

АКАДЕМИЯ НАУК СССР
ИНСТИТУТ ГЕОГРАФИИ

**ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ
ВЗАИМОСВЯЗИ ХОЗЯЙСТВА
И ПРИРОДЫ**

Москва — 1990

АКАДЕМИЯ НАУК СССР
ИНСТИТУТ ГЕОГРАФИИ

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ВЗАИМОСВЯЗИ ХОЗЯЙСТВА И
ПРИРОДЫ

Материалы координационного совещания
(МССР, г.Тирасполь, октябрь, 1988 г.)

МОСКВА - 1990 г.

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ ПОДХОД В УПРАВЛЕНИИ
ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ НА УРОВНЕ РЕГИОНА

Б.А.Красноярова, Ю.И.Винокуров,
В.И.Булатов

Институт водных и экологических
проблем СО АН СССР, г.Барнаул

Признанной формой научного подхода к решению региональных экологических проблем является разработка целевых комплексных программ, выступающих как средство концентрации усилий исследователей и практиков, как инструмент решения сложных проблем по организации всей природоохранной и природопользовательской деятельности.

Целевая комплексная программа (ЦКП) – директивный адресный документ, представляющий собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс социально-экономических, производственных, научно-исследовательских, организационно-хозяйственных и других заданий и мероприятий, направленных на решение народнохозяйственной проблемы наиболее эффективными путями и в установленные сроки (1).

Целевая комплексная программа "Территориальная организация рационального использования и охраны природы в условиях развития производительных сил Алтайского края в 1986–2000 годах" (ЦКП "Экология") создавалась в соответствии с решениями исполнительного комитета Алтайского Совета народных депутатов под руководством краевого штаба и Научного совета, в ее разработке принимали участие представители академической, вузов-

ской и отраслевой науки края.

Программа разрабатывалась в два этапа. На первом – были подготовлены отдельные подпрограммы, каждая из которых, как важный ресурсный блок, может существовать самостоятельно, имеет своих заказчиков и исполнителей, целевые установки, определенные объемы капитальных вложений на природоохранные мероприятия, сроки их выполнения.

На втором этапе материалы подпрограмм были проанализированы, обобщены, систематизированы и дополнены, на их основе была разработана собственно целевая комплексная программа "Экология", имеющая как отраслевой, так и территориальный разрез и систему мер по ее реализации.

Объединяющим началом для обоснования всех мероприятий программы и стимулирующим фактором при выборе наиболее эффективных путей их реализации являются ее цели и задачи. При этом особое место занимает генеральная цель программы, которая должна быть органически связана с общей стратегией развития народного хозяйства региона и страны в целом. Генеральная цель имеет долговременный характер, поэтому конечные результаты программы характеризуют лишь обозримые рубежи в ее достижении.

Интегрируя экономические, научно-технические, социальные и экологические аспекты рассматриваемой проблемы, генеральная цель определяет содержание и временную логику осуществления конкретных задач, которые в совокупности учитывают все стороны проблемы и позволяют строить систему мероприятий, обеспечивающую в конечном итоге достижение генеральной цели.

Генеральной целью данной программы является создание оптимальных условий жизнедеятельности населения, восстановление природного потенциала региона, рационализация использования, обеспечение воспроизводства и охраны природных ресурсов в условиях интенсивного развития производительных сил Алтайского края. В программе выделены три группы задач, ведущие к достижению промежуточных рубежей на пути к генеральной цели и, соответственно, три этапа реализации программы, каждый из которых равняется пятилетию.

Задачи первого этапа, который примыкает к очередному плановому периоду (12-я пятилетка), определяют систему мероприятий, которые воплощаются в реальные плановые сроки, обеспечены ресурсами и должны быть материализованы в конкретные объекты.

Задачи второго этапа (XIII пятилетка) носят более вероятностный характер, они призваны обеспечить преемственность в реализации программы с учетом достижений в научно-техническом и социально-экономическом развитии края. Задачам этого периода присуща определенная свобода выбора решений, ибо на них слабее воздействуют реальные ресурсные материально-технические ограничения.

Задачи третьего этапа охватывают долгосрочную перспективу, они могут быть подвержены корректировке в процессе осуществления программы с связи с появлением новых проблем, необходимость решения которых вызвана процессом дальнейшего развития региона и страны в целом.

Целевая комплексная программа "Экология" состоит из десяти самостоятельных, но взаимосвязанных подпрограмм:

1. Почвенно-земельные ресурсы и сельское хозяйство.
2. Гидроклиматические ресурсы и водное хозяйство.
3. Атмосфера.
4. Лесные ресурсы и лесное хозяйство.
5. Биологические ресурсы.
6. Минерально-сырьевые ресурсы.
7. Здравоохранение и рекреация.
8. Особоохраняемые территории.
9. Политические, правовые, социально-экономические вопросы природопользования: образование, воспитание, кадры.
10. Совершенствование управления и создание блока "Природопользование" в составе АСУ "Алтай".

Подпрограммы построены по отраслевому принципу и имеют целью получение максимально возможного экономического и экологического эффектов. Они реализуются в определенных пространственных границах и плановых временных интервалах в соответствии с объективно сложившейся системой отраслевого планирования природопользования с его научной, проектной и изыскательской базой.

Ниже, в таблице, приведены цели, основные проблемы и задачи отдельных подпрограмм. Цели и задачи подпрограмм взаимосвязаны и пересекаются между собой. Например, достижение конечной цели подпрограммы "Здравоохранение и рекреация" зависит, главным образом, от достижения целей подпрограмм "Атмосфера", "Гидроклиматические ресурсы и водное хо-

зяйство", "Почвенно-земельные ресурсы и сельское хозяйство" и т.д.

Одной из основных целей программы является интеграция усилий территориальных и отраслевых органов, научно-исследовательских и проектных организаций, направленных на охрану и рациональное использование природных ресурсов. ЦКП "Экология" является первым этапом в разработке комплекса природоохранных мероприятий в крае и призвана стать базовой для разработки территориальной комплексной схемы охраны природы.

Процесс создания ЦКП потребовал использования элементов методологии программно-целевого планирования:

- а) выявления проблемной ситуации;
- б) количественного выражения, согласования и ранжирования целей;
- в) анализа и элиминирования ресурсных проблем;
- г) решения межотраслевых задач, не укладывающихся в рамки существующей системы планирования и управления.

При разработке подходов и методического инструментария нашли подтверждение и были реализованы многие принципы и положения регионального программного планирования, которые детально освещаются в известных монографиях (2,3). Следует акцентировать внимание на этих положениях и подходах, ставших составной частью программно-целевого подхода в планировании природопользования.

Определяющее значение имеет формирование главной цели, основных подцелей и задач программы на этапе структуризации проблемной (эколого-экономической) ситуации на основе ее

Основные цели, проблемы и задачи подпрограмм ЦКП "Экология"

Таблица

Наименование подпрограммы	Цели	Основные проблемы	Задачи	
			4	5
I. Почвенно-земельные ресурсы и сельское хозяйство	Рациональное использование земель, восстановление и повышение плодородия сельскохозяйственных угодий для обеспечения реализации цели реализации Продовольственной программы	Восстановление и повышение плодородия земель	- Воспроизводство почвенного плодородия - Развитие гидромелизации - Мелиорация солонцовых земель - Достижение оптимальной структуры земельного фонда - Сохранение почв от истощения (потери гумуса, отдельных элементов питания и т.д.) - Содействие оптимальной технологии - Сохранение почв от вторичного засоления и подтопления	- Предотвращение загрязнения почв тяжёлыми металлами, радиоактивными веществами, кислотами и щелочами - нерационально используемыми и химическими средствами защиты растений - горными, строительными и др. отходами Прекращение необоснованного отвода земель для несельскохозяйственных нужд. Рекультивация нарушенных земель. Охрана почв от эрозии (ветровой и водной).
	Обеспечение оптимальных экологических функций почвенного покрова			

П. Гидроклиматические ресурсы и водное хозяйство

Обеспечение потребностей населения и народного хозяйства края водными ресурсами

Предотвращение отрицательных последствий антропогенного воздействия на водные ресурсы

Сокращение промышленного потребления водных ресурсов
Удовлетворение нормативной потребности сельского хозяйства в воде
Обеспечение населения края питьевой водой стандартного качества

Осуществление охраны от загрязнения промышленными, коммунальными, сельскохозяйственными сточными водами
Бережное использование подземных вод
Оеспечение потребностей населения в воднорекреационных ресурсах
О рана малых рек

Прекращение молевого сплава леса

Ш. Атмосфера

Последовательное улучшение состояния воздушного бассейна промышленных узлов для обеспечения оптимальных санитарно-гигиенических условий труда и жизни населения

Доведение объемов вредных выбросов в атмосферу в городах и районах промышленных узлов до предельно допустимых

Создание нормальных санитарно-гигиенических условий на вредных производствах

Строительство новых и реконструкция действующих установок по улавливанию пыли и газа из атмосферы
Внедрение новых технологий, способствующих предотвращению загрязнений
Создание автоматизированной системы контроля и управления загрязнением воздушного бассейна
Организация стационарных постов по наблюдению за состоянием воздуха на крупных промышленных предприятиях
Замена устаревшего оборудования
Внедрение новых безотходных технологий и автоматических линий во вредных цехах и производствах

IV. Здравоохранение и рекреация

Оптимизация окружающей среды, улучшение медико-демографической ситуации, рациональное использование лекарственных, курортных и рекреационных ресурсов края

Оптимизация окружающей среды

Оптимизация условий окружающей среды для улучшения здоровья населения

Совершенствование системы адаптации человека к экологическим условиям края
Усиление эпидемиологического надзора за природно-очаговыми заболеваниями

Улучшение медико-демографической ситуации

Оптимизация демографических процессов
Улучшение здоровья женщин, матери, плода, ребенка
Снижение потерь трудового потенциала

Рациональное использование, восстановление и охрана ресурсов

- лекарственных растений
- курортно-рекреационных ресурсов

разбиения до уровня проблемы (подпроблемы) и задачи на основе метода дерева целей. Разработка представлений о структуре и содержании проблемной ситуации облегчила процесс постановки целей, определила участников разработки программы.

При анализе региональных проблем возникла необходимость проработки их критериальных свойств: межотраслевого и междомственного характера, пространственных границ, влияния на развитие сфер народного хозяйства и частей региона. Как особый научный метод выделения региональных проблем на территории использован метод проблемно-территориального районирования. Такое районирование тесно связано с природно-хозяйственным зонированием, выделением типов ведения хозяйства и учетом характера антропогенного воздействия на природу. На основе такого подхода выделены регионы типа бассейна Алей, Горный Алтай, степная Кулунда, долина Верхней Оби. Этот метод тесно связан с подходами географов Института географии АН СССР (4,5). Важное значение при проведении районирования имел учет пространственно-временной организации природных систем, учет тенденций и прогноза изменений природной среды, использовался также и ландшафтный подход.

В плане развития научных основ программно-целевого подхода встала задача продолжения фундаментальных исследований процесса взаимодействия природных и хозяйственных систем, систем расселения и использования уже имеющихся знаний об этих взаимодействиях как научный задел, информационную базу для разработки данной целевой программы.

Новые моменты выявлены при анализе проблем управления природопользованием: недостаточная эффективность односторонне приоритетных систем управления (территориальных или отраслевых, при явном преобладании последних). Поэтому обосновывается необходимость создания новых территориальных объектов управления на уровне групп районов, с учетом объективной дифференциации природных условий - по бассейнам, природным подзонам, провинциям. Назрел вопрос и об изменении границ некоторых административных формирований.

В вопросах информационного обеспечения поставлена задача создания региональной геоинформационной системы (РГИС), включающей картографический блок, блоки фактической и прогнозной информации, нормативно-экологической, программный.

Достаточно сложным оказывается увязка "беспрограммных" форм планирования использования естественных ресурсов, которые, как известно, оказались не в состоянии увязать проблему их комплексного использования с задачами регионального развития, а также других плановых документов регионального уровня с целевой комплексной программой. Придание ЦКП статуса программно-предпланового документа должно внести изменения в систему управления развитием региона.

Напомним, что главной целью разработки ЦКП было выявление путей создания здоровой природной среды как важнейшего социального фактора, обеспечивающего повышение уровня жизни и создание условий всестороннего развития личности. Исходными принципами разработки этой Программы послужили:

- балансирование всей системы природоохранных мероприятий на уровне руководства программой;

- внедрение научно-технических достижений, проведение ресурсосберегающей политики;
- рациональное использование территориальных резервов и ресурсов, повсеместное соблюдение существующего природоохранного законодательства;
- опора на выявление сложившихся тенденций природопользования, оценку экологической ситуации и их прогнозные проработки.

Система конкретных мероприятий, предусмотренных в программе, состоит из трех разделов:

1. Научного, отражающего степень научного обеспечения и проработки соответствующих проблем.
2. Проектного, включающего все проектные проработки и предложения по экологическим вопросам.
3. Организационно-хозяйственного, состоящего из системы конкретных взаимоувязанных мероприятий, направленных на обеспечение рационального комплексного использования и воспроизводства природных ресурсов, охрану окружающей среды.

Финансирование мероприятий, включенных в ЦКП, базируется на действующем положении о порядке использования госбюджетных средств, кредитных ссуд и других источников финансирования с приспособлением их к новому объекту, каким является ЦКП, с централизацией функций и отработкой целевых форм, созданием специализированного ресурсного фонда охраны природы. При этом по каждому конкретному мероприятию определены заказчики и исполнители, сроки и сметная стоимость реализации.

Оценка разнообразных и довольно противоречивых тенденций природопользования в Алтайском крае отражает явления, характерные для сложного процесса взаимодействия общества с окружающей средой. Практика отраслевого, ведомственного использования отдельных видов ресурсов, отставание со строительством природоохранных сооружений и невыполнение планов природоохранных мероприятий, устаревшая технология ряда промышленных производств, сложившаяся чрезмерная концентрация предприятий на ограниченных площадях резко обострили обстановку и ухудшили состояние ресурсов и среды обитания в отдельных районах края.

На пути реализации программы встали определенные барьеры, выявились объективные трудности, противоречия и недоработки. Они связаны не с отсутствием поддержки на уровне Советов народных депутатов, а прежде всего обусловлены тем, что нет действенных экономических рычагов и механизмов внедрения ресурсосберегающих технологий и природоохранных мероприятий, четких организационных форм ликвидации существующих ведомственных границ и межотраслевых противоречий. Имеется много трудностей технико-технологического, финансово-экономического, проектно-исследовательского и организационного плана.

ЦКП рассчитана на 15 лет (1986-2000 гг.), но наиболее подробно рассмотрен первый период - 12-я пятилетка. Сейчас в стране происходят значительные изменения, связанные с внедрением нового хозяйственного механизма, новых принципов финансирования объектов, связанных с использованием естественных ресурсов. На новом уровне идет осмысление сложившейся экологической

ситуации в стране и отдельных ее регионах. Формируются более полномочные органы контроля за состоянием окружающей природной среды и использованием естественных ресурсов. Следует учитывать изменения в пространственном размещении производительных сил и новые варианты производственных отношений, такие как арендный подряд в земледелии, кооперативные начала в охотничье-промысловом хозяйстве и т.д. Достаточно гибкая структура и адаптивные свойства ЦКП позволяют пересматривать ее основные параметры и с началом каждого нового временного интервала и в связи с возрастанием актуальности решения локальных и региональных проблем природопользования.

Литература

1. Методические указания к разработке планов экономического и социального развития СССР. М., Экономика, 1980.
2. Региональное программное планирование. Вопросы теории и практики. Новосибирск, Наука, 1981, 289с.
3. Методологические положения разработки крупных территориальных программ. Новосибирск, Наука, 1986, 306с..
4. Территориальная организация хозяйства как фактор экономического развития. Сборник научных трудов. М. ИГАН СССР, 1987, 253с.
5. География - управлению природопользованием. М., ИГАН СССР, 1986, 146с.