторых, обеспечение неистощительного и рационального использования природных ресурсов, в-третьих, обеспечение устойчивого развития и экологической безопасности России.

Особое значение в разработке и реализации экологической политики имеет подготовка кадров и работа с общественностью.

Основой для успешной реализации экологической политики является взаимодействие между органами власти Администрации Томской области и вузами. В Томской области 7 университетов, 17 экологических кафедр. В общую систему реализации экологической политики, разработанной совместно специалистами Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды и Томского государственного университета, входят все экологические кафедры семи вузов. Это необходимо для того, чтобы подготовка кадров шла в одном стратегическом направлении, несмотря на специфику каждой кафедры.

В 1995 году на Международном факультете сельского хозяйства, природопользования и охраны окружающей среды Томского государственного университета была создана кафедра экологического менеджмента. В задачу кафедры входит подготовка управленческих кадров по охране окружающей среды и природопользованию. Ее уникальность заключается в том, что данная кафедра территориально расположена на базе Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Администрации Томской области, благодаря чему около 60 процентов учебных курсов читается специалистами-профессионалами департамента. Отдельные курсы преподают сотрудники таких организаций, как Центр экологического аудита и менеджмента, Центр радиационной безопасности, что позволяет студентам взаимодействовать с профессионалами-практиками, писать курсовые и дипломные работы на практическом материале.

На кафедре существует несколько уровней образования:

- бакалавриат по специальности «экология и природопользование». Обучение в течение четырех лет с выдачей соответствующего диплома, подтверждающего квалификацию;
- стандартное обучение в течение пяти лет с выдачей диплома специалиста;
- аспирантура по специальности «Экология и природопользование» и «Общая экология» (обучение в течение трех лет);
- второе высшее образование, которое позволяет в течение 2,5 лет получить дополнительные теоретические знания и практические навыки в области эколого-экономического анализа и сферы экологического управления.

Качественная подготовка специалистов разного уровня обеспечивается преподаванием широкого спектра общих и специализированных курсов.

Особое внимание в учебном процессе уделяется курсам, направленным на подготовку управленческих кадров в сфере природопользования и охраны окружающей среды: «Управление охраной окружающей среды», «Теория устойчивого развития природы и общества», «Экологическая политика и институты», «Экологическая безопасность», «Мониторинг и контроль загрязнений», «Экологическая экспертиза и ОВОС».

Кафедра экологического менеджмента Томского государственного университета организует научно-исследовательскую работу. В 1998 г. на кафедре были открыты аспирантура и бакалавриат. За десять лет ее существования преподавателями кафедры опубликовано свыше 380 работ, в том числе 25 монографий. Были защищены 2 докторские и 5 кандидатских диссертаций.

Специалистами кафедры разработаны оригинальные программы лекционных курсов: «Экологический менеджмент», «Экологический аудит», «Экологическая политика и институты», «Теория устойчивого развития», «Экологическое страхование», «Региональная экология», «Урбо-экология» и т.д.

С 1995 года кафедрой организовано 10 крупных научно-исследовательских экспедиций (в том числе международных) в таежные районы и особо охраняемые природные территории Томской области.

За время существования кафедры студентами написано и опубликовано более 200 научных работ. Студенты-экологи являются Соросовскими и президентскими стипендиатами, неоднократно были победителями Всероссийских конкурсов и олимпиад (призовые места, звание «Эколог XXI века»).

Кафедра является ассоциированным членом Центра ЮНЕСКО по химии и образованию.

Эффективность разработанной системы реализации экологической политики подтверждается тем, что выпускники экологических кафедр томских вузов работают в федеральных, областных и муниципальных органах власти, общественных организациях, консалтинговых фирмах, научно-исследовательских институтах, в образовательных учреждениях, в промышленных компаниях в различных регионах России.

На базе кафедры экологического менеджмента и Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды была создана и успешно работает региональная общественная организация «Томская экологическая студенческая инспекция им. Льва Блинова», являющаяся основой для самоподготовки студентов. В Томскую экологическую студенческую инспекцию входят студенты всех вузов, что позволяет успешно принимать практические действия и внедрять экологическую политику во все вузы, как инициативу, исходящую снизу. Студенты занимаются общественным экологическим контролем (в том числе борьбой с браконьерством), экологическим образованием и воспитанием, изучением и сохранением биологического разнообразия, охраной и восстановлением лесных насаждений, защитой рек и водоохраных зон.

Действующая в Томской области система реализации экологической политики в сфере образования в полной мере отвечает задачам устойчивого развития РФ и может использоваться в качестве базовой для распространения положительного опыта.

#### **А.М. Адам**

Начальник Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Администрации Томской области

## КЕМЕРОВСКАЯ ОБЛАСТЬ

Перенос центра тяжести проведения социально-экономических реформ в регионы требует от руководства создания современной модели управления хозяйственным комплексом Кузбасса на основе рационального природопользования и сохранения качества окружающей среды. Экологический фактор становится реальным препятствием для интеграционных процессов и социально-экономического развития. Предпочтение краткосрочной экономической выгоды поиску решений социальных и экологических проблем несет угрозу поступательному экономическому росту и развитию региона в будущем.

В настоящее время экологический фактор для развития экономики Кемеровской области становится ограничивающим, особенно в инвестиционной привлекательности и вовлечении в мирохозяйственные и межрегиональные связи. Например, экологическая привлекательность территории области имеет 79-й рейтинговый номер среди всех субъектов РФ. Поэтому разработка концепции экологической политики Кемеровской области оказалась очень своевременным и актуальным мероприятием.

Основная задача экологической политики в регионе – преодоление негативных проявлений деэкологизации производства и обеспечение стабилизации экологической ситуации в условиях выхода из экономического кризиса.

Переход к устойчивому развитию, формирование и, особенно, реализация экологической политики возможны в результате радикального изменения мировоззрения, системы общественных ценностей, представлений о развитии экономики и цивилизации в целом. Низкий уровень экологической грамотности и культуры снижает активность населения в решении экологических проблем и усиливает угрозу утраты экологического и культурного потенциала. Поэтому в концепции экологической политики Кемеровской области была выделена задача – формирование системы непрерывного экологического образования, воспитания и повышения уровня экологической культуры. Выделение этой задачи определено следующим:

- низким уровнем экологической образованности и культуры населения;
- низкой активностью населения в решении экологических проблем;
- отсутствием системы непрерывного экологического образования, воспитания и повышения уровня экологической культуры;
- отсутствием нормативно-правовой базы по экологическому образованию и просвещению;
- недостаточным количеством специалистов по экологическому образованию и просвещению.

Для решения названных проблем были определены приоритетные направления и предложены механизмы реализации. В реализации приоритетных направлений экологической политики очень важна роль университетов. Это и подготовка кадров и научные ис-

**В реализации приоритетных направлений экологической политики велика роль университетов. Это и подготовка кадров и научные исследования в области экологии. В этом направлении ведущими вузами Кемеровской области ведется активная работа.**

следования в области экологии. В этом направлении ведущими вузами Кемеровской области ведется активная работа.

#### **Создание нормативно-правовой базы по непрерывному экологическому образованию, воспитанию и культуре**

Внедрение экологического образования в общую систему образования требует создания нормативно-правовой базы, в том числе и на региональном уровне. Преподаватели и сотрудники Кемеровского госуниверситета принимали участие в разработке закона Кемеровской области «Об экологическом образовании». К сожалению, он пока не принят. Активно ведется работа по экологическому образованию в системе Центра непрерывного образования КемГУ. Созданы школы и детские сады с экологическим уклоном. Сформированная на этой базе система непрерывного экологического образования и воспитания позволит повысить активность детей и населения в целом в решении экологических проблем, снизить угрозу утраты экологического потенциала, культурного наследия региона.

#### **Разработка учебно-методического обеспечения непрерывного экологического образования и воспитания**

В настоящее время в Кемеровской области отсутствует система учебно-методического обеспечения, не разработаны содержание и форма непрерывного экологического образования и воспитания различных групп населения. Необходимо на базе общегосударственных образовательных стандартов сформировать учебные планы и программы, учитывающие региональную специфику, уровень экологической культуры и грамотности населения. Построенное на принципах преемственности и научной обоснованности учебно-методическое обеспечение должно быть достаточным и доступным для всех социальных групп и слоев населения. Разработка, издание и внедрение в образовательный процесс учебно-методических пособий экологической направленности позволит радикально изменить мировоззрение, повысить экологическую грамотность и обеспечить население достоверной экологической информацией. Значительна роль университетов в сохранении биоразнообразия. Большое признание получили работы кемеровских ученых по изданию Красной книги животных и растений. Исследователи были удостоены высоких наград федерального значения.

#### **Подготовка специалистов в области непрерывного экологического образования, воспитания и культуры**

Недостаточное количество специалистов по экологическому образованию не позволяет в настоящее время сформировать систему непрерывного

экологического образования, воспитания и повысить уровень экологической культуры. Необходимо обеспечить организацию и финансирование подготовки специалистов по экологическому образованию на базе среднего специального, высшего, постдипломного и дополнительного образования. Достаточное количество специалистов со специальным экологическим образованием позволит создать систему непрерывного экологического образования, воспитания и ускорить реализацию экологической политики в регионе. В Кемеровской области имеется пока незначительный опыт. Например, в Кемеровском госуниверситете на экономическом факультете открыта специализация «Экологический менеджмент» для студентов, получающих второе высшее образование.

#### **Развитие материально-технической базы непрерывного экологического образования, воспитания и культуры**

Слабо развитая материально-техническая база непрерывного экологического образования и воспитания (отсутствие литературы, наглядных пособий, демонстрационных материалов, минимальная компьютеризация образовательного процесса) не позволяет организовать полную и современную подготовку специалистов по экологическому образованию, а также повысить экологическую грамотность и культуру населения. Комплектование библиотек, учебных лабораторий экологической литературой (особенно региональной тематики), демонстрационными и наглядными пособиями, материалами, приборами позволит обеспечить современный уровень подготовки специалистов и повысить интерес населения к экологическим проблемам.

**Г.Е. Мекуш**

доцент Кемеровского государственного университета

## НИЖЕГОРОДСКАЯ ОБЛАСТЬ

Первые университеты появились в Европе свыше 750 лет тому назад. В те времена студенты и ученые могли свободно перемещаться и быстро распространять свои знания по всему континенту. В настоящее время очень многие студенты завершают образование, не воспользовавшись возможностью обучения в течение какого-либо срока за пределами своей страны. Этот тезис Сорбонской декларации от 25 мая 1998 года подчеркивает центральную роль университетов в развитии европейских культурных ценностей. В ней обосновывается создание европейской зоны высшего образования, как главного средства для развития мобильности граждан и возможностей их трудоустройства, а также общего развития континента.

Носящие глобальный характер изменения общества и экономики привели к необходимости постановки задачи разработки новых эффективных методов организации и управления вузами. Взгляд на университеты стал изменяться: от подчеркивания их социально-экономической обособленности к поиску общего с другими организациями, действующими в рыночных условиях. В США, Канаде, Австралии и Западной Европе сформировалось новое понятие – «entrepreneurial university» («предпринимательский университет»).

Реализация идеи глобализации в области университетского образования, высказанная в Сорбонской и Болонской декларациях, требует разработки в качестве одного из конкретных механизмов регионального аспекта. Среди трех главных функций современного классического университета – образование, наука, обеспечение развития региона – последняя из перечисленных, то есть функция взаимодействия с территорией размещения, приобретает в современном мире все большее значение. Приведем высказывание бывшего министра образования России В.В. Филиппова: «Если раньше университеты обвиняли, что они «башни из слоновой кости», то теперь все университеты ищут свое место в регионе, понимают, что на взаимодействии с территориями они могут привлечь дополнительные ресурсы». Осознание важности этого процесса отражено, в частности, в «Основных направлениях деятельности Нижегородского университета на период 2003 – 2008 гг.»: «...Основные направления деятельности университета на предстоящий период определяются современными тенденциями развития образования, фундаментальной и прикладной науки, формированием в России экономики, основанной на знаниях, а также потребностями региона и Приволжского федерального округа». Сегодня Нижегородский университет насчитывает свыше 35 тысяч студентов, преподавателей и сотрудников.

В настоящее время возможности университетов в развитии регионов рассматриваются в следующих направлениях:

1. Вклад университета как крупного работодателя в региональное развитие. Он повышает уровень занятости населения как за счет

**Среди трех главных функций современного классического университета – образование, наука, обеспечение развития региона – последняя из перечисленных, то есть функция взаимодействия с территорией размещения, приобретает в современном мире все большее значение.**

создания рабочих мест непосредственно в самом университете, так и благодаря созданию новых структур в результате расширения функций современного университета (технопарки, спин-офф компании и т. д.).

2. Участие университета в экономическом развитии региона можно рассматривать с точки зрения его научного потенциала. Речь идет о трансфере технологий: существовании научных парков, инкубаторов, системы патентования изобретений, консультационных услуг. То есть всего того, что необходимо для обеспечения тесного сотрудничества между вузами и предприятиями региона.
3. Осуществление профессионального обучения, включая профессиональную подготовку и непрерывное дополнительное образование. Этот вид деятельности является вкладом университета в развитие человеческих ресурсов и укреплении человеческого потенциала региона.

Таким образом, роли университета как регионального лидера, ответственного за социо-культурное развитие региона, в современном обществе придается особое значение. Нижегородский университет, являясь крупнейшим вузом региона, принимает активное участие в решении социально значимых проблем Нижегородской области и Приволжского федерального округа.

Так, например, Нижегородский университет выиграл на конкурсной основе проект Комиссии Европейских сообществ в сфере институционального строительства в агропромышленном комплексе. Этот международный проект программы Темпус-Тасис носит название «Демократический механизм развития сельского хозяйства» и ставит своей основной целью трансфер знаний по основам институционального развития агропромышленного комплекса из более развитых в этом отношении стран Западной Европы в находящийся в процессе трансформации Нижегородский регион России.

Другим примером вклада университета в региональное сотрудничество, может служить взаимодействие с крупнейшими промышленными предприятиями региона в решении острых экологических проблем, зачастую вызывающих и социальную напряженность. Осознание крупным бизнесом и региональными властями, что научный потенциал университета способен решать актуальные задачи, является важным социально-экономическим фактором прогресса в отношениях университета и региона. В качестве таких примеров можно указать участие экологов университета в решении проблемы короотвалов Балахнинского бумажного комбината (ОАО «Волга»); анализ и оптимизация на основе тео-

рии нечетких множеств обращения с отходами на Горьковском автомобильном заводе (ОАО «ГАЗ»); разработка методологии и методики оценки нагрузки сточными водами на территории и акватории области с применением теории фракталов и др.

Современные активно развивающиеся университеты играют все более значительную роль в региональном развитии. Нижегородский университет, используя свой научный потенциал и профессионализм в сфере образования, активно участвует в процессах реформирования и развития институциональных структур региона, формирования гражданского общества и становления принципов демократии.

#### **Д.Б. Гелашвили**

профессор Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского



## БЕЛГОРОДСКАЯ ОБЛАСТЬ

В современных условиях развития регионов, как и раньше, ключевая роль в формировании общественного мировоззрения, в становлении местных общественных и политических лидеров играют высшие учебные заведения. Они завершают процессы социализации личности перед тем, как подготовленные специалисты начнут самостоятельную жизнь. Не преуменьшая значения школьного воспитания, все же отметим, что именно в вузе новое дееспособное поколение приобретает не только совокупность тех или иных знаний, но и навыки социально ориентированного поведения. Это касается всех сторон общественной жизни человека, в том числе, большое влияние вузы оказывают и в части становления ответственного экологически обоснованного сознания населения.

В первую очередь решение вопросов формирования и реализации экологической политики осуществляется в высших учебных заведениях не преднамеренно, так как в уставах этих организаций, скорее всего, трудно найти экологически значимые разделы. Университеты создают среду, в которой происходит свободный обмен самой свежей информацией, затрагивающей практически все стороны человеческой деятельности, включая и общепризнанно актуальные вопросы устойчивого развития общества.

Примером такого регионального социального лидера в Белгородской области выступает Белгородский государственный университет (БелГУ), который усилиями ректората и областной администрации в последние годы развивается именно как университет XXI века. Активно совершенствуется материальная база университета. Для продуктивной научной и учебной работы студентам и преподавателям созданы исключительно комфортные условия: новые просторные залы научной библиотеки, аудитории, компьютерные классы, лаборатории, оснащенные самым современным оборудованием, позволяют осуществлять учебный процесс на высоком научном уровне. Главной отличительной чертой Белгородского государственного университета является его устремленность в будущее, где человек рассматривается как высшая ценность. БелГУ – может служить примером того, что можно сделать в регионе, объединив усилия всех секторов общества. Новые красивые корпуса университета стали одним из лучших украшений города. Строительство осуществлялось на средства, перечисленные физическими и юридическими лицами в Попечительский фонд, который возглавляет губернатор области Е.С. Савченко, а также при поддержке и финансировании Министерства образования РФ. Масштабы вуза характеризуются следующими показателями: на 17 факультетах обучается свыше 23000 студентов. В университете действуют три формы обучения: дневная, вечерняя и заочная. БелГУ в соответствии с лицензией реализует программы по 57 специальностям и 27 направлениям высшего профессионального образования, а также 52 специальностям послевузовского профессионального образования.

**В первую очередь, решение вопросов формирования и реализации экологической политики осуществляется в высших учебных заведениях не преднамеренно, так как в уставах этих организаций, скорее всего, трудно найти экологически значимые разделы. Университеты создают среду, в которой происходит свободный обмен самой свежей информацией, затрагивающей практически все стороны человеческой деятельности, включая и общепризнанно актуальные вопросы устойчивого развития общества.**

Профессиональную образовательную подготовку специалистов осуществляют 76 кафедр, на которых в учебном процессе заняты более 1000 преподавателей. Предоставляемое университетом образование отличается высокой степенью востребованности как у жителей области, так и у областных учреждений и организаций, для которых он готовит кадры.

Перечень действующих в БелГУ основных профессиональных образовательных программ охватывает 9 профилей: естественные науки и математика, гуманитарные науки, педагогические науки, медицинские науки и здравоохранение, сервис, технический профиль (инженерный), экономика и управление, транспорт и связь, другие направления.

Таким образом, роль Белгородского государственного университета в формировании экологической политики области не всегда очевидна в связи с многопрофильностью организации, но всегда достаточно значительна и многопланова:

1. Как и в большинстве вузов России федеральный и региональный компонент учебных программ для всех специальностей: гуманитарных, естественно-научных, инженерных – содержит обязательные дисциплины экологической (большей частью природоохранной) ориентации.
2. Достаточно большая доля студенческого контингента (до 5 %) обучается по специальностям природоохранного и природопользовательского профиля. Здесь к преподаванию широко привлекаются специалисты–практики из ведомств природно-ресурсного блока: Экологической инспекции области, подразделений Росприроднадзора, Госгортехнадзора, проектных институтов и т.п.
3. Действует «Экологический центр образования и науки», где реализуются специальные образовательные программы в части повышения квалификации по ряду направлений, например, в области работы с промышленными отходами и т. д.
4. Высокий научный и социальный статус вуза обуславливает широкое привлечение и участие сотрудников в разработке проектов территориальных природоохранных мероприятий, региональных нормативных актов в области охраны окружающей среды и природопользования, проектов оценки воздействия на окружающую среду для предприятий. Специалисты вуза участвуют в качестве экспертов при проведении государственной экологической экспертизы, в экологических комиссиях административных образований и др. Одним из текущих значимых проектов можно считать вынесенный для обсуждения на правительстве Белгородской области проект создания особо охраняемой территории областного значения – Природного парка «Нежеголь» Белгородского государственного университета. Он создается как природоохранное

и просветительское учреждение, призванное сохранять типичные и уникальные природные ландшафты, а также развивать экологический туризм, научные исследования экологического профиля и так далее.

5. Из года в год не теряют своей популярности специальные экологические мероприятия. В их числе – деятельность экологической дружины, проведение экологических субботников во взаимодействии с Экологической инспекцией области, проведение профильных научных и научно прикладных конференций и семинаров разного уровня (в т. ч. студенческих).
6. Осуществляется обмен современной научной и научно-прикладной информацией за счет налаживания тесного взаимодействия с экологически ориентированными научными и общественными организациями, такими как Институт географии РАН, Центр экологической политики России и др.

Белгородская область, ее органы представительной и исполнительной власти, городские администрации публично ставят одной из основных целей своей политики создание благоприятных условий жизни для населения, благоприятной окружающей среды. И, хотя, конечно же, нерешенных проблем еще очень много, область положительно выделяется на общем фоне в Центрально-Черноземном регионе по ряду таких важных показателей, как количество неорганизованных свалок, объемы сброса сточных вод без очистки, уровень загрязнения атмосферного воздуха на селитебных территориях.

При взгляде со стороны экологически ориентированная деятельность администрации и экологически значимая деятельность университета выглядят как параллельные формы активности. Не очевидно, какая из них оказывает большее влияние на конечный результат, на реализацию приоритетов экологической политики. Но не вызывает сомнений, что это взаимосвязанные процессы. Они постепенно изменяют общественный менталитет. И чем больше будет таких примеров в регионах, тем больше у нас будет оснований для того, чтобы противостоять другим, не менее реальным и очень сильным процессам, главенствующим в современном экономическом развитии России и обуславливающим преимущественное развитие ресурсозатратного и экологически неэффективного народного хозяйства.

**А.Г. Корнилов**

профессор Белгородского государственного университета,

**А.Н. Петин**

профессор Белгородского государственного университета, декан Геолого-географического факультета

За прошедшие годы в стране предприняты огромные усилия по обновлению содержания и структуры экономического образования. Возникли десятки новых экономических дисциплин, отражающих современные реалии, связанные, прежде всего, с изменением типа экономического развития и переходом к рыночной экономике. Издано и переведено огромное количество новых книг, в том числе лучших западных учебников. Присоединение страны к Болонскому процессу сделало неизбежным формирование новой двухступенчатой структуры образования «бакалавр-магистр».

Все это создало абсолютно новую среду в университетском образовании. К сожалению, эта новая среда оказалась не благосклонна к экологическим проблемам, экономике природопользования в целом, включающей в свой круг рассмотрение экономических вопросов охраны окружающей среды и использования природных ресурсов. Под натиском «прагматичных» экономических дисциплин, связанных с финансами, банками, предпринимательством и т. д., экономика природопользования перешла в глазах студентов в дисциплину «второго ряда». В рамках ограниченной статьи сложно обсуждать изменение менталитета российского студенчества, однако следует отметить общие черты современной молодежи, выявленные многочисленными социологическими исследованиями. К ним относятся потеря ценности образования и знаний самих по себе, что отражается в резком снижении престижа профессии ученых и преподавателей в стране, и в то же время четкая ориентация молодежи на получение хорошего образования как средства обеспечения успешной карьеры и достижения жизненного успеха, базирующегося на материальных благах.

В определенной степени игнорирование экологических дисциплин наблюдается и в Министерстве науки и образования РФ, что можно видеть по состоянию стандартов специальностей и образования в целом. Курс «Экономики природопользования» и подобные ему экономические курсы находятся на заднем плане в большинстве университетских программ или вообще отсутствуют.

Наличие множества экономических дисциплин с хорошо развитой теорией, нередко обширным и продвинутым математическим аппаратом создает иллюзии понимания и возможности управления экономическими процессами. К сожалению, это не соответствует реалиям российской и общепланетарной жизни. Глобальная экономика привела к критическим проблемам в существовании самого человечества, и экономическая теория оказалась бессильна предотвратить и решить их. Здесь можно назвать только глобальные экологические проблемы, каждая из которых порождена в значительной степени неуправляемым экономическим воздействием человека. Упомяну только проблему глобального изменения климата, привлекающую пристальное международное внимание и огромное количество публикаций. Таким образом, развитие нашей цивилизации неустойчиво, и будущее может принести глобальные кризисы в

**Дискуссия по развитию университетского  
образования и учета в нем  
экологического фактора, начатая в  
Бюллетене Центра экологической  
политики России «На пути к устойчивому  
развитию», может послужить  
хорошей основой для консолидации  
университетских сил в экологическом  
секторе высших учебных заведений,  
создания и совершенствования  
образовательных курсов, лоббирования  
экологических интересов в Министерстве  
науки и образования РФ.**

самых различных сферах – экологической, экономической, социальной.

С теоретической точки зрения многие эколого-экономические проблемы порождены известными в науке т. н. «провалами рынка» и «неэффективностью государственной политики». Можно выделить, на мой взгляд, три критические проблемы, нерешенные традиционной рыночной экономикой:

- Недооценка или отсутствие цены на многие природные ресурсы и услуги. Печальное правило рыночной экономики: «То, что не имеет цены, не существует, не учитывается в процессе хозяйственных решений».
- Нерешенность проблемы экстерналий (внешних эффектов) – некомпенсируемых воздействий одной стороны на другую.
- Сложность учета долгосрочных последствий принимаемых решений, близорукость рынка по отношению к учету фактора времени.

Нерешенность этих проблем делают неустойчивым экономический процесс в мире.

С учетом сказанного я хочу поделиться проблемами и их возможными решениями на основе опыта преподавания эколого-экономических дисциплин на экономическом факультете МГУ им. М.В. Ломоносова. Сейчас на факультете читается три экологоориентированных курса: «Экономика природопользования» для бакалавров, «Устойчивое развитие» для магистров и «Экологический анализ проектов» для бакалавров и магистров. В настоящее время основным учебником курса является книга С.Н. Бобылева, А.Ш. Ходжаева «Экономика природопользования» (М.: ИНФРА-М, 2004). Вышло также учебное пособие С.Н. Бобылева, Э.В. Гирусова, Р.А. Перелета «Устойчивое развитие» (2004). Среди последних публикаций можно назвать учебное пособие С.Н. Бобылева и И.Г. Грицевич «Глобальное изменение климата и экономическое развитие» (2005), первая публикация в стране в этой области эколого-экономического образования.

Важной задачей курса «Экономика природопользования», что отражено в его структуре, является представление экономики природопользования с макроэкономических позиций, что отличает его от многих западных и отечественных курсов по экономике природопользования, базирующихся на микроэкономике. Для переходных и трансформирующихся экономик принципиально важно изменение традиционной парадигмы природопользования и охраны окружающей среды и осознание невозможности решения экологических проблем без экологосбалансированной реструктуризации всей экономики. Тем самым речь

должна идти о своеобразной «макроэкономике природопользования».

Обоснованность такого подхода в курсе демонстрируется при анализе формирования в мире техногенного типа развития и исследования его ограничений, связанных с исчерпанием и деградацией природных ресурсов и ассимиляционными лимитами среды. В связи с этим принципиальным моментом является введение концепции устойчивого развития как основы, сквозной доминанты курса, в рамках которой обосновывается необходимость изменения современных экономических моделей отдельных стран и всего человечества.

В экономических курсах важное значение имеет «инструментальность», введение измеряемых показателей эффективности, числовых индикаторов и пр. В связи с этим, впервые в отечественной теории экономики природопользования подробно рассматриваются индикаторы устойчивого развития, их использование при измерении устойчивости или «антиустойчивости» развития. Показываются недостатки ВВП, рост которого для стран с большим природным капиталом обычно базируется на деградации природы; анализируются индикаторы устойчивости ООН и Всемирного Банка.

В учебных курсах дается расширенная трактовка понятия природного капитала, анализа его ресурсной и экосистемной компонент. В традиционной экономической теории рассматривается фактически только одна функция природного капитала – обеспечение экономики природными ресурсами. Между тем очевидно, что все более важное значение приобретают три другие функции: экосистемные услуги, обеспечивающие регулирующие и ассимиляционные функции природы; «духовные» функции, связанные эстетическими, этическими, моральными, культурными, историческими и другими аспектами; обеспечение здоровья людей, все более подвергающееся влиянию загрязнения окружающей среды.

Пионерной особенностью курса для России и учебников многих стран является использование методологии природно-продуктовых вертикалей (цепочек), объединяющих первичные природные ресурсы и конечные результаты программно-целевого подхода. Пионерным является также использование секторального подхода (АПК, ТЭК, лесной сектор и др.) в отличие от традиционных подходов, рассматривающих экономику отдельных природных ресурсов.

Важной целью авторов была «монетаризация» курсов, широкое использование понятий цен и экономических оценок, анализа затраты-выгоды, инструментария проектного анализа для обоснования теоретических положений и выводов. Это

принципиально важно для экономических курсов, обоснования эффективности экологизации экономики и перехода к устойчивому развитию, доказательства конкурентоспособности «природных» проектов. Это отражается в тезисе «что экологично, то экономично». Особое значение уделяется рассмотрению методик определения экономической ценности природных ресурсов и услуг, в частности, концепции общей экономической ценности (стоимости).

Среди принципиальных особенностей курса надо отметить сквозное рассмотрение тем государства и рынка, их «провалов» и необходимости соответствующих мер коррекции. В связи с этим тема экстерналий (внешних эффектов) стала приоритетной.

Важной особенностью курсов является широкое использование фактического и статистического материала, конкретных ситуаций, позволяющих студентам лучше понять основные теоретические положения экономики природопользования, активнее заниматься самостоятельной работой, участвовать в семинарах и общаться с преподавателем. Для этого, в частности, применяются вставки (boxes) с описанием конкретных ситуаций и примерами. Многие из этих вставок носят сквозной характер для ряда тем курса. Здесь следует отметить вставки о влиянии глобальных экологических проблем на здоровье человека, индикаторах устойчивого развития, озере Байкал и др. На примере конкретной ситуации кризиса Аральского моря обобщаются теоретические подходы в курсе (макроподход, игнорирование экологического фактора при экономическом развитии, природно-продуктовые вертикали, влияние экономических оценок природных ресурсов на принятие решений).

В процессе разработки и чтения курсов был учтен передовой опыт в области университетского преподавания эколого-экономических дисциплин в мире. Большую помощь в ходе подготовки курсов оказала европейская программа «Темпус», в которой участвовал экономический факультет МГУ (1994-1995 гг.). Особенно эффективными оказались контакты с Тилбургским университетом, где курс экономики природопользования (environmental economics) являлся основным. Для дальнейшей разработки курсов очень полезным оказался проект в рамках Договора субзайма между Национальным фондом подготовки кадров и МГУ им. М.В. Ломоносова (2002-2003 гг.), реализованный в рамках займа Всемирного Банка для развития российского образования. Были осуществлены поездки и проведены консультации в Лондонской школе экономики (Лондон), Тилбургском университете (Тилбург), университете Сорбонна (Париж). В ходе поездок удалось посетить

многие английские, голландские и французские университеты и проконсультироваться у ведущих профессоров. В частности, плодотворными оказались встречи с профессором Д. Пирсом (Великобритания), который является ведущим европейским специалистом в области разработки и преподавания университетских курсов экономики природопользования, автором всемирно признанных учебников, изданных во многих странах. Для авторов курсов явилось ценным одобрение и поддержка ведущими европейскими специалистами основной концепции, содержания и структуры российского курса. Поездки, консультации, работа в библиотеках позволили авторам отразить в курсах, читаемых на экономическом факультете МГУ, последние теоретические разработки, методологические особенности и новшества в преподавании экономики природопользования (environmental and natural resources economics) в ведущих европейских университетах.

Дискуссия по развитию университетского образования и учета в нем экологического фактора, начатая в Бюллетене Центра экологической политики России «На пути к устойчивому развитию», может послужить хорошей основой для консолидации университетских сил в экологическом секторе высших учебных заведений, создания и совершенствования образовательных курсов, лоббирования экологических интересов в Министерстве науки и образования РФ.

**С.Н. Бобылев**

профессор МГУ,  
эксперт Центра экологической политики России

## ПРИОРИТЕТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В РЕГИОНЕ: КЕМЕРОВСКАЯ ОБЛАСТЬ

Кемеровская область – это типичный сырьевой регион с маргинальными типами специализации экономики. Основная стоимость ВРП создается за счет отраслей топливно-энергетического и металлургического комплексов. Экологический фактор становится ограничивающим для дальнейшего развития региона и интеграции в международное и межрегиональное экономическое пространство. Особенно это стало актуально в связи с ратификацией Киотского протокола и наметившимися перспективами вступления во Всемирную торговую организацию. Разработка концепции экологической политики в Кемеровской области была обусловлена рядом причин:

- высокая антропогенная нагрузка на территорию региона;
- высокая урбанизированность территории;
- значительный удельный вес экологического фактора в заболеваемости населения;
- перспективы реструктуризации экономики и переход от сырьевой специализации к инновационному развитию и т.д.

Впервые в России этот документ был утвержден исполнительной властью после масштабных обсуждений с общественностью. В концепции экологической политики были определены принципы, задачи и приоритеты ее реализации. Особенностью документа стала разработка механизмов и индикаторов реализации экологической политики. Логическим продолжением начатой работы явилась разработка индикаторов устойчивого развития Кемеровской области. В России существует опыт разработки индикаторов устойчивого развития в Томской, Воронежской областях, Москве и других субъектах. В отличие от них, в Кемеровской области были предложены три системы индикаторов, которые могут быть использованы как для оценок тенденций социально-экономического развития региона, так и для оценки качества экономического роста и состояния природных ресурсов. Анализ социально-экономического развития в регионе с помощью индикаторов устойчивого развития обнаружил антиустойчивые тенденции. Признаками этого являются:

- отсутствие признаков реструктуризации экономики;
- «некачественные» инвестиции, направляемые в сырьевой сектор;
- потери ВРП от заболеваемости населения, обусловленной экологическим фактором, достигают 10% ежегодно;
- значительный ущерб будущей экономике и т.д.

Основными приоритетами экологической политики Кемеровской области были названы снижение природоемкости экономи-

**В России существует опыт разработки индикаторов устойчивого развития в Томской, Воронежской областях, Москве и других субъектах. В отличие от них, в Кемеровской области были предложены три системы индикаторов, которые могут быть использованы как для оценок тенденций социально-экономического развития региона, так и для оценки качества экономического роста и состояния природных ресурсов.**

ки и переход на инновационный путь развития. Наивно полагать, что это можно осуществить за ближайшее десятилетие. Подобная трансформация требует серьезных обоснований и исследований. Дело в том, что, как показывает зарубежный и российский опыт, это сопровождается финансовыми и социальными кризисами. На ближайшую перспективу в Кемеровской области был намечен ряд серьезных исследований.

Во-первых, для обоснования возможностей ассимиляционного потенциала, был объявлен конкурс научных работ по определению экологической емкости территории. Это необходимо для определения возможных объемов изъятия запасов угля без значительного ущерба окружающей среде. Дело в том, что экологический фактор становится ограничивающим в развитии экономики региона. Снижается инвестиционная привлекательность территории для других, кроме угольной промышленности, отраслей экономики. Создается значительный ущерб будущей экономике: растет число нарушенных и загрязненных земель, существенно снижается биоразнообразие и сокращаются рекреационные возможности региона. Кроме того, увеличивается доля экологического фактора в заболеваемости населения, а ущерб экономике региона от этого достигает 4–10% от стоимости ВРП. Задача состоит в том, чтобы определить уровень угледобычи без нарушения восстановительных способностей экосистем. Это «золотое правило» планирования природопользования, которое на практике достигается слишком сложно. Проблема состоит в том, что, делая ставку на горнодобывающую промышленность, практически нереально ставить задачу сохранения экологического баланса территории. Необходимы новые, нетрадиционные подходы к развитию экономики и обоснованию объемов природопользования.

Другим не менее важным опасением для региональных властей представляется ограничение в развитии экономики региона после ратификации Киотского протокола и перспективы вступления во Всемирную торговую организацию. Кемеровская область лидирует среди всех субъектов РФ по выбросам парниковых газов, и увеличение добычи угля только усугубит сложившуюся ситуацию. В настоящее время подготовлена программа организации на территории Кемеровской области особой экономической зоны на основе инновационно-технологической перестройки экономики. В этой связи актуальными стали исследования по проблемам и перспективам развития Кемеровской области после ратификации Киотского протокола и вступления России во Всемирную торговую организацию.

При снижении добычи угля встанет вопрос о наполняемости регионального бюджета – необходима альтернатива сырьевому сектору. В этой связи необходима рыночная оценка других элементов природно-ресурсного потенциала. Особенно это актуально для районов, где угольная промышленность не присутствует и в настоящее время. Стоимостная оценка также необходима и для разработки компенсационного механизма в случае нарушения земель или лесов, биоразнообразия и др. горными выработками. Текущий год объявлен в Кемеровской области годом экологии и это вселяет надежду на то, что хотя бы часть намеченных мероприятий будет выполнена.

**Г.Е. Мекуш**

доцент Кемеровского государственного университета

## НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ СИСТЕМЫ ИНДИКАТОРОВ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ: КАЛУЖСКАЯ ОБЛАСТЬ

**В настоящее время на кафедре «Ботаника и экология» Калужского государственного педагогического университета им. К.Э. Циолковского и в рамках проекта «Концептуальные подходы и механизмы обеспечения устойчивого развития России и ее регионов в условиях глобализации», финансируемого Российским фондом фундаментальных исследований (РФФИ), ведется разработка системы индикаторов для оценки устойчивости развития Калужской области (региональный уровень). С учетом особенностей региона была разработана, предложена и апробирована методика определения индикаторов устойчивого развития.**

В рамках реализации концепции устойчивого развития для оценки соответствия развития региона критериям и принципам устойчивого развития актуальным является выявление наиболее информативных показателей или индикаторов устойчивости.

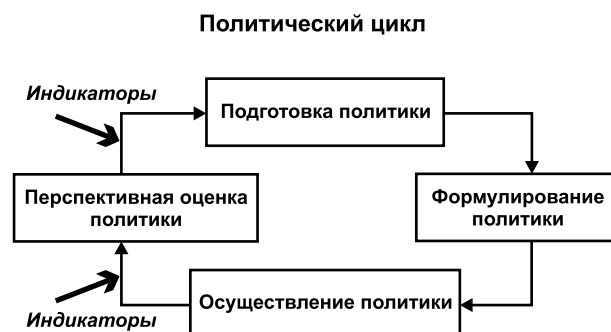
Рассмотрение экономических, социальных и экологических аспектов устойчивого развития в едином комплексе стало уже общепризнанным. Соответственно, индикаторы устойчивости должны отражать эти три важнейшие составляющие развития современной цивилизации. Показатели устойчивого развития должны играть ключевую роль в описании (диагностике) состояния системы Природа – Население – Хозяйство и открывать возможности для коррекции этого состояния [1].

Индикаторы (показатели) устойчивости – это количественные и качественные характеристики критериев устойчивого развития. Совокупность индикаторов позволяет оценить направление изменений развития, соответствующих конкретному критерию.

Критерии устойчивого развития – стратегические направления практической деятельности для осуществления принятых принципов устойчивого развития. Каждый критерий может быть оценен по совокупности характеризующих его индикаторов.

От других элементов числовой информации индикаторы отличаются тем, что являются элементом процесса управления. Они предназначены для использования при принятии решений [2].

Индикаторы используются для измерения, мониторинга и контроля достижения целей устойчивого развития. Они могут выступать в качестве информационной основы для оценки эффективности проводимой экологической и социально-экономической политики и являться инструментом поддержки процессов планирования и принятия решений в сфере обеспечения устойчивого развития. Приоритетное значение придается именно тем показателям (индикаторам) устойчивого развития, которые интегрированы в политический процесс (цикл).



Анализ многочисленных публикаций по вопросам обоснования и выбора индикаторов устойчивого развития показывает, что в мире уже имеются разработки и предложения по методологии выбора индикаторов для систем разных масштабов: глобального (международного), национального, регионального, локального, отраслевого,



даже для отдельных населенных пунктов и предприятий [3]. Однако выявление и формирование систем показателей устойчивого развития для отдельных регионов остается проблематичным, так как отсутствует единая национальная научно-обоснованная методологическая и методическая база.

В настоящее время на кафедре «Ботаника и экология» Калужского государственного педагогического университета им. К.Э. Циолковского и в рамках проекта «Концептуальные подходы и механизмы обеспечения устойчивого развития России и ее регионов в условиях глобализации», финансируемого Российским фондом фундаментальных исследований (РФФИ), ведется разработка системы индикаторов для оценки устойчивости развития Калужской области (региональный уровень). С учетом особенностей региона была разработана, предложена и апробирована методика определения индикаторов устойчивого развития.

Разработанная методика включает два основных этапа:

- обоснование и определение индикаторов для оценки устойчивости развития Калужской области;
- исторический (ретроспективный) анализ развития Калужской области с целью подтверждения актуальности и уточнения выбранных индикаторов устойчивого развития.

Обоснование и определение индикаторов для оценки устойчивости развития Калужской области

1) Формирование критериев отбора индикаторов устойчивого развития Калужской области.

Предлагается использовать три основополагающих критерия:

- приемлемость для принятия решений
  - а) индикатор должен играть эффективную роль в отслеживании прогресса (регресса) и побуждать пользователей реагировать на отражаемые им реальности;
  - б) показатель должен характеризовать ход эволюции во времени, степень чувствительности к изменениям и направленность (положительную или отрицательную) происходящих изменений, а также непременно сопровождаться оценкой причин, объясняющих его динамику;
  - в) показатель должен обладать информативностью, доступностью для понимания и полезностью для пользователей, простотой передачи информации (например, с помощью инструментов статистики или графического представления данных);
- аналитическая важность
  - а) индикатор должен быть теоретически обоснован с научных позиций;

Этапы разработки индикаторов устойчивого развития Калужской области



б) набор индикаторов должен соответствовать международным (глобальным) подходам, требованиям и стандартам;

- измеримость и достоверность

а) информационной основой для получения (определения) индикаторов устойчивого развития должна выступать: имеющаяся государственная статистическая информация и официальная ведомственная информация;

б) выбор показателей должен основываться на наличии соответствующих данных, на достоверности, точности, надежности (двойная проверка одного и того же результата, или подтверждение из двух источников) информации, отражении реальной ситуации по рассматриваемому вопросу, частоте сбора данных, согласованности во времени.

2) Обоснование и выбор методических подходов для разработки индикаторов устойчивого развития Калужской области.

Учитывая специфику области, в качестве методической основы для формирования системы индикаторов устойчивого развития данного региона были выбраны следующие подходы:

- геоэкоосоциосистемный подход, реализация которого осуществляется путем совместимости хозяйственного развития региона с его природным потенциалом, соответствием направленности процессов природных и социально-экономических систем и применением экологически приемлемых и природосовместимых технологий;
- теория биотической регуляции и стабилизации окружающей среды, согласно которой, высший приоритет в системе экологических индикаторов должны иметь индикаторы, характеризующие состояние естественных экосистем и биоразнообразия (доля площади, занятой естественными экосистемами в общей площади территории региона должна быть таковой, чтобы обеспечивать полноценное регулирование окружающей среды, ее стабильность, достаточные темпы восстановления или сохранения естественных экосистем);
- подход: нагрузка – состояние – ответная реакция (разработан Европейским Союзом и Организацией экономического сотрудничества и развития), который основан на концепции причинно-следственной связи: деятельность человека оказывает нагрузку (давление) на окружающую среду и изменяет ее качество, а также количество природных ресурсов ("состояние"), общество реагирует на эти изменения проведением экологической, экономической и отраслевой политики ("ответная реакция общества");
- подход: ключевые/базовые, дополнительные и специфические индикаторы, согласно которому все индикаторы классифицируются по уровням приоритетности и региональной специфике;
- подход: тема/проблема – индикатор (предложен ООН и Всемирным Банком), в соответствии

с которым, критериями выбора индикаторов являются важнейшие проблемы, связанные с охраной окружающей среды и рациональным природопользованием глобального, национального и регионального уровня;

- создание интегральных (агрегированных) индикаторов, дающих возможность сравнения и сопоставления отдельных предприятий, регионов и стран для эффективного управления в целях обеспечения устойчивого развития.

3) Выбор индикаторов (показателей) для оценки устойчивости развития Калужской области.

Исходя из разработанных методических подходов видно, что для оценки устойчивости Калужской области приоритетными являются индикаторы состояния окружающей среды и природопользования. К ним относятся: площадь ненарушенных хозяйственной деятельностью экосистем и особо охраняемых территорий; уровень использования (потребления) природных ресурсов; темпы истощения запасов природных ресурсов и темпы изменения биоразнообразия; загрязнение природных сред (воздуха, воды, почвы, растительного мира), поступление и накопление промышленных и бытовых отходов; наносимый и предотвращенный экологический ущерб.

В ходе выполнения работы индикаторы устойчивого развития природопользования Калужской области были дифференцированы на основные группы:

- индикаторы состояния и охраны земельных ресурсов;
- индикаторы использования полезных ископаемых и охраны недр;
- индикаторы использования, состояния и охраны поверхностных и подземных вод;
- индикаторы состояния и охраны атмосферного воздуха;
- индикаторы устойчивости лесопользования;
- индикаторы состояния и охраны растительного и животного мира;
- индикаторы образования, использования, размещения и переработки отходов производства и потребления.

В каждой группе в соответствии с выбранными подходами были представлены конкретные показатели устойчивости. Так, например, для оценки устойчивости водопользования и охраны водных ресурсов в Калужской области, были предложены следующие индикаторы:

- забор воды для производственных и хозяйственно-бытовых нужд;
- соотношение объемов забираемой воды из подземных (артезианских) и поверхностных источников;
- объемы использования поверхностных и подземных водных ресурсов;

Приложение. Индикаторы устойчивого развития водопользования Калужской области

№	Проблема	Индикатор	Обоснование принятого индикатора устойчивого развития		Ранг индикатора
			Значение индикатора	Динамика	
Индикаторы нагрузок на водные ресурсы					
1	Истощение подземных вод и деградация окружающей среды водозаборе	Доля (%) забора воды из подземных источников водоснабжения в суммарном водозаборе	63,8 % (более чем в 4 раза выше аналогичного процента, чем в среднем по России (13,4%))	Снижение за период 1995-2003 гг. с 64,8 % до 63,8 % (позитивное изменение)	●
2	Изыятие воды из подземных источников водоснабжения для производственных нужд	Доля (%) воды питьевого качества из подземных источников в балансе производственного водоснабжения	60,4 % (выше в два раза, чем в среднем по России (30-40%))	Увеличение в 2003 году на 10,1% к уровню 1998 года (негативное изменение)	○
3	Нерациональное использование воды	Процент безвозвратных потерь воды от общего водозабора	13,9 %	Увеличение за период с 1995 года по 2003 год с 8,6 % до 13,9 % (негативное изменение)	●
4	Загрязнение поверхностных водных объектов	Доля (%) сбрасываемых загрязненных сточных вод в суммарном объеме водоотведения в поверхностные водные объекты	85,5 % (превышает более чем в 2 раза аналогичный показатель в среднем по России, который равен 36,2 %)	Рост за период 1995-2003 гг. с 81,3 % до 85,5 % (негативное изменение)	●
5	Загрязнение водных объектов	Удельный объем сбрасываемых загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты в расчете на душу населения	107 куб. м на чел. (выше в 1,2 раза, чем в среднем по ЦФО РФ)	Негативное изменение	●
6	Основной вклад предприятий ЖКХ в загрязнение водных объектов	Процент загрязненных сточных вод, сбрасываемых предприятиями ЖКХ, от суммарного объема водоотведения загрязненных стоков	91,4 % (против 61% в среднем по России)	Увеличение за период с 1998 года по 2003 год с 88 % до 91,4 % (негативное изменение)	○
Индикаторы состояния водных объектов					
7	Качество воды в основных поверхностных водных объектах	Индекс загрязнения воды (ИЗВ)	р. Ока - от 1,33 до 0,91; р. Жиздра -1,64; р. Угра - 0,93; р. Протва – от 1,08 до 1,28; р. Болва - 1,39; р. Песса - 0,95	Улучшение качества воды в в р. Угра и р. Песса (II класс воды – чистая) (позитивное изменение)	●
Индикаторы реакции со стороны общества					
8	Показатели использования водных ресурсов	Объем экономики воды за счет применения систем оборотного и повторно -последовательного водоснабжения ( % к объему использованной воды)	77 % (142,09 млн. куб. м)	За период 1997-2003 гг. падение объема воды на 19,81 млн. куб. м и снижение процента экономии воды с 84,5 % до 77 % (негативное изменение)	●

Условные обозначения:

●

●

○

ключевые/базовые индикаторы устойчивого развития;  
 дополнительные индикаторы устойчивого развития;  
 специфические индикаторы устойчивого развития.

- структура использования воды в разрезе отраслей экономики;
- объем сбрасываемых сточных вод в поверхностные водные объекты;
- качественный состав сбрасываемых в водные объекты сточных вод (нормативно-очищенные, недостаточно очищенные и загрязненные без очистки);
- суммарный сброс загрязняющих веществ, поступающих со сточными водами в водные объекты;
- индекс загрязнения водных объектов (ИЗВ);
- коэффициент обеспеченности очисткой;
- объем и процент экономии воды в системах оборотного и повторно-последовательного водоснабжения;
- удельный объем затрат на охрану и воспроизводство водных ресурсов.

#### **Исторический (ретроспективный) анализ развития Калужской области с целью подтверждения актуальности и уточнения выбранных индикаторов устойчивого развития**

1) Сбор данных, относящихся к выбранным показателям (индикаторам).

Анализ проводился, в основном, по данным за 1995–2003 годы, из-за отсутствия официальных статистических материалов отдельные показатели рассматривались за 5 последних лет (1998–2003 гг.).

Информационной основой для проведения анализа развития природопользования Калужской области послужили:

- данные, представленные в ежегодных докладах государственных природоохранных органов Калужской области;
- сборники Калужского областного комитета государственной статистики Госкомстата России;
- материалы ежегодных государственных докладов «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации».

2) Анализ и преобразование данных в информацию, описывающую развитие региона.

3) Оценка информации, характеризующей развитие региона в сравнении с установленными критериями устойчивого развития.

4) Выявление и уточнение актуальных показателей (индикаторов) устойчивого развития для Калужской области с учетом выбранных подходов.

В соответствии с разработанной методикой были определены индикаторы использования, состояния и охраны водных ресурсов в целях обеспечения устойчивого развития Калужской области.

Проведенная ретроспективная оценка воздействия хозяйственной деятельности на водные ресурсы, состояния поверхностных и подземных вод, а также прогноз изменения состояния с учетом технологических, природоохранных и компенсационных мероприятий позволили уточнить и обозначить наиболее информативные и актуальные индикаторы устойчивости водопользования в Калужской области, которые представлены в Приложении.

Данные методические разработки и предложения были включены в проект «Разработка методологии эколого-социально-экономического обоснования регулирования использования и охраны водных объектов и их водных ресурсов для планирования хозяйственного использования и охраны и/или восстановления качества вод» (Исполнитель: научно-техническое предприятие «Экоцентр», заказчик федеральное государственное учреждение «Акваинфотека» МПР России ГК А. 12.-03).

В настоящее время в соответствии с разработанной методикой продолжается определение (выявление) индикаторов устойчивого развития Калужской области по другим блокам.

Актуальность, необходимость и своевременность формирования системы показателей (индикаторов) устойчивости для Калужского региона соответствует положениям «Концепции повышения качества жизни населения Калужской области», утвержденной постановлением Правительства Калужской области за № 42 от 06.02.2004 г. В соответствии с указанной концепцией «в целях управления реализацией программы, обеспечивающей повышение качества жизни населения в области, будет внедрена система индикативного управления, включающая в себя систему индикаторов социально-экономического развития Калужской области по трем базовым блокам – качество населения, качество социальной сферы и качество окружающей среды, систему индикационного планирования и систему управления».

Работа проведена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 05-06-80372).

**Ю.О. Горшкова**

Калужский государственный педагогический университет

[1] Стратегия и проблемы устойчивого развития России в XXI веке. / Под ред. А.Г. Гранберга, В. И. Данилова – Данильяна, М. М. Циканова, Е.С. Шопхоева. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2002. – 414 с.

[2] Перелет Р. А., Маркандия А. Выявление показателей устойчивого развития // Управление природопользованием для устойчивого развития. Сборник статей. / НПП «Кадастр», Ярославль, 1997. – с. 24 - 39.

[3] Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С. Экологический вызов и устойчивое развитие. Учебное пособие. – М.: Прогресс-Традиция, 2000. - 416 с.

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА КАК ЧАСТЬ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Понимание экологической политики может происходить в широком контексте, сочетающем в разной степени политологические, социологические, экономические и прочие ее аспекты. Экологическая политика как направление или вид политики вообще может рассматриваться, например, в качестве «сознательной и организованной регулирующей деятельности, с помощью которой и при посредничестве государства и общественных, а особенно политических организаций регулируется отношение общества к природе с целью защиты и развития окружающей среды»<sup>1</sup>.

Решающая роль в формировании и проведении экологической политики принадлежит государству. В этом смысле, экологическая политика есть система концентрированных, научно обоснованных и в определенной степени легализованных представлений о целях, приоритетах, принципах, содержании, способах и средствах природоохранной деятельности государства. Согласно Экологической доктрине РФ, стратегической целью государственной политики в области экологии является сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны.

На современном этапе под усиливающимся влиянием экологического фактора экологическая политика стала самостоятельным направлением государственной стратегии. Вопрос о наличии у государства экологической политики не следует смешивать с характеристиками этой политики, например, как слабой, непоследовательной или не вполне отвечающей общественным интересам, поскольку при всех ее недостатках отрицать само существование государственной экологической политики невозможно. Экологическая политика занимает промежуточное положение между практической природоохранной деятельностью, которую она направляет, и природоохранной идеологией, которую она материализует (в систему государственных функций).

С правоведческих же позиций экологическая политика должна рассматриваться не только в контексте идеологических или деятельностных характеристик собственно государственной власти, но, несомненно, и как сфера существования права. Основанием для такого утверждения является презумпция принадлежности правовых идей, составляющих донормативную стадию права, к сфере государственной (в данном случае – правовой и экологической) политики.

Правовые идеи (представления, понятия, концепции и др.) не входят в «позитивное» право (законодательство) и составляют, во всем своем многообразии, основное содержание правосознания – смежного с правом, но относительно самостоятельного от него явления правовой жизни. Непосредственное влияние правосознания на содержание норм права заключается в том, что оно дает материал для генезиса права – в том смысле и в той мере, как зако-

**Эффективность экологической политики государства непосредственно зависит от двуединого процесса формирования в обществе юридического мировоззрения, базирующегося на экологическом императиве, и экологического мировоззрения, включающего в себя традиционные правовые ценности.**

<sup>1</sup> Маркович Данило Ж. Социальная экология. (Пер. с сербск.). – М., 1997. С. 359.

нодатель учитывает в ходе творения закона сложившиеся в общественном сознании эталоны и регуляторы поведения.

Таким образом, правовая идеология, как рациональное (господствующее, профессиональное) правосознание, пересекается со сферами государственной правовой и экологической политики, а законодательство объективирует в действующем праве уже интегрированные в эколого-правовой политике и правосознании нормы.

С этой стороны, экологическое законодательство выступает как форма и средство осуществления государственной экологической политики. Примеры зависимости экологического законодательства от изменений политического, экономического курса или текущих потребностей государственного управления достаточно многочисленны, и эта зависимость вполне естественна с позиций обозначенного соотношения позитивного права и экологической политики. В известном смысле эколого-правовые нормы служат маркером экологической политики государства.

Несмотря на значительное количество заявлений в документах программного характера о приверженности государства к повышению экологической безопасности, природоохранное законодательство последних лет дает повод констатировать несоответствие между тем, что называется правовыми идеями, и конкретными нормами действующего права. Более того, по ряду направлений наметился отход от ранее занятых позиций<sup>2</sup>. Еще в большей степени это касается правоприменительной и управленческой практики.

Обратное, формирующее воздействие на государство и его политику несомненно оказывают (должны оказывать) экологическое правосознание, эколого-правовая культура. Создавая новые правила, модели поведения участников общественных экологических отношений, право задает вектор развития этих отношений. При этом важно понимать, что концептуальные и программные идеи, относимые к экологической политике государства, должны уже при их обосновании восприниматься как правовые по своей природе

(«предправовые») и потому подчиняющиеся одновременно логике правового развития. Недооценка значимости этого обстоятельства ведет к сворачиванию юридического блока программных документов до набора общих пожеланий о совершенствовании нормативной базы и как следствие — к девальвации правовой ценности концепций и доктрин, оторванных таким образом от актов законодательства, обладающих непосредственным регулирующим воздействием на экологические общественные отношения.

Принимая во внимание оба типа взаимосвязей права и экологической политики, следует иметь в виду, что государство как организация публичной власти, выражающая интересы общества, в решающей степени связано в своей политике общественными предпочтениями. Однако само общество еще не готово поставить свой экологический интерес во главу угла. Субъективные представления населения о качестве жизни далеко не в должной мере включают значимость экологической составляющей, общество не предъявляет государству должный заказ на формирование эколого-правовых ограничений и приоритетное развитие экологического законодательства в целом. Иными словами, государственная политика экологична лишь в той мере, в какой это диктуется общественными интересами.

Коррекция психолого-личностного восприятия ценности окружающей природной среды должна целенаправленно осуществляться в рамках культурно-образовательной составляющей государственной экологической функции путем внедрения требований экологического императива в систему мотивационных предпосылок экологически значимого и любого другого поведения человека в окружающей среде. Это наиболее важно в отношении двух приоритетных категорий — должностных лиц органов государственной власти, принимающих эколого-значимые решения, и подрастающего поколения. Экологическое просвещение населения, активно осуществляемое в последнее десятилетие, отчасти изменило отношение граж-

<sup>2</sup> Так, длительное время не принимается закон о плате за негативное воздействие на окружающую среду, что порождает отказ от платежей и противоречивую судебную практику.

Не вполне удовлетворительно урегулированы вопросы разграничения и осуществления полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в сфере экологического контроля.

В разных законах непоследовательно осуществлено правовое регулирование ввоза отходов в целях их захоронения и обезвреживания.

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» оказалась несколько сниженной, по сравнению с ранее действовавшим законом, планка защищенности права человека на благоприятную окружающую среду. Например, утрачен принцип приоритета охраны жизни и здоровья человека, исключены права граждан на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды и на компенсацию морального вреда, право требовать отмены решений о размещении, проектировании, строительстве, эксплуатации экологически вредных объектов, а право граждан на информацию о состоянии окружающей среды ограничено местом их проживания.

Снижены законодательные требования к обеспечению радиационной безопасности населения. Разрешен ввоз в Российскую Федерацию из иностранных государств облученных теплоделяющих сборок ядерных реакторов для осуществления временного технологического хранения и (или) их переработки. Кроме того, ранее запрещалось размещение, проектирование, строительство атомных электростанций на территориях с большой концентрацией населения, курортных, рекреационных, лечебно-оздоровительных зон и округов санитарной охраны, в сейсмически опасных зонах, вблизи крупных водоемов республиканского значения, традиционных мест массового отдыха и лечения населения, а действующий закон уже не содержит такие запреты.

дан к охране окружающей среды, своим экологическим правам, однако не настолько, чтобы констатировать здесь заметные улучшения. Подавляющее большинство россиян своим безразличием к повсеместному и повседневному нарушению их экологических интересов демонстрируют одновременно экологический и правовой нигилизм, который только стимулируется провалами государственной экологической политики и существующей недостаточной защищенностью прав человека. Симптоматично, что Экологическая доктрина РФ не рассматривает экологическое образование и формирование экологической культуры в числе приоритетных направлений деятельности по обеспечению экологической безопасности.

Некоторое повышение значимости благоприятной окружающей среды в системе личных ценностей каждого возможно путем распространения информации о прямом и значительном влиянии природных факторов на здоровье и благосостояние и, учитывая различную восприимчивость человека к гипотетическим угрозам и видимым потерям, – с акцентом на материальные последствия загрязнения окружающей среды (личные расходы на профилактику заболеваемости и лечение, снижение рыночной стоимости недвижимости и т. п.). По мере того как само население активизируется в защите своих экологических интересов, изменится отношение к ним и государства, и бизнеса. В настоящее время значительную часть просветительской работы ведет некоммерческий сектор. Российские экологические общественные организации обладают значительным научным, творческим потенциалом и при поддержке государства могут добиться гораздо больших успехов на ниве экологического просвещения и воспитания населения.

Несмотря на имеющиеся резервы совершенствования, российское экологическое законодательство в целом может считаться достаточно развитым. Проблема, скорее, в том, что его регулятивный потенциал используется далеко не полностью. Любые оценки законодательства в отрыве от внешних условий его реализации будут неточными. На фоне кризисных явлений в экономике, растущей криминализации общества, повсеместного нарушения социальных, трудовых и личных прав граждан отчетливо проявилась крайне негативная тенденция разрешения многочисленных острых проблем без учета экологического фактора, а часто даже и вопреки требованиям экологической безопасности. Происходит деэкологизация государственной политики, экономики и массового общественного сознания. Увеличивается разрыв между содержанием нормы экологического права и результатом, на который эта норма нацелена,

между моделью правоотношения и реальным общественным отношением. Влияние экологической политики на эффективность права несомненно.

Важным условием успешности экологической политики является обеспечение экологизации действующего законодательства. Эффективным инструментом контроля за степенью экологизированности принимаемых норм может стать государственная экологическая экспертиза правовых актов всех уровней. Для этого нужны некоторые поправки в Федеральный закон «Об экологической экспертизе», поскольку сейчас не отнесены к числу объектов экспертизы ненормативные акты субъектов РФ и правовые акты органов местного самоуправления. И, конечно, главное в том, чтобы начать, наконец, систематически проводить такую экспертизу<sup>3</sup>.

С поправкой на особенности российской государственности, а именно – исторический правовой нигилизм государства и его граждан, можно утверждать, что национальная экологическая политика, основываясь на мировоззренческих, научно обоснованных рекомендациях по выходу из экологического кризиса, кроме того, должна обязательно включать правовой компонент. Вполне очевидно, что экологическая стратегия, в любом своем варианте содержащая требование самоограничения общества, может достичь успеха только при условии соблюдения закона. Условие законности является самостоятельным и важнейшим приоритетом развития.

Господство права создаст благоприятные условия для обеспечения публичных экологических интересов – конечно, в том случае, если само право будет в достаточной степени экологично. Таким образом, эффективность экологической политики государства непосредственно зависит от двуединого процесса формирования в обществе юридического мировоззрения, базирующегося на экологическом императиве, и экологического мировоззрения, включающего в себя традиционные правовые ценности.

**М.И. Васильева**

профессор МГУ,  
эксперт Центра экологической политики России

<sup>3</sup> Лесной кодекс РФ, Водный кодекс РФ, федеральные законы «О континентальном шельфе», «О соглашениях о разделе продукции» и, за редким исключением, остальные законодательные акты были приняты в отсутствие заключения государственной экологической экспертизы (см.: Рекомендации парламентских слушаний о совершенствовании законодательного обеспечения охраны окружающей природной среды от 16 мая 2000 г.).

## О МУНИЦИПАЛЬНОМ ЭКОЛОГИЧЕСКОМ КОНТРОЛЕ

Федеральным законом от 31.12.2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием разграничения полномочий» были признаны утратившими силу нормы Федерального закона «Об охране окружающей среды» и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», регулирующие муниципальный экологический контроль. Вместе с тем, была внесена поправка в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (п. 6 ст. 26.3), согласно которой органы местного самоуправления могут наделяться законами субъекта Российской Федерации полномочием по осуществлению государственного экологического контроля. Региональный контроль в области охраны окружающей среды относится к числу полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемых этими органами самостоятельно за счет средств собственных бюджетов. Контроль осуществляется на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, за исключением объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю.

Наделение органов местного самоуправления правом на осуществление государственного экологического контроля может производиться в порядке, определенном ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», с передачей органам местного самоуправления необходимых материальных и финансовых ресурсов. Финансовое обеспечение передаваемого экологического контроля осуществляется за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации. При этом органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления экологического контроля в случаях и порядке, предусмотренных уставами муниципальных образований. Закон субъекта Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления полномочиями по осуществлению государственного экологического контроля должен содержать перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, прав и обязанностей органов власти субъекта РФ, а также ряд других положений о порядке осуществления переданных полномочий. Существенно то обстоятельство, что переданный контроль не становится муниципальным, оставаясь по своей природе государственным.

Органы местного самоуправления могут инициировать принятие законов субъектов Российской Федерации о наделении их правом проведения государственного экологического контроля. К настоящему времени опыт принятия подобных законов отсутствует.

**М.И. Васильева**

профессор МГУ, эксперт Центра экологической политики России

**Наделение органов местного самоуправления правом на осуществление государственного экологического контроля может производиться в порядке, определенном ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», с передачей органам местного самоуправления необходимых материальных и финансовых ресурсов.**



## ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СРЕДСТВ ИНТЕРНЕТ ДЛЯ МОНИТОРИНГА ЭФФЕКТИВНОСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Казалось бы, что может быть проще – критерием эффективности любой экологической стратегии (экологической политики) является улучшение состояния окружающей среды. Несмотря на самоочевидность подхода, у этой точки зрения столько же сторонников, сколько и оппонентов. Возражения, которые лежат на поверхности, могут быть сведены к трем пунктам:

- Большинство значимых процессов в окружающей среде имеют очень большую инерцию. Зачастую только для определения тренда необходимы десятилетия.
- Все экологические процессы являются производными множества факторов, в совокупности которых вклад конкретного субъекта политики может быть достаточно мал.
- Границы юрисдикции субъектов политики ограничены, а экологические проблемы административных границ не имеют.

Современная экологическая политика все больше смещается в пространство «вторых производных» – к попыткам управления социально-экономическими тенденциями, которые влияют на состояние окружающей среды. Ключевым понятием европейского подхода становится «доставка» (delivery) разработанной государственными органами политики тем многочисленным и самостоятельным агентам, которые должны участвовать в ее осуществлении. К числу последних относятся муниципалитеты, предприятия, региональные офисы государственных агентств, некоммерческие организации, граждане...

Эффективность экологической политики напрямую зависит от качества «доставки», или, используя рыночную терминологию, от способности субъекта политики «продать» ее важным целевым группам. Это включает в себя и преодоление межведомственных барьеров, и убеждение законодателей, и просветительские кампании, и механизмы административного давления. К сожалению, российская практика далека от идеала, когда собственно стратегическая программа разрабатывается вместе с инструментами ее «доставки». Инструменты российской экологической политики можно грубо разделить на две группы: те, которые предназначены для чиновников госаппарата, и те, которые предназначены для всех остальных. Если «доставка» инструментов первой группы к месту их применения пусть медленно, но осуществляется через вертикальные административные связи, то законы «для населения», как правило, ждут на полке, пока появится энтузиаст, добивающийся их применения.

Любой эксперт может привести десятки примеров «спящих» норм в своей сфере компетенции, начиная от мер административной ответственности, которые не применяются, потому что не определены полномочия по составлению протоколов о правонарушениях, и заканчивая целевыми программами, которые не вписываются в правила бюджетного процесса. Все это – примеры политики, которая не была «доставлена» потребителю.

Учитывая вышесказанное, представляется разумным поискать промежуточные индикаторы, индикаторы процесса осуществления

**Реализация экологической политики, как и любой другой стратегии, включает в себя стадии анализа, планирования, осуществления и оценки. Оценка эффективности политики должна служить руководством к дальнейшим действиям. Однако много ли имеется в нашем распоряжении инструментов для оценки эффективности политики? И насколько часто принимается во внимание голос общества в процессе оценки?**

политики, которые будут рассказывать о том, что происходит в сложной механике социальных взаимодействий – в пространстве между агентством, разрабатывающим политику, и окружающей средой, состояние которой должно улучшаться.

Каждый раз, говоря об индикаторах, необходимо напоминать, что индикатор всего лишь сигнализирует о состоянии системы с точностью, необходимой для принятия решения, но не описывает состояние системы во всех подробностях. Например, красный свет светофора сигнализирует о таком состоянии транспортной системы, при котором пересечение перекрестка связано с риском попадания в дорожно-транспортное происшествие. Однако на светофоре не указывается ни плотность потока машин, ни количество ранее произошедших в этом месте дорожно-транспортных происшествий.

Некоторые индикаторы могут иметь точную шкалу, но это не должно вводить пользователя в заблуждение относительно того, что именно мы измеряем. Повышенная температура тела человека в спокойном состоянии является индикатором неблагополучия системы гомеостаза организма. Нельзя считать, что при помощи градусника мы измерили болезнь, или измерили организм. Соответственно, любое лечение должно основываться на гораздо более полном исследовании системы, чем просто градусник под мышкой.

Все это в полной мере относится и к индикаторам эффективности экологической политики. Гораздо проще найти индикатор, который будет свидетельствовать о том, что что-то происходит, чем предпринять всеобъемлющее исследование, объясняющее, что именно происходит. Впрочем, мы же обращаемся к врачу только когда температура повышается. Вероятно, и в случае с экологической политикой, ее пересмотр должен быть инициирован сигналами неблагополучия.

Перечисление требований к индикаторам уже стало банальностью. Хороший индикатор должен быть информативным, наглядным, дешевым, позволять быстрое обновление и накопление длинных рядов данных. Сложнее обстоит дело с алгоритмами, которые позволяли бы легко находить индикаторы, удовлетворяющие этим требованиям.

Прямой учет активности правительственных агентств, реализующих политику (например, учет количества принятых подзаконных актов), редко позволяет создавать информативные индикаторы. Хороший индикатор должен агрегировать информацию, производимую множеством независимых социальных субъектов, действующих в собственных интересах, опирающихся на собственный опыт и собственные источники информации. Так, цена акций на фондовом рынке достаточно хорошо от-

ражает состояние экономики (в отличие от правительственных прогнозов, которые бывают политизированы), а ставки букмекеров на спортивных соревнованиях достаточно хорошо отражают шансы команд на выигрыш.

Репрезентативность индикатора (способность отражать состояние системы в целом) парадоксальным образом зависит не от социологической репрезентативности выборки, а от разнообразия идей и мотиваций «игроков». При этом, чем выше ставка (цена правильного решения) для каждого из них, тем более независимыми будут индивидуальные решения, и тем более точной будет агрегированная оценка.

Из множества претендентов на роль хорошего индикатора эффективности экологической политики, интерес людей к ее конкретным инструментам является если не самым точным показателем, то, по крайней мере, базовым. Если информация об экологически сертифицированных товарах не вызывает никакого интереса ни у публики, ни у специалистов, можно с уверенностью утверждать, что ставка на добровольную сертификацию провалилась. Отсутствие интереса к государственным докладам о состоянии окружающей среды свидетельствует о провале информационной политики и стратегий вовлечения общественности. Можно говорить о том, что интерес (любопытство) – это далеко не единственный фактор, который, в конечном счете, должен привести к планируемым улучшениям состояния окружающей среды. Но трудно спорить с тем, что инструменты, которые общество не замечает, работать не будут.

Как можно измерить интерес общества к имеющимся и вновь предлагаемым инструментам экологической политики?

К счастью, это не так сложно, и, может быть, даже проще, чем обнаружить саму государственную экологическую политику.

Ежедневно миллионы (!) пользователей Интернет заходят на поисковые машины (Яндекс, Рамблер, Апорт и др.) в попытке найти какую-то важную для себя информацию. Часть этих запросов может касаться экологической информации, экологического законодательства, сертификации, экологических технологий – всего того, что можно широко назвать инструментами экологической политики. Используя Интернет для поиска, люди тратят свои деньги и/или время (если оплата доступа ложится на работодателя). Эти небольшие личные затраты являются некоторой гарантией того, что за запросами стоит нечто большее, чем простое любопытство. Действительно, например, те, кто ищет слово «ОВОС», также ищут «санитарно-защитные зоны», «проект ОВОС», руководства по ОВОС для конкретных отраслей, программное обеспечение, Сан-

ПиНы и пр. За этими запросами угадывается профессиональный интерес. Довольно значимая доля запросов приходится на словосочетание «ОВОС реферат», что выдает интерес студентов (которые также ищут, например, «принципы проведения экологической экспертизы» и другие материалы для самостоятельных работ). Однако если бы процедуры ОВОС и экологической экспертизы не были ключевыми инструментами регулирования хозяйственной деятельности, вряд ли бы им уделялось столь большое внимание в учебных курсах.

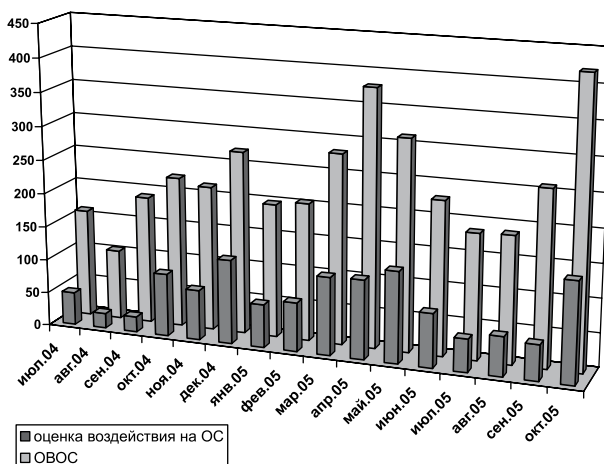
Обобщая, можно сказать, что мотив конкретного запроса не имеет значения. Чей бы интерес – бизнесмена, журналиста, студента, ученого, сотрудника НПО или государственной организации, или просто гражданина, – не стоял за конкретным запросом, общее увеличение их количества свидетельствует, что такой инструмент, например, как оценка воздействия на окружающую среду, является важным процессом с точки зрения большого количества независимо действующих специалистов.

Напротив, количество поисков по словосочетанию «государственный доклад о состоянии окружающей среды» на протяжении последнего полугодия устойчиво равно нулю. Не обсуждая причины этого упадка в рамках данной статьи, отметим лишь несомненную пользу подобных наблюдений, поскольку они дают повод для анализа эффективности действий ответственных организаций.

Статистика поисковых запросов доступна на многих серверах, поэтому техническая сторона процесса мониторинга не представляет особой сложности. Чего нельзя сказать о содержательной стороне. Для того чтобы оценивать эффективность реализации экологической политики, ее сначала необходимо определить, причем весьма конкретно – через перечень запросов, которые могут быть сделаны по поводу самого документа или упоминаемых в нем мер.

Такая постановка вопроса сама по себе провоцирует новый взгляд на процесс создания и реализации экологической политики. Ясно, что документ, лежащий на полке в департаменте охраны окружающей среды, экологической политикой не является. Он не станет таковой даже в том случае, если будет представлен на пресс-конференции и будет анонсирован в прессе. О создании реальной экологической политики можно говорить после появления запросов «результаты выполнения экологической политики N-ской области» или «текст экологической политики» и пр.

Впрочем, название документа – далеко не единственный вариант показательного ключевого слова. Уже упоминавшиеся оценка воздействия, экологическая экспертиза, а также экологический менеджмент, контроль, аудит и другие инструмен-



Динамика количества запросов по ключевым словам «ОВОС» и «оценка воздействия на окружающую среду» на поисковом сервере Яндекс.ру. Данные масштабированы по отношению к общему числу запросов на сервере.

ты должны составить актуальный словарь запросов, которые подлежат мониторингу на постоянной основе. Создание такого словаря-тезауруса является важной задачей для региональных центров экологической политики, и могло бы стимулировать практические дискуссии по вопросам востребованности тех или иных инструментов.

Центр экспертиз ЭКОМ применяет данный подход для анализа развития процессов общественного участия в России. В настоящее время мониторинг ведется по 29 словам (словосочетаниям), большая часть которых обозначает конкретные механизмы участия. На основании статистики сервера Яндекс.ру вычисляются два промежуточных индекса – разнообразия запросов и их интенсивности, которые затем агрегируются в единый Индекс развития участия(см. [www.ecom-info.spb.ru/index](http://www.ecom-info.spb.ru/index)). Однако потенциал метода выходит за рамки данной проблемы. Естественно, если считать, что реализация экологической политики является делом общества, а не только специализированных государственных агентств.

**А.С. Карпов**

Директор Центра экспертиз ЭКОМ,

**М.Ю. Щелгачева**

Стажер Центра экспертиз ЭКОМ

## ЦЕНТР ЭКСПЕРТИЗ ЭКОМ: ОПЫТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ

Центр экспертиз ЭКОМ начал свою работу в 1999 г. в структуре Санкт-Петербургского общества естествоиспытателей. Главная цель создания Центра – развитие в России современных управленческих подходов в области охраны окружающей среды, среди которых: оценка воздействия на окружающую среду, экологический менеджмент, индикаторы устойчивого развития, Местная Повестка на 21 век и другие. В настоящее время работа ЭКОМ сфокусирована вокруг проблемы общественного участия в принятии экологически значимых решений. Сотрудниками Центра ведется разработка механизмов эффективного взаимодействия общественности с властью и бизнесом.

На протяжении последних лет ЭКОМ успешно реализует проекты, направленные на:

- Усиление роли общественности в процессе подготовки, принятия и реализации экологически значимых решений в экономической и социальной сферах.
- Развитие методов и непосредственное осуществление профессиональной оценки воздействия планов, программ и проектов на окружающую среду и социальную сферу.
- Построение партнерства общественных организаций, предприятий и органов власти для достижения общих целей в охране окружающей среды. Внедрение подходов экологического менеджмента в управлении и эко-технологий.
- Развитие законодательной базы, формирующей ответственность за экологические и социально-экономические последствия принимаемых решений.

Основными направлениями работы Центра экспертиз ЭКОМ являются:

- Внедрение улучшенных методик и процедур для экологически ориентированного принятия решений на местном и региональном уровне на северо-западе России.
- Разработка проектов нормативных актов, регламентирующих общественное участие.
- Проведение информационных кампаний, общественных слушаний и пр.
- Защита экологических прав граждан (представительство в суде, консультации).
- Консультирование бизнес-структур и органов местного самоуправления по вопросам организации общественного участия.
- Реализация образовательных программ в сфере общественного участия.

**Центр экспертиз ЭКОМ начал свою работу в 1999 г. в структуре Санкт-Петербургского общества естествоиспытателей. Главная цель создания Центра – развитие в России современных управленческих подходов в области охраны окружающей среды, среди которых: оценка воздействия на окружающую среду, экологический менеджмент, индикаторы устойчивого развития, Местная Повестка на 21 век и другие. В настоящее время работа ЭКОМ сфокусирована вокруг проблемы общественного участия в принятии экологически значимых решений.**

## Инновации ЭКОМ в сфере технологий общественного участия

В декабре 2002 г. ЭКОМ впервые в России реализовал процедуру Административных общественных слушаний, закрепив ее в нормативном акте местного самоуправления. Административные слушания – это оптимальная форма для вынесения общественного вердикта о допустимости или недопустимости реализации опасных проектов.

В феврале 2005 г. ЭКОМ первым в нашей стране провел Гражданские слушания. Они были посвящены проблемам лесоуправления и противодействия незаконной заготовке древесины в России. Гражданские слушания позволяют чиновникам и политикам услышать точку зрения информированной общественности, аргументы и позицию ответственных граждан по сложным и противоречивым вопросам социальной, экологической политики.

В июне 2005 г. в пос. Объячево Республики Коми была проведена заочная гражданская конференция. Совместно с Фондом «Серебряная тайга» ЭКОМ готовит новую технологию муниципального уровня. Заочные гражданские конференции должны улучшить доступ жителей сельских и лесных районов к участию в общественных консультациях органов власти.

В настоящее время ЭКОМ развивает проект по измерению уровня заинтересованности населения в программах общественного участия: «Индекс развития общественного участия». В стадии обсуждения находятся индикаторы роли общественности в управлении лесами и в принятии экологически значимых решений при развитии промышленности.

## Общественная Экологическая Экспертиза

Одним из самых серьезных инструментов для реализации гражданами своего “права знать”, то есть для получения объективной и независимой информации является Общественная экологическая экспертиза (ОЭЭ). ОЭЭ позволяет дать оценку качеству подготовки проектной документации и сделать выводы о возможных экологических, социально-экологических и экономических последствиях реализации проекта. В сочетании с общественными слушаниями, запросами информации, обращениями в прокуратуру и в суд, ОЭЭ позволяет гражданам осуществлять общественный контроль в процессе реализации опасных в экологическом плане проектов.

ЭКОМ организовал:

- Общественный контроль строительства алюминиевого завода (ВАЗ - ВЗПИ) во Всеволожске (Ленинградская область);

- Общественный контроль строительства завода “Этикетка” во Всеволожске;
- Общественный контроль строительства Тихвинского феррохромного завода (Ленинградская область);
- Общественную экологическую экспертизу проекта пробивки Витебского проспекта до Московского шоссе.

## Защита экологических прав

ЭКОМ активно и профессионально защищает экологические права граждан. Опытные юристы и адвокаты проводят консультации, помогают составлять документы, обеспечивают адвокатскую защиту интересов и прав граждан в суде.

## Разработка нормативных актов

Нормотворчество – одно из самых важных для нас направлений деятельности. Серьезным достижением можно считать разработку закона «О порядке участия граждан и их объединений в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности на территории Санкт-Петербурга», который был принят в 2004 г. Эксперты ЭКОМ сыграли ведущую роль в подготовке закона Санкт-Петербурга «Об охране зеленых насаждений».

В настоящее время идет работа над проектами законов: «О зеленых насаждениях общего пользования» и «Об информировании населения о намечаемых и проводимых экологических экспертизах проектов законов, целевых программ и нормативных актов Санкт-Петербурга».

Юрист-эколог Центра возглавляет рабочую группу по обсуждению проекта Лесного кодекса РФ при Комиссии по здравоохранению и экологии Законодательного собрания Санкт-Петербурга.

ЭКОМ оказывает консультационную поддержку органам местного самоуправления Ленинградской области при разработке проектов регламентов общественного участия.

## Мониторинг правоприменения

В ЭКОМ разработана программа мониторинга исполнения законов, которая позволяет не только выявлять правонарушения, но и определять барьеры, препятствующие действию законов. Результаты мониторинга используются для усовершенствования законотворческой и правозащитной деятельности ЭКОМ.

В настоящее время ведется мониторинг законов Санкт-Петербурга «Об охране зеленых на-

саждений» и «О порядке участия граждан и их объединений в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности на территории Санкт-Петербурга».

### Опросы общественного мнения

Совместно с исследовательскими институтами ЭКОМ проводит опросы общественного мнения в рамках информационных кампаний и проектов по вовлечению общественности в принятие решений. Наши последние исследования:

- Отношение населения к незаконному лесопользованию.
- Отношение жителей Прилузского района Республики Коми к общественным слушаниям.
- Общественное мнение по вопросам общественных слушаний по градостроительным проектам в Санкт-Петербурге.

### Образовательные программы и тренинги

Сотрудники ЭКОМ являются авторами учебных курсов по теории и практике общественного участия, устойчивому развитию, экологической экспертизе, которые преподаются в ведущих вузах Петербурга (СПбГУ, Северо-Западная академия государственной службы и др.). ЭКОМ провел более 35 информационных и обучающих семинаров по общественному участию в Санкт-Петербурге и других городах России. Основные темы семинаров:

- Что такое общественное участие?
- ОВОС и участие общественности в принятии решений.
- Пути развития участия общественности в управлении лесами.
- Пути развития участия общественности в градостроительной деятельности.
- Методика оценки уровня общественного участия в проектах и программах.
- Подготовка регламентов слушаний, общественных советов и других мероприятий общественного участия.
- Как организовать и провести общественные слушания.
- Российское законодательство об участии общественности в принятии экологических решений.

На базе Центра создана открытая экологическая библиотека, где представлен уникальный выбор современной учебной литературы и справочных материалов.

### Консалтинг

Сотрудники Центра участвуют в городских и региональных проектах в качестве независимых экспертов и консультантов по вопросам организации общественного участия. За консультациями к специалистам ЭКОМ обращаются депутаты органов государственной власти и местного самоуправления, представители бизнес-компаний и промышленных предприятий. Экспертами ЭКОМ были подготовлены рекомендации по вопросам гражданского участия для Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге.

### География ЭКОМ

Совместно со своими партнерами ЭКОМ реализует проекты и образовательные программы в сфере общественного участия в Санкт-Петербурге, Ленинградской, Иркутской, Мурманской, Псковской и Новгородской областях, Республике Коми.

ЭКОМ является партнером ведущих российских и международных природоохранных организаций, входит в Европейский Эко-Форум и в Северный альянс НПО за устойчивое развитие (ANPED).

Сайт Центра экспертиз ЭКОМ:

<http://www.ecom-info.spb.ru>,

Санкт-Петербургского общества естествоиспытателей:

<http://www.bio.pu.ru/loe/>

### А.С. Карпов

Директор Центра экспертиз ЭКОМ, доцент Невского института языка и культуры

Воронежская региональная общественная организация «Центр экологической политики» 14 февраля 2005 г. торжественно открыл «Общественную экологическую почту», представляющую собой систему управления обращений и заявлений населения через сеть зеленых почтовых ящиков. Каждый человек, равнодушный к проблемам негативного воздействия на окружающую среду может оставить свое обращение в ящиках с надписью «Общественная экологическая почта». Они размещены в здании Главпочтамта (Управлении Федеральной почтовой службы Воронежской области - филиала федерального государственного унитарного предприятия «Почта России»), в зданиях областной библиотеки им. Никитина и дворца культуры им. Кирова.

В настоящее время поступило около 200 обращений от жителей города Воронежа, по беспокоящим их вопросам в области охраны окружающей среды и природопользованию. Обращения граждан после их предварительного рассмотрения сотрудниками Воронежской региональной общественной организации «Центр экологической политики», направляются в адрес надлежащих органов, в чью компетенцию входит решение поставленного вопроса: территориальные управления Роспотребнадзора, Росприроднадзора, Ростехнадзора, экологическую инспекцию администрации Воронежской области, Управление по охране окружающей среды администрации г. Воронежа.

Чаще всего жителей города беспокоят факты вырубки деревьев и кустарников, сжигания мусора на контейнерных площадках, вопросы о качестве питьевой воды и состоянии поверхностных водоемов, наличие несанкционированных свалок, строительство новых объектов и т.д. Полученные ответы, при наличии адреса, передаются Заявителям. Работа общественной экологической почты пользуется популярностью среди населения г. Воронежа. Периодический обзор полученных ответов на обращения граждан осуществляется через прессу - газету «Бумеранг».

В марте 2005 г. по инициативе Центра совместно с общественной Палатой Воронежской области была организована и проведена пресс-конференция «Весна - пробуждение природы», посвященная Всемирным Дням Воды и Метеорологии. В пресс-конференции приняли участие руководители Управления Ростехнадзора по Воронежской области, Управления Росприроднадзора по Воронежской области, территориального Управления федеральной службы по надзору в сфере защиты потребителей и благополучия человека по Воронежской области, Агентства лесного хозяйства по Воронежской области, Экологической инспекции администрации Воронежской области, руководители государственного учреждения «Воронежский Центр государственного санитарно-эпидемиологического надзора», Отдела водных ресурсов по Воронежской области Донского бассейнового водного управления Федерального агентства водных ресурсов, представители предприятий г. Воронежа, общественных организаций. Пресс-конференция стала хорошей возможностью для обмена информацией о состоянии окружающей среды и по использованию природных ресурсов, а также выработке перспективных направлений по участию общественности в экологической деятельности.

В период с 21 по 31 марта 2005 г. сотрудники Центра экологической политики г. Воронежа провели среди учащихся школ города Воронежа «Урок воды». Учащиеся в ходе показательных деловых игр с использованием специальных информационных листов учились бережно относиться к одному из главных источников жизнедеятельности человека - воде. Один из «Уроков воды» был показан на телеканале ТНТ - Губерния.

В апреле 2005 г. Центр совместно с Управлением образования Администрации городского округа г. Воронежа нами был объявлен городской конкурс творческих работ «Молодежь города Воронежа – окружающей среде!». Участие в конкурсе приняло более семидесяти учеников и девятнадцать учителей. Творческие работы на экологическую тему – сказки, рассказы, проекты, рисунки – оценивались конкурсной комиссией, образованной при Центре. Победители были награждены дипломами и памятными подарками.

После открытия летнего сезона в детских оздоровительных лагерях г. Воронежа, Центр экологической политики проводит деловые экологические игры «Давайте с природой дружить!». Игры направлены, прежде всего, на расширение у детей знаний о природе, воспитанию экологической культуры, развитию памяти и мышления. 9 июня 2005 г. в детском оздоровительном лагере «Алмаз», с детьми в возрасте от 11-12 лет проведены конкурсы и викторины на природоохранную тему. Все участники были поощрены подарками.

Центр экологической политики принимал участие в реализации проекта Общественной Палаты Воронежской области «Живи Родник», финансируемый Российским региональным экологическим центром. В рамках реализации данного проекта было благоустроено 5 родников расположенных на территории г. Воронежа. Изготовлены информационные стенды «Внимание! Живой Родник для Вас!». Разработан информационный буклет «Живые Родники г. Воронежа для Вас». Подготовлены обращения в адрес: Воронежской областной Думы, Управления по экологии и природным ресурсам Воронежской области, Роспотребнадзора по Воронежской области о возможности разработки целевой экологической программы «Живи Родник». В дальнейшем это может помочь жителям тех населенных пунктов, где отсутствует централизованная система питьевого водоснабжения.

25 октября 2005 г. сотрудники Центра экологической политики приняли участие в выездной пресс-конференции по проблемам сохранения родников г. Воронежа. На конференции были представлены результаты выполнения проекта «Живи Родник» и подведены итоги. После этой акции можно с уверенностью сказать, что чистота и благоустройство родников стали заботой общественности.

22 марта 2006 г. на базе областной научной библиотеки им. Никитина при поддержке Обществен-

ной палаты Воронежской области была проведена общественная акция «С водой на – Вы!» посвященная всемирному Дню Воды. Цель - популяризация рационального и бережного использования природного ресурса – воды. В акции активное участие приняли учащиеся и учителя средне-образовательных школ г. Воронежа. Учащиеся средней образовательной школы № 40 показали театрализованное выступление, основная идея которого – необходимость бережного отношения к природе. Перед собравшимися выступили специалисты территориальных органов Ростехнадзора, Росприроднадзора, Роспотребнадзора, Отдела Водных ресурсов по Воронежской области, МУП «Водоканал Воронежа». Были рассмотрены вопросы, связанные с качеством питьевой воды, поступающей в дома горожан и необходимостью ее рационального использования. Обсуждалась и другая актуальная проблема водных ресурсов, касающаяся состояния малых рек Воронежской области.

21 апреля 2006 г. Центром экологической политики была проведена акция по посадке деревьев и кустарников на дворовых территориях некоторых школ г. Воронежа, с целью озеленения школьных территорий и создания зеленых уголков.

**В.М. Лабзукова**

Воронежская региональная общественная организация  
«Центр экологической политики»



## В ПРИВОЛЖСКОМ ЦЕНТРЕ ЗДОРОВЬЯ СРЕДЫ

В конце 2004 г. в г. Нижнем Новгороде был создан «Приволжский центр здоровья среды» как автономная некоммерческая организация, специализирующаяся в области предоставления услуг природоохранного, юридического и информационно-аналитического назначения для сохранения природной среды и экологизации деятельности в сфере природопользования.

Центр на добровольной основе объединил специалистов разных профилей: экологов, биологов, токсикологов, фитопатологов, физиков, математиков и др., заинтересованных в сохранении здоровой среды обитания.

Творческий коллектив Центра имеет богатый опыт проведения комплексных экологических исследований городской и природной среды. В их числе: экологической паспортизации городских озер и малых рек в Нижнем Новгороде, Дзержинске и Сарове; оценке качества среды в рекреационных зонах крупных промышленных центров по стабильности развития биоиндикаторов; проведении биомониторинга в зоне влияния базы ликвидации баллистических ракет «Суроватиха» и др. экологически опасных объектах. Эти работы продолжаются в настоящее время.

Традиционно большое внимание уделяется экологическому просвещению и информационно-аналитической работе. На основе партнерских отношений с Нижегородским госуниверситетом им. Н.И. Лобачевского Центр в 2005 г. принял непосредственное участие в организации и проведении 8-го Всероссийского популяционного семинара, Всероссийского конкурса научных студенческих работ по разделу «Экология и рациональное природопользование»; ежегодной олимпиаде школьников Нижегородской области по экологии; подготовке и изданию 6-го тома учебного пособия «Экологический мониторинг» и ряда других мероприятий.

В 2005 г. при финансовой поддержке международного экологического фонда "Blacksmith Institute" и совместно с Управлением сельского хозяйства Богородского района Нижегородской области Центр организовал ликвидацию свалки ядохимикатов на окраине Нижнего Новгорода.

Центр открыт для сотрудничества и установления деловых и дружеских партнерских отношений со специалистами и организациями, обеспокоенными проблемами сохранения здоровья нашей среды обитания.

Координаты Приволжского Центра здоровья среды: 603950, Россия, Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23, корп. 5, к.409, тел.: (8312) 65-62-43; факс (8312) 65-22-08, e-mail :ecology@bio.unn.ru, сайт: <http://healthofenvironment-volga.ru>

Центр на добровольной основе объединил специалистов разных профилей: экологов, биологов, токсикологов, фитопатологов, физиков, математиков и др., заинтересованных в сохранении здоровой среды обитания.

**Д.Б. Гелашвили**

Директор Приволжского центра здоровья среды

## ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В РЕСПУБЛИКЕ ЧУВАШИЯ

Хотя в республике не осталось практически ни одного уголка, не преобразованного хозяйственной деятельностью, природа богата биоресурсами. Разнообразие и красота природы, своеобразие этнокультурных традиций населения, возможности обеспечения экологически чистыми продуктами питания позволило экспертам Европейской комиссии высоко оценить рекреационный потенциал Чувашии для развития туризма, с акцентированием на экологическом и сельском видах. Принята республиканская целевая программа развития туризма на 2005-2010 годы.

Экологические проблемы, характерные для Чувашии, распределяются по территории республики не равномерно. Наиболее напряженная обстановка сложилась на севере, где в городах Чебоксары и Новочебоксарск сосредоточено подавляющее большинство предприятий республики и половина ее населения (причем самая молодая часть). На основных сельскохозяйственных территориях в республике весьма перспективна организация массового товарного производства экологически чистой продукции. В Республике в хозяйстве А.П. Айдака накоплен известный на всю страну опыт эколого-ландшафтного земледелия. Однако, сельское хозяйство в отсутствие соответствующего нормативно-правового регулирования и системы стимулов на республиканском уровне сохраняет в основном характер истощительного землепользования, создавая на природу нагрузки, превышающие порог экологической безопасности.

Социально-экономическая ситуация в исторически трудоизбыточной дотационной республике остается достаточно сложной, так как реорганизация бывшего советского экономического уклада без серьезных инвестиций привела к существенному падению и промышленного и сельскохозяйственного производства. В условиях ограниченности природных ресурсов руководство республики видит в качестве основы стабильного социально-экономического развития повышение интеллектуальной капитализации и активности граждан

В результате регулярных реорганизаций природоохранных ведомств на неопределенное время практически дезорганизована система контроля за природопользователями, за их воздействием на состояние окружающей природной среды. Разрушена система экологических фондов, аккумулировавших платежи за загрязнение среды - практически единственный реальный источник финансирования природоохранных мероприятий на территориях. Современный период характеризуется появлением определенных точек экономического роста на фоне снижения эффективности экологической политики государства и активности общественности. Причем, эти точки определенного экономического роста (химическая промышленность и машиностроение) в большей степени ориентированы на эксплуатацию тех ресурсов, которые наиболее доступны: дешевая рабочая сила и практически бесплатный ассимилирующий потенциал окружающей среды (т.е. возможность относительно бесплатно и относительно бесконтрольно размещать в окружающей среде отходы вредной хозяйственной деятельности).

**Центр экологической политики  
Чувашии в рамках Соглашения о  
совместной деятельности в области  
формирования региональной  
экологической политики, подписанного в  
2003 году между Центром экологической  
политики России, Министерством  
природопользования Чувашской  
Республики, Комитетом по охране  
природы г. Чебоксары осуществил  
несколько проектов, способствующих  
продвижению приоритетов  
экологической политики  
на региональном уровне.**

С учетом специфики развития общественного сознания для общественных организаций представляется бесперспективным подменять собой контрольно-инспекционные органы, ограничиваться критически-менторской позицией в отношении органов государственного управления, хотя в принципе, не исключен и такой подход в отдельных частных случаях, когда общество может столкнуться с вопиющими нарушениями экологического права. Основной путь видится в попытке наладить диалог и конструктивное сотрудничество между органами государственного управления, уполномоченными в области охраны окружающей среды, общественными организациями и субъектами производственной деятельности. Причем этот диалог должен базироваться в первую очередь не на попытках общественности «докричаться» до слабослышащих, а иметь более фундаментальную основу.

С середины 90-х годов в Республике Чувашия сложился неформальный союз специалистов в области охраны окружающей среды, который включал в себя сотрудников природоохранных организаций и общественность. В конце 90-х годов у этого объединения экологов Чувашии появились устойчивые контакты с Центром экологической политики России (ЦЭПР). Совместное обсуждение на семинарах проектов, разработанных ведущими экспертами России: по «приоритетам экологической политики», «оценке здоровья среды», основам формирования экологической культуры, экономическим механизмам экологической политики и др. способствовало сближению позиций и взаимопониманию представителей научных, государственных и общественных природоохранных организаций, их профессиональному росту.

Такая научная, методическая и организационная поддержка ЦЭПРа позволила за последние полтора-два года формализовать объединение экологов республики в виде Центра экологической политики Чувашии. При этом взаимодействие с природоохранными структурами в республике перешло на качественно иной более эффективный уровень.

Центр экологической политики Чувашии в рамках Соглашения о совместной деятельности в области формирования региональной экологической политики, подписанного в 2003 году между Центром экологической политики России, Министерством природопользования Чувашской Республики, Комитетом по охране природы г. Чебоксары осуществил несколько проектов, способствующих продвижению приоритетов экологической политики на региональном уровне.

В г. Чебоксары была реализована программа дополнительной базовой профессиональной подготовки «Формирование основ экологической культуры», обучение по которой прошли 30 специалистов (педагоги, журналисты, представители общественных организаций, библиотекари) из городов и районов Чувашской Республики, Нижегородской

области, Республики Мордовия и Марий Эл. Впервые были проведены социолого-психологические исследования отношения к экологическим проблемам, приоритетам экологической политики различных категорий населения республики. Выявленные особенности экологического сознания позволяют при разработке образовательных и просветительских программ применять методы психолого-педагогической коррекции и отслеживать эффективность деятельности в этой сфере. К сожалению, исследования выявили несформированность экологического мировоззрения и сознания не только у населения в целом, но и у специалистов учреждений образования и культуры. При исследовании типа доминирующей установки в отношении природы у представителей природоохранных структур предприятий и муниципальных органов, установка на природу как объект охраны оказалась на последнем месте. Очевидно, что для практического решения задач повышения экологической культуры населения, прежде всего, необходима подготовка квалифицированных специалистов в области эколого-просветительской работы и экологического образования и их методическое обеспечение. Для этой цели Центр совместно с Институтом образования Министерства образования Чувашской Республики проводит информационные и обучающие семинары для специалистов муниципальных учреждений образования и культуры, а также преподавателей и студентов высших и средних учебных заведений. В условиях дефицита методической литературы Центр совместно с Национальной библиотекой Чувашской Республики реализует проект «Электронная библиотека», предусматривающий перевод имеющейся информации на CD диски, при этом через созданную сеть модельных библиотек эта информация становится доступной для специалистов и заинтересованных граждан в 100 уголках республики. Для информационной поддержки специалистов из других территорий материалы будут размещены в библиотеке на сайте Центра. Обучившиеся специалисты составляют основное методическое ядро Центра. Реализуя свои проекты, вовлекая своих коллег, Центр консультирует и, таким образом, способствуют повышению общего уровня эффективности этой деятельности. Сдерживающим фактором в развитии систематической деятельности по формированию экологической культуры населения является отсутствие нормативно-правового регулирования и конкурсной поддержки на республиканском и муниципальных уровнях.

В партнерстве с республиканскими и муниципальными органами власти при экспертной поддержке ЦЭПРа (О.Е. Медведева, А.Г. Корнилов) Центр проводит работу по методическому обеспечению формирования экономического механизма региональной экологической политики. В первую очередь эта работа проводится в области экономических оценок ущербов и убытков, наносимых отдельным

видам природных компонентов. В ряде муниципалитетов внедрены такие нормативные акты как «Правила оценки и возмещению ущерба, причиняемого зеленым насаждениям»; «Порядок обращения с отходами строительства на территории муниципальных образований»; разработаны и находятся в стадии реализации методические рекомендации по оценке и возмещению ущерба, причиняемого захламлением земель. Практика реализации в Чувашии методики оценки и возмещения ущерба различным природным компонентам (также как и реализация подобных методик в некоторых других регионах, в первую очередь, в Москве) показывает, что, несмотря на определенные ограничения компетенции регионов в области нормативно-правового регулирования в области охраны окружающей среды, если рассматривать экологическое состояние природных компонентов в качестве экономической составляющей природно-имущественного комплекса, находящегося в распоряжении субъектов федерации и муниципальных образований, регионы имеют возможность существенного косвенного регулирования вопросов охраны окружающей среды. Все же следует отметить: перераспределение полномочий, проведенное в федеральном законодательстве не в пользу регионов, в значительной степени сдерживает на территориях активность органов власти в развитии эффективных и наименее затратных экономических механизмов в сфере управлением природопользования и охраны окружающей среды.

Для реализации комплексного подхода при разработке эффективной экологической политики в целях устойчивого развития крайне необходимо произвести оценку природного капитала и внедрить систему эколого-экономических индикаторов в программы социально-экономического развития как республики, так и муниципалитетов. С этой целью Центр экологической политики России совместно с Центром экологической политики Чувашии по поручению Министерства природных ресурсов и экологии Чувашской республики начали выполнение работ по разработке системы эколого-экономических индикаторов устойчивого развития для Чувашской Республики. Работу планируется завершить в конце 2007 года. Итогом ее станет выделение и дифференциация эколого-экономических индикаторов, которые могут быть включены в систему оценочных экономических показателей на республиканском и муниципальном уровне.

Многочисленные встречи и консультации со специалистами и представителями НПО и бизнеса, проведенные не только на территории республики, но и за ее пределами показали, что проблемы устойчивого развития, поддержания здоровья среды, повышения ценности природных ресурсов пока не заняли соответствующее положение ни в содержании образования, ни в деятельности региональных властей и НПО.

Для ознакомления с приоритетами региональной экологической политики в целях устойчивого развития и опытом территорий в этой сфере в Чебоксарах при поддержке и с участием Центра экологической политики России, Государственного Совета Чувашской Республики Министерство природопользования Чувашской Республики, Центр экологической политики Чувашии провел межрегиональную конференцию «Формирование экологической политики в целях обеспечения устойчивого развития региона: проблемы и перспективы», на которой выступили ведущие ученые и специалисты России в области экономики природопользования, экологического права, оценок здоровья среды и экологического риска, формирования экологической культуры представители пилотных регионов, ответственные представителей органов власти Поволжского региона, представители науки и общественности из 16 субъектов Российской Федерации.

Среди положительных результатов этого совещания можно отметить большой интерес к работе центров экологической политики, проявленный со стороны участников совещания из многих других регионов России, а также положительная оценка этого опыта сотрудничества со стороны местных органов исполнительной власти.

В сложившихся условиях для решения ключевых задач по основным направлениям региональной экологической политики, вовлечения общественности в процесс принятия решений Центр планирует развивать информационное взаимодействие и совместные проекты с местными университетами и НПО, СМИ и органами власти в рамках разработанных предложений о сотрудничестве.

**О.Т. Алексеева**

Центр экологической политики Чувашии

## Законодательные основы РФ по общественному участию

Нормы международного права и законодательство РФ не предусматривают детальную регламентацию процедуры участия общественности в градостроительной деятельности. Отдельные положения норм международного права и законодательства РФ в данном случае носят декларативный характер, однако могут быть использованы в качестве основополагающих начал, определяющих участие общественности в градостроительной деятельности.

Законодательство субъектов РФ и, в большей степени, ряда муниципальных образований в субъектах РФ устанавливает как общие процедуры участия общественности в градостроительной деятельности, так и отдельные формы такого участия (информирование населения, публичные слушания, участие в принятии решений и т.д.). Кроме того, регламентируется защита прав граждан при осуществлении градостроительной деятельности (разрешение споров, привлечение к юридической ответственности, возмещение ущерба).

Анализ нормативно-правовых актов, регламентирующих участие общественности в градостроительной деятельности, а также опыта реализации этих документов показал, что законодательно закрепленные положение об участии общественности на практике носят формальный, рекомендательный характер.

С другой стороны, нормативной основой общественного участия в принятии значимых решений при градостроительной деятельности служит широкий спектр нормативных документов, отражающих права граждан.

Важным нормативным источником общественного участия является ст. 9 Конституции РФ. Положение об использовании земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, является обоснованием законной заинтересованности населения в решении самых разных вопросов землепользования и природопользования. Особенностью правового регулирования общественного участия является его рассредоточенность по нескольким отраслям законодательства. В основном принципы общественного участия заложены в экологическом праве, также процедуры общественного участия закрепляются рядом нормативных актов, действующих в области градостроительства, местного самоуправления, земельных отношений.

К общим принципам общественного участия, продекларированных в федеральном законодательстве, можно отнести следующие:

- гласность и учет общественного мнения;
- участие общественности на максимально возможной ранней стадии принятия значимых решений, с целью рассмотрения и учета материалов, отражающих общественное мнение, для доработки по предложенным рекомендациям и замечаниям;
- достоверность и полнота информации, представленной общественности;
- открытость и объективность процесса общественного участия;
- презумпция потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной или иной деятельности;

**Анализ нормативно-правовых актов, регламентирующих участие общественности в градостроительной деятельности, а также опыта реализации этих документов показал, что законодательно закрепленные положение об участии общественности на практике носят формальный, рекомендательный характер.**

- приоритетность экологических аспектов над социальными, экономическими и другими аспектами хозяйственной и иной деятельности;
- ответственность заинтересованных сторон за невыполнение или ненадлежащее выполнение процедуры общественного участия.

В законодательстве о местном самоуправлении перечислены следующие формы общественного участия:

- правотворческая инициатива граждан,
- территориальное общественное самоуправление,
- публичные слушания,
- собрание граждан,
- конференция граждан (собрание делегатов),
- опрос граждан,
- обращения граждан в органы местного самоуправления,
- другие формы участия в осуществлении местного самоуправления, не противоречащие Конституции РФ.

Нормативно-правовые акты, в которых содержатся положения о порядке учета общественного мнения, не устанавливают критерии успешности проведения опросов общественного мнения (в т.ч. – какой процент населения должен быть опрошен, какой процент от мнения опрошенных считается результативным и т.п.). Однако, 10 июня 1999 года, Госстроем РФ были рассмотрены и одобрены «Методические рекомендации по разработке Порядка участия граждан в обсуждении и принятии решений по вопросам застройки и использования территорий городов и иных поселений» МДС 15-1.99 (10 июня 1999 г. протокол № 01-НС-15/7), в которых описан механизм учета общественного мнения в практике градостроительной деятельности. Данные «Методические рекомендации...» были предназначены для использования органами местного самоуправления в качестве пособия при подготовке и вводе в действие Порядка участия граждан в обсуждении и принятии решений по вопросам застройки и использования территорий городов и иных поселений.

Новая редакция Градостроительного Кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (с изменениями от 22 июля 2005 г.) внесла существенные дополнения и изменения в нормативный порядок осуществления градостроительной деятельности и, наконец-то достаточно подробно определила роль и место общественных обсуждений. В новом Градостроительном Кодексе данная процедура получила название «публичные слушания» и проводится с целью соблюдения прав человека на благоприятные условия жизнедеятельности, а также прав и законных интересов собственников земельных участков и объектов капитального строительства.

В соответствии со ст. 28 п.2 Градостроительного кодекса РФ, а также ст. 28 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации» – порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

### Понятия и определения

Изменения в Градостроительном кодексе от 22 июля 2005 г. внесли в данный законодательный документ такое новое понятие, как «публичные слушания». К сожалению, в ст. 1. «Основные понятия...» Градостроительного кодекса не дается определения нововведенному понятию. Другие законодательные документы РФ также не содержат определения данного понятия.

Следует отметить, что законодательные нормы экологического права, общественного участия или публичного обсуждения заимствованы из международного законодательства и законодательства развитых стран, в основном США и Великобритании. В последние годы, в связи с намерением России вступить в ВТО с 2002 года ведется активная работа по адаптации российского законодательства к стандартам Европейского Союза. Европейский Союз оказывает государственную помощь Российской Федерации по кодификации законодательства России с законодательством Европейского Союза. В рамках данной работы многие директивы и законодательные документы Европейского Союза переводятся на русский язык и, зачастую, переводчики, не обладая специальными знаниями в тех или иных областях, не всегда корректно переводят те или иные понятия.

Так видимо и случилось и при адаптации положений Градостроительного кодекса РФ к директивам Европейского Союза в вопросах применения и организации общественного участия (Public participation). В основных международных документах, постулирующих и регламентирующих процедуры общественного участия (World Charter for Nature, 1982; Council of Europe Resolution № 171, 1986; Aarhus Convention, 1998), помимо собственно термина «public participation» (общественное участие) часто используется понятие «public hearing», которое в прямом переводе звучит как «открытое слушание дела» или «публичное слушание дела», но по смыслу означает процедуру, растянутую во времени и включающую в себя как минимум три блока:

1. Информирование общественности.
2. Консультирование (обсуждение) с общественностью.
3. Учет общественного мнения.

Как информирование, так и консультирование с общественностью может осуществляться разными методами. Слушания (общественные или публичные) – это один из методов стадии консультирования. На стадии консультирования могут применяться и другие методы, например социологические опросы, анкетирование, «круглые столы», дискуссии, встречи с фокусными группами и т.д. А непосредственно

редственно слушания, как собрание жителей или заинтересованных лиц и групп в одном месте в определенное время, проводятся только в том случае, когда рассматриваемый вопрос затрагивает интересы большинства. Учет общественного мнения – это принятие решения о внесении (невнесении) изменений в рассматриваемый проект документа или намечаемой деятельности. При этом в обязательном порядке готовится отчет о том, какое мнение учтено, а какое не учтено и почему.

«Градостроительный кодекс» и закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» также декларируют, что процедура «публичных слушаний» может занимать от одного месяца до трех (речь явно не идет о собрании в одно время, в одном месте) и в обозначенный период времени должно быть проведено информирование, выставки, прием предложений и замечаний, собрания жителей и учет поступивших замечаний.

В федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с изм. ... от 21 июля 2005 г. в ст. 28. «Публичные слушания» в п.4 приводится перечень этапов и мероприятий, которые должны входить в порядок организации и проведения публичных слушаний: «Порядок организации и проведения публичных слушаний ... должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний».

Из этого можно сделать вывод, что в основу «Градостроительного кодекса» и закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» заложены все необходимые принципы общественного участия, декларируемые основными международными документами.

Таким образом, более корректный перевод на русский язык обсуждаемого понятия будет не «публичные слушания», а «публичные (общественные) обсуждения», как процедура, включающая в себя несколько стадий. А публичные (общественные) слушания – это одно из мероприятий данной процедуры, которое проводится в том случае, когда могут быть затронуты интересы большинства жителей или представителей заинтересованных групп.

Однако, в связи с тем, что Градостроительном кодексе использовано понятие «публичные слушания» во избежание противоречий с федеральным законодательством при разработке муниципальных нормативных документов регламентирующих этот процесс, придется использовать также понятие «публичные слушания». Однако данному понятию рекомендуется дать соответствующее определение, как процедуре.

Например: Публичные слушания – процедура (набор взаимосвязанных мероприятий) выявления мнения заинтересованной общественности по определенному вопросу для дальнейшего учета его при принятии решения.

А для обозначения слушаний, как собрания жителей или заинтересованных лиц (групп) в одном месте в определенное время, предлагается использовать понятие «собрание жителей (заинтересованных лиц)», которое также встречается в Градостроительном кодексе (ст.28, п.5).

### **Основные правила организации процедуры публичных слушаний (общественного участия)**

На основании проведенного анализа международного и российского законодательства в области регламентации и организации публичных слушаний (общественного участия) можно выделить 5 основных правил этой процедуры:

1. Достаточное количество адекватной информации должно быть предоставлено в форме, доступной пониманию неспециалиста (однако, без излишнего упрощения или примитивизма).
2. Заинтересованные стороны должны иметь достаточно времени, чтобы ознакомиться с информацией, обсудить и проанализировать ее, а также сделать выводы.
3. Заинтересованные стороны должны иметь достаточно времени, чтобы представить свою точку зрения.
4. Необходимо реагировать на поставленные вопросы/проблемы или замечания, сделанные заинтересованными сторонами (принцип «обратной связи»).
5. Выбор мест для встреч и график мероприятий должны быть ориентированы на максимальную посещаемость и свободный обмен мнениями между всеми заинтересованными сторонами.

Данные правила были использованы при разработке муниципального нормативного документа – Положение «О порядке организации и проведения публичных слушаний при осуществлении градостроительной деятельности на территории городского округа г. Новокузнецк». Проект документа разработан Кемеровской региональной общественной организацией «Информационное экологическое агентство» (ИНЭКА, г. Новокузнецк) по просьбе Главного управления архитектуры и градостроительства Администрации города (ГлавУАиГ) в соответствии с новой редакцией Градостроительного кодекса РФ от 29.12.04 г. № 190-ФЗ (с изм. от 22.07.05 г. и 31.12.05 г.).

**Е.В. Перфильева**

«Информационное экологическое агентство» (ИНЭКА, г. Новокузнецк)

## ПОЛОЖЕНИЕ О ПУБЛИЧНЫХ СЛУШАНИЯХ В ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

27 декабря 2005 г. в самый канун Нового года в общественной жизни города Новокузнецка произошло важное событие. Совет народных депутатов принял Положение «О порядке организации и проведения публичных слушаний при осуществлении градостроительной деятельности на территории городского округа г.Новокузнецк». И, несмотря на то, что это решение не нашло широкого освящения в городских средствах массовой информации, можно считать его своего рода вехой во взаимоотношениях городской Администрации, застройщиков и жителей нашего города.

Проект документа разработан Кемеровской региональной общественной организацией «Информационное экологическое агентство» (ИнЭКА, г. Новокузнецк) по просьбе Главного управления архитектуры и градостроительства Администрации города (ГлавУАиГ) в соответствии с новой редакцией Градостроительного кодекса РФ от 29.12.04 г. № 190-ФЗ (с изм. от 22.07.05 г. и 31.12.05 г.). Разработка этого документа велась специалистами ИнЭКА за счет собственных средств, без привлечения бюджетного финансирования города.

Необходимость разработки и принятия такого документа неоднократно обсуждалась в г. Новокузнецке на протяжении последних 2-3 лет, как на уровне структур власти, так и общественными организациями и просто заинтересованными гражданами. Права граждан на доступ к участию в обсуждении градостроительных вопросов декларативно закреплены в федеральном законодательстве (Конституция РФ, ФЗ «Об охране окружающей среды», Градостроительный Кодекс и др.). Но на деле ни на местном, ни на региональном уровне до сих пор не было четко регламентированной процедуры общественного участия. Отсутствие подобного документа нередко становилось тормозом в градостроительной деятельности, приводило к возникновению конфликтов, а зачастую и к финансовым убыткам предпринимателей.

Первоначальный вариант «Положения об общественном участии в градостроительной деятельности» был разработан ИнЭКА в 2003-2004 гг. в рамках грантовых проектов: российско-британского проекта «Развитие нормативно-правовой и методической базы общественного участия и защиты экологических прав граждан при реализации градостроительной политики на муниципальном уровне» и проекта «Студенческий Экологический Парламент»/СЭП при содействии Администрации города и финансовой поддержке программы ТАСИС Европейской комиссии (подробности на сайте ИнЭКА <http://www.ineca.ru/?dr=projects&pg=arhiv>). Но разработанный документ не был тогда принят в связи с ожидаемыми изменениями Градостроительного Кодекса.

И, действительно, новая редакция Градостроительного Кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (с изменениями от 22 июля 2005 г.) внесла существенные дополнения и изменения в порядок осуществления градостроительной деятельности и, наконец-то достаточно подробно определила роль и место общественных об-

**Вероятно, что процедуры организации и проведения публичных слушаний при разработке многих проектов удлинит процесс принятия решений по ним и, наверное, удорожат сами проекты. Но зато общественное участие, организованное на ранних стадиях принятия решений, позволяет снизить уровень социальной напряженности; повысить степень доверия населения к власти; а инициаторы градостроительной деятельности в процессе общественных обсуждений зачастую получают интересные предложения по улучшению проектных решений.**



суждений. В новом Градостроительном Кодексе эта процедура получила название «публичные слушания» и проводится с целью соблюдения прав человека на благоприятные условия жизнедеятельности, а также прав и законных интересов собственников земельных участков и объектов капитального строительства.

Специалисты ИнЭКА в процессе работы над грантовыми проектами накопили большой опыт, который, безусловно, пригодился при разработке нового Положения.

Новая редакция «Положения...» осенью 2005 года была передана на рассмотрение в ГлавУАиГ, Администрации районов города, Управление земельных ресурсов и землеустройства и Правовое управление Администрации города. Скорректированный проект документа был вынесен ГлавУАиГ на утверждение в Совет народных депутатов города.

Не стоит думать, что с принятием Советом народных депутатов этого документа, с реализацией его положений на практике чиновники Администрации, инициаторы строительства теперь обязаны по первой жалобе реагировать на каждый чих возмущенного жителя и устраивать народный референдум по любому поводу, как это анонсировали на одном из городских телевизионных каналов.

Принятое Положение «О порядке организации и проведения публичных слушаний при осуществлении градостроительной деятельности на территории городского округа г. Новокузнецк» четко регламентирует процедуру публичных слушаний. Положение определяет, в каких случаях и по каким вопросам необходимо проводить публичные слушания, сроки проведения публичных слушаний, разграничивает ответственность и обязанности администрации города, инициаторов деятельности и организаторов публичных слушаний. Также в Положении определяется минимальный набор необходимых мероприятий для проведения публичных слушаний по каждому типу рассматриваемого вопроса, от проекта генерального плана города до реконструкции объектов капитального строительства. Реализация данной процедуры позволит инициаторам градостроительной деятельности, застройщикам, предпринимателям учесть интересы жителей и собственников, снизить риски конфликтных ситуаций, задержек и издержек при реализации того или иного проекта.

В дополнение к принятому Положению в настоящий момент разрабатываются «Методические рекомендации», в которых подробно описано как необходимо организовывать и проводить мероприятия в рамках публичных слушаний, даны примерные формы календарного плана, информационного сообщения, протокола собрания с жителями, отчета об учете общественного мнения и т.д.

Вероятно, что процедуры организации и проведения публичных слушаний при разработке многих проектов удлинит процесс принятия решений по ним и, наверное, удорожат сами проекты. Но зато общественное участие, организованное на ранних стадиях принятия решений, позволяет снизить уровень социальной напряженности; повысить степень доверия населения к власти; а инициаторы градостроительной деятельности в процессе общественных обсуждений зачастую получают интересные предложения по улучшению проектных решений.

Да и сами жители должны иметь не только право, но и организованную возможность легитимно отстаивать свою точку зрения и защищать свои ценности. Участие в процедурах общественных обсуждений позволят жителям города стать реально причастными к проектам реконструкции и благоустройства родного города.

Одним словом, Положение об общественном участии, о котором так много говорилось в последнее время в г. Новокузнецке, наконец принято. Посмотрим, как оно станет работать на практике.

**Н.В. Судакова,  
Е.В. Перфильева,  
Е.Ф. Тельгереков**

«Информационное экологическое агентство»  
(ИнЭКА, г. Новокузнецк)

## ИНФОРМАЦИОННОМУ ЭКОЛОГИЧЕСКОМУ АГЕНТСТВУ – 10 ЛЕТ

**Созданное в 1995 году Информационное экологическое агентство (ИнЭКА) в настоящее время представляет собой, пожалуй, одну из самых известных, профессионально работающих общественных экологических организаций Кузбасса.**

**10 лет... С одной стороны – это замечательный юбилей и праздник, но также хороший повод для того, чтобы оглянуться назад и оценить путь, который мы прошли.**

**От первой задумки (идеи) до сегодняшнего дня действительно пройден большой путь – от общественной организации, распространяющей экологическую информацию, до профессионального консалтингового Агентства. Вместе с динамично меняющейся страной и обществом, менялась и росла наша организация, совершенствовалось наше представление о том, что мы можем и должны делать.**

**В соответствии с этими представлениями мы планировали и реализовывали наши самые разнообразные проекты. К нам приходили, от нас уходили, с нами оставались... И сегодня коллектив ИнЭКА – это команда единомышленников, профессионально выполняющих работу и знающих свое дело.**

10 лет... Для общественной организации - это целая эпоха. Мы росли и развивались в условиях «новой обновленной России». И, несмотря на всевозможные коллизии, которые встречались на нашем пути, мы выжили, выстояли, продолжаем развиваться и сегодня нам есть, чем гордиться. Наши самые первые проекты – «Эко-бюллетень ИнЭКА» и экологическая библиотека до сих пор существуют и развиваются. Ресурсный центр поддержки общественных инициатив превратился в Отдел общественного консультирования и также продолжает свою деятельность. За десять лет нам удалось реализовать множество замечательных грантовых проектов, как с российскими, так и с зарубежными партнерами, что, несомненно, сыграло большую роль в повышении квалификации сотрудников нашей организации. Мы научились привлекать инвестиции зарубежных фондов, профессионально ими управлять и помогаем другим осваивать это отнюдь не простое дело.

Стремление к финансовой устойчивости в ситуации отсутствия государственной поддержки заставило общественную организацию искать приемлемый спектр коммерческих услуг, который бы не только позволил зарабатывать, но и развивать организацию, повышать квалификацию ее сотрудников. В результате появился Центр экологических проектов ИнЭКА, успешно работающий сегодня с промышленными предприятиями и оказывающий им платные услуги в области экологического консалтинга.

Данный проект оказался очень удачным, оформился в отдельное юридическое лицо – «ИнЭКА-консалтинг» и сегодня клиентами ИнЭКА являются как городские предприятия, так и российские крупные промышленные компании. Неизменная доброжелательность, ответственность, постоянное повышение квалификации сотрудников и качества выполняемых работ позволили нам сформировать круг постоянных клиентов и привлекать новых. ИнЭКА стало успешно работать с промышленными предприятиями не только Кемеровской области, но и других регионов. Нашими клиентами стали более 60 предприятий. Сегодня среди наших заказчиков крупные промышленные компании: РУСАЛ, ЕвразХолдинг, Южкузбассуголь, Угольная компания «Южный Кузбасс», Евро-Азиатская энергетическая компания и др. Но и небольшие предприятия строительной индустрии, пищевой промышленности, автомобильного и железнодорожного транспорта, автотранспортные станции остались нашими постоянными клиентами, мы дорожим их доверием и стараемся выполнять все заказы качественно и профессионально.

На сегодняшний день ИнЭКА имеет опыт работы по разным направлениям региональной экологической политики:

- индикаторы устойчивого развития;
- законодательство и экономическое регулирование в области охраны окружающей среды;
- оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) и экологический аудит;
- внедрение систем экологического менеджмента на промышленных предприятиях;

- оценка рисков здоровью населения от осуществляемой и намечаемой хозяйственной деятельности;
- эколого-экономическая оценка эффективности инвестиционных проектов;
- нормирование выбросов, сбросов и отходов для промышленных предприятий;
- информационное обслуживание по проблемам окружающей среды;
- общественное участие при принятии экологических значимых решений.

За 10 лет работы ИнЭКА реализовало более 100 проектов экологической и социальной направленности разного значения: локального, местного, регионального и межрегионального. По результатам конкурса Национальной Экологической Премии «ЭкоМир» 2005 года ИнЭКА присвоено звание Лауреата в номинации «Экологическая политика» за успешную реализацию российско-британского проекта «Разработка концепции экологической политики Кемеровской области. Взаимодействие власти, бизнеса и общественности». При реализации этого проекта ИнЭКА в течение 2-х лет плодотворно сотрудничала с крупнейшей британской экологической консалтинговой фирмой «Environmental Resources Management Ltd» (ERM, London). Результатом проекта стало то, что впервые в России на региональном уровне не только разработана Концепция экологической политики, но и утверждена в качестве нормативного документа. Отличительная черта проекта - впервые в Кемеровской области к разработке и обсуждению стратегического документа было привлечено большое количество не только специалистов, но и заинтересованной общественности.

Один из последних проектов ИнЭКА – «Разработка индикаторов устойчивого развития Кемеровской области». Этот проект выполнен при поддержке Центра экологической политики России и участии представителей департаментов Администрации Кемеровской области, территориальных управлений государственных служб в области охраны окружающей среды и здоровья населения, ВУЗов области и общественных организаций. Разработка индикаторов устойчивого развития стала логичным продолжением работ, выполненных при разработке Концепции экологической политики Кемеровской области.

Многолетняя деятельность в общественном секторе дала нам неоценимый опыт конструктивного взаимодействия с административными природоохранными структурами, как с муниципальными, так и с региональными и федеральными. При работе над совместными проектами мы научились взаимовыгодному партнерству с органами власти, бизнесом и общественными организациями.

Одно из приоритетных направлений деятельности ИнЭКА – совершенствование методологии экспертной экологической оценки. В рамках международных грантовых программ сотрудники ИнЭКА

прошли обучение в области стратегической экологической оценки, оценки воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности (ОВОС), экологической экспертизы, экологического менеджмента и аудита. Полученные знания сегодня активно используются и пополняются в практической деятельности Агентства.

Опыт разработки Концепции экологической политики Кемеровской области, индикаторов устойчивого развития помогает работать в сфере стратегической экологической оценки, оценки эколого-экономической эффективности инвестиционных проектов, оценки экономического эффекта от внедрения природоохранных мероприятий, оценки экологического ущерба. Работы ИнЭКА в области оценки эколого-экономической эффективности инвестиционных проектов используются для подготовки учебных пособий по экономике природопользования разными образовательными организациями.

Опыт ИнЭКА в области экспертной экологической оценки и в сфере организации общественных обсуждений при принятии управленческих решений вызывает интерес представителей административных органов, промышленных компаний, в том числе и из других регионов. По приглашению администраций городов и промышленных компаний специалисты ИнЭКА принимали участие в организации и проведении ОВОС и общественных обсуждений по намечаемой деятельности при разработке проекта модернизации Красноярского алюминиевого завода, проекта строительства второй очереди Саяногорского алюминиевого завода (Республика Хакасия), проекта строительства Тайшетского алюминиевого завода (Иркутская область).

Организовывать и проводить общественные обсуждения (анкетирование, опросы населения, общественные слушания, встречи, «круглые столы»), консультации по проблемам общественного участия в процедуре ОВОС нам помогает опыт, наработанный в рамках международных проектов, стажировки и использование методик организации подобных мероприятий за рубежом.

Наши специалисты постоянно работают над повышением своей профессиональной квалификации, участвуют в семинарах и конференциях, организуемых на территории нашей области, Сибирского федерального округа, в Москве, Санкт-Петербурге и в других городах.

Деятельность ИнЭКА известна не только в Кемеровской области. Проекты, реализованные ИнЭКА, тиражируются в других регионах РФ, а наши специалисты востребованы в качестве консультантов и экспертов.

#### **Е.Ф. Тельгереков**

Специалист по связям со СМИ Информационного экологического агентства (ИнЭКА), г. Новокузнецк



**бюллетень Центра экологической политики России  
"НА ПУТИ К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ РОССИИ"**

**№ 33, 2006**

**АДРЕС РЕДАКЦИИ:**

119071 МОСКВА,  
ЛЕНИНСКИЙ ПРОСПЕКТ 33, К. 326  
ЦЕНТР ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ  
ТЕЛ./ФАКС:  
(495) 952-2423,  
(495) 952-3007  
ЭЛ. ПОЧТА: [ECOPOLICY@ECOPOLICY.RU](mailto:ECOPOLICY@ECOPOLICY.RU)  
[WWW.ECOPOLICY.RU](http://WWW.ECOPOLICY.RU)

**редколлегия:**

Гл. редактор В.М. Захаров  
Выпускающий редактор С.Г. Дмитриев  
С.Н. Бобылев,  
М.И. Васильева,  
С.И. Забелин,  
Р.А. Перелет,  
О.А. Понизова,  
Б.А. Ревич,  
А.В. Яблоков,  
В.А. Ясвин

**ассистент редактора:**

Ю.Ф. Морозова

**дизайн:**

П. Маслов

**допечатная подготовка:**

Д. Щепоткин

**печать:**

Издательская группа "Реформ-Пресс"

тираж 1500 экз.

Бюллетень издан при поддержке  
Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. МакАртуров  
(The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, USA) и  
Фонда Чарльза Стюарта Мотта  
(The Charles Stewart Mott Foundation, USA)  
и распространяется бесплатно.

В бюллетене представлены мнения отдельных лиц и организаций,  
которые могут не совпадать с мнением редакции.

Издание зарегистрировано в Государственном комитете  
Российской Федерации по печати  
(Рег. № 01777116)

©Центр экологической политики России

ISSN 1726-4006