УДК [351.853:502](477)

Криштанович С.В.,

Львовский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины,
главный специалист сектора информационно-аналитической работы;
соискатель кафедры европейской интеграции и права
Львовского регионального института государственного управления
при Президенте Украины (Украина, г. Львов)

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПРОЦЕССОМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОРНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Проанализированы содержание и сущность основных задач и направлений государственного управления процессом обеспечения экологической безопасности горных территорий. Раскрыты пути повышения эффективности государственного управления в этой сфере.

Ключевые слова: государственное управление, горные территории, экологическая политика государства, экологическая безопасность, регион, ЕС, Украина, Россия.

Государственное управление процессом обеспечения экологической безопасности горных территорий на современном этапе привлекает все большее внимание специалистов различных отраслей, политиков, ученых и общественности. Причина такого повышенного внимания заключается в том, что от эффективности экологического управления зависит, насколько уровень экологической безопасности этих территорий будет соответствовать нормам и требованиям, предусмотренным международным законодательством для безопасной жизни и здоровья населения, которое там проживает [1].

Проблемы экологической безопасности окружающей среды исследовались такими учеными, как Ю. Арский, Ю. Баденков, С. Боголюбов, Л. Браун, Ю. Егоров, Д. Зеркалов, С. Ивановский, В. Костицкий, В. Котляков, В. Швецов, Ю. Одум, М. Придн, П. Самолетова, Ю. Стадницкий, Г. Мороз, М. Хвесик, Е. Хлобыстов, Ф. Цогоев, Л. Шодоева и др. Вместе с тем вопросы государственного управления обеспечением эколо-

гической безопасности горных территорий исследованы недостаточно.

Целью статьи является выяснение содержания и сущности основных задач и направлений государственного управления процессом обеспечения экологической безопасности горных территорий и путей повышения эффективности государственного управления в этой сфере.

Среди проблем государственного управления вопрос обеспечения экологической безопасности горных территорий занимает особое место. Она свидетельствует об отсутствии системного подхода к решению экологической безопасности этих территорий, недостатках в формировании и реализации государственной горной политики, а также координации в решении вопросов экологической безопасности в деятельности центральных и местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления [2].

Государственное управление процессом обеспечения экологической безопасности горных территорий является своеобразной формой и средством практического осуществления государственной горной политики. Его содержание и сущность можно раскрыть с достаточной полнотой только при условии динамического анализа существующих проблем этих территорий и путей их решения.

Следует отметить, что горные территории являются одними из наиболее экологически уязвимых. Среди основных причин осложнения экологической ситуации в горных территориях, во-первых, было изменение структуры лесов – нерациональная вырубка, в частности сплошная на горных склонах, и неэффективное лесопользование, которые привели к ослаблению традиционной защитной функции леса, длительным стало их естественное восстановление. Уменьшение лесистости территории в горных ландшафтах составляет сегодня угрожающую экологическую опасность [3].

Во-вторых, чрезмерная вырубка горных лесов, нарушение их структуры и общей структуры растительного покрова горных ландшафтов, неудовлетворительное внедрение прогрессивных методов заготовки древесины в горах, несоблюдение правил эксплуатации лесосек снизили гидрологическую емкость природных экосистем, привели к нарушению гидрологического режима и развитию эрозионных процессов в водосборах и были определяющей причиной развития паводков и наводнений [4].

В-третьих, целый ряд негативных экологических последствий обусловила интенсивно-техногенная система ведения сельскохозяйственного производства на горных территориях. Чрезмерная распашка горных склонов, перевыпас скота, бессистемная прокладка дорог, использование различных пестицидов, содержащих токсичные вещества и тяжелые металлы (как ртуть, медь, железо и т.д.), привели к масштабным эрозийным процессам, загрязненности и деградации горных ландшафтов, потере плодородия почв, снижению саморегулируемой способности агросистемы, а соответственно и ее экологической устойчивости [5].

В-четвертых, для любой территории есть экологическая граница по использованию рекреационных ресурсов. Но размещение и емкость рекреационных объектов горных территорий не всегда учитывали их физико-географические особенности, а фактическая рекреационная нагрузка на ландшафт превышала нормы их естественной рекреационной емкости [6].

В-пятых, неконтролируемое развитие туризма в горных территориях (как организованного, так и «дикого») и связанное с этим расширение инфраструктуры происходит стихийно, также составляя серьезную угрозу экологической безопасности природе и местному населению. Согласно прогнозам ВТО, объемы международного туризма в последующие двадцать лет вырастут втрое. Соответственно увеличится и экологическая угроза [7].

Таким образом, деградация экосистем горных территорий была вызвана прежде всего несбалансированным развитием горных территорий. Сегодня антропогенное давление в горных территориях достигает критической точки. Нерациональная антропогенная деятель-

ность привела к нарушению многовекового динамического равновесия экосистемы горных территорий. Такое положение усугубляет негативное воздействие на окружающую среду и наносит огромный экономический ущерб. Если не принять кардинальных мер по защите природы и рациональному использованию ресурсного потенциала, то экологическая и социальная безопасность населения будет под угрозой [8].

Объективный анализ причин и источников ухудшения экологического состояния горных территорий помог определить основные направления деятельности органов государственного управления по обеспечению их экологической безопасности. Это прежде всего формирование концепции стратегии устойчивого развития горных территорий, определение целевых задач экологической политики, разработка методов и инструментов достижения ее целей, формирование законодательной базы экологического развития горных территорий, организация мониторинга и контроля за экологическим состоянием этих территорий, формирование уровней управления экологией горных территорий и закрепление за ними полномочий. Указанные направления управленческой деятельности объективно необходимы для эффективной реализации экологической политики в горной местности.

С учетом природно-ресурсного потенциала горных территорий их развитие должно происходить таким путем, чтобы экономический рост не противоречил сохранению и улучшению качества окружающей среды и способствовал рациональному использованию природных ресурсов, сохранению и воспроизводству ландшафтного и биологического разнообразия. Главные задачи органов государственного управления заключаются в создании организационных, нормативно-правовых и экономических механизмов обеспечения положительных сдвигов в сфере экологической безопасности горных территорий. Это предполагает необходимость внедрения комплексного подхода к созданию условий для социально, экономически и экологически сбалансированного развития горных территорий.

Для реализации определенных задач важное значение приобретают некоторая корректировка местных экологических программ и поиск дополнительных источников финансирования запланированных мероприятий. Приоритетом при этом должно оставаться задекларированное в «Европейской хартии о защите гор» утверждение системы мер, предусматривающих перераспределение средств и помощи, применение налоговых льгот для горных территорий, находящихся в наименее благоприятном положении [9]. Направления экологической политики на местном уровне требуют: недопущения воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду без учета требований экологической безопасности; усиления экономических методов регулирования; введения систем экологического менеджмента и маркетинга; материальной ответственности за прямое или опосредованное влияние хозяйственной деятельности (или бездеятельности) на экологическое состояние; переориентации экологической политики не столько на ликвидацию негативных экологических последствий, сколько на их предупреждение; предотвращения и прогнозирования крупнейших экологических рисков; усиления экологического контроля, в т.ч. общественного; привлечения к совместной реализации экологических мероприятий широкого круга заинтересованных сторон, различных слоев населения [10].

Только при соблюдении таких направлений деятельности в сфере экологической политики, даже при сокращении финансового обеспечения, можно будет обеспечить экологическую безопасность горных территорий и его населения. С целью проведения эффективной и целенаправленной деятельности по организации и координации мероприятий по охране окружающей природной среды, рационального использования природных ресурсов разрабатываются и принимаются государственные целевые, межгосударственные, региональные,

местные и другие территориальные программы.

Упорядоченная государственная политика экологической безопасности горных территорий требует обеспечения стабильности и предсказуемости организованной деятельности. Поэтому она должна базироваться на следующих принципах:

— приоритет экологических интересов, взаимная ответственность населения горных территорий и государства по обеспечению экологической безопасности;

— приоритет конституционных прав и свобод граждан при осуществлении деятельности по обеспечению экологической и природно-техногенной безопасности;

— соблюдение интересов горных территорий по развитию технологий и внедрению инноваций субъектами хозяйствования;

— определение угроз интересам местного населения, влекущих за собой снижение уровня экологической безопасности;

— оценка вероятности, степени влияния и контролируемости экологических угроз, выделение факторов риска и агрессивных факторов;

— проведение мониторинга и на его основе системного анализа всех компонентов экологической безопасности горных территорий;

— формирование институциональной трансформации, что будет способствовать повышению уровня экологической безопасности горных территорий на основе их устойчивого развития;

— законность, адекватность государственно-управленческих мер обеспечения экологической и природно-техногенной безопасности реальным и потенциальным угрозам;

— комплексное и достаточное использование сил и средств обеспечения системной целостности экологических мероприятий [11, 12].

Успешная реализация экологической политики требует обеспечения надежного функционирования всех институтов, определяемых как субъекты данной политики. В частности, региональная власть в сотрудничестве с органами местного самоуправления должна активнее разрабатывать и внедрять мероприятия по улучшению экологической ситуации и защиты ценной экосистемы горных территорий. Для более четкой формулировки основных задач стратегии экологической безопасности горных территорий необходимо учитывать минимальные затраты природных ресурсов, обосновать жизненные потребности местного населения, возможную угрозу естественной среде. Стратегия экологической безопасности этих территорий должна включать схемы перераспределения нагрузки на рекреационные комплексы, планы рекультивации деградированных рекреационных участков, поддержку ценных экологических территорий, развитие сети биосферных заповедников, разработку концепции утилизации мусора, внедрения программ интенсивного использования возобновляемых источников энергии [13]. Основным условием успешной реализации задач экологической безопасности является усиление роли экологического управления в системе государственного управления с целью достижения равенства трех составляющих развития (экономической, экологической, социальной), которое приводит ориентирование на приоритеты устойчивого развития.

Необходимо обеспечить меры, стимулировать внедрение новых механизмов осуществления экологического мониторинга и аудита с целью комплексной оценки экологической ситуации и разработки оперативных мер по преодолению негативных процессов. Такой экологический аудит, по определению Департамента охраны окружающей среды Великобритании, является обязательным условием всестороннего анализа экологических проблем, воздействий и деятельности в пределах определенной оперативной единицы [14]. Полученную информацию с помощью экологического аудита впоследствии следует использовать в процессе разработки экологической программы горных территорий

региона. Такие программы позволят тщательно проанализировать и решить важнейшие экологические проблемы и удовлетворить экологические потребности местного населения с обязательным учетом способности окружающей среды к нормальному функционированию и восстановлению.

Усовершенствованный экологический аудит должен способствовать: эффективному использованию и воспроизводству природно-ресурсного потенциала горных территорий; рациональному регулированию земельных отношений; увеличению соответствующих штрафов, пени и выплат по экологическим платежам; предотвращению и ликвидации последствий загрязнения окружающей среды; предотвращению техногенных аварий и катастроф [15].

Изучение ситуации по природопользованию и состояния окружающей среды в горных территориях требует осуществления анализа по следующим показателям: природные условия и ресурсы, экологическое состояние, уровень экономического и социального развития, структура хозяйства, демографическая ситуация, экологическое воспитание населения, социально-психологический климат и т.д. Положительные результаты проведенного экологического аудита горных территорий начнут проявляться в сбалансированном использовании природно-ресурсного потенциала, улучшении состояния окружающей среды, сохранении уникальных элементов досуга. Экологический аудит должен быть ориентирован на экосистемный подход в деле реализации экологической политики и управления. К сожалению, многоцелевые функции экологического аудита в действующем законодательстве остаются регламентированными и поэтому в полной мере не реализуются в практике государственного управления [16].

Межотраслевые диспропорции, усиление социальных и экологических проблем горных территорий поставили в качестве основных задач государственного управления обеспечением экологической безопасности этих территорий вопрос оптимизации структуры их хозяйственного комплекса, обоснование приоритетных направлений его эколого-экономического развития. Стратегия обеспечения экологической безопасности горных территорий должна включать схемы перераспределения нагрузки на основные их природные ресурсы, планы рекультивации деградированных рекреационных участков, поддержку ценных экологических территорий, внедрение программ эффективного использования лесного, водного и земельного ресурсов.

Для обеспечения экологической безопасности очень важно придерживаться принципов сбалансированного природопользования и природообновления в лесохозяйственном производстве этих территорий. Исследование механизма экологического регулирования деятельности основных лесопользователей указывает на отсутствие в его структуре инструментов, стимулирующих охрану и воспроизводство лесных рекреационных ресурсов.

Как фактор экологической устойчивости и устойчивого природопользования горных территорий важную роль должно сыграть также становление оптимальной транспортной сети в лесфонде [17]. Для обеспечения экологической безопасности горных территорий и их населения важно осуществить переход к бассейновому управлению водными ресурсами, разработку экологических паспортов рек. Очень важны разработка и осуществление долгосрочной программы защиты бассейнов горных рек и прилегающих к ним регионов от наводнений не в одной области, не в одной стране, а во всех горных регионах Европы с привлечением к реализации структур Совета Европы. Без осуществления такой программы придется каждый раз ликвидировать последствия разрушений.

Таким образом, именно рационализация использования природных ресурсов и снижения антропогенного давления на экологию горных территорий будет способствовать не только повышению эффективности их экономики, снижению экологического давления, но и соз-

даст условия для устойчивого развития и обеспечения экологической и социальной безопасности местного населения [18]. Для стимулирования экологической сертификации в сфере природопользования важен регулятивный механизм, который состоит из трех блоков: инструменты и стимулы, которые формируют мотивацию экологической деятельности; финансовые санкции, которые применяются к природопользователям всех форм собственности; организационно-правовые меры, обеспечивающие эффективность отдельных элементов этого механизма. Такая система должна состоять из стимулирующе-компенсационного, принудительно-ограничительных регуляторов эколого-экономической деятельности субъектов хозяйствования в сочетании с различными видами гибких экологических налогов, материальной заинтересованностью производственной деятельности, дифференциацией цен по экологическим критериям, которые являются экономически выгодными и экологически целесообразными и соответствуют положениям экологического управления. Основаниями для принятия решений правительствами и местными органами исполнительной власти для эколого-ресурсных регламентаций использования горных территорий должны быть: установление экологически обоснованных видов режимов их эксплуатации, лимитирование и лицензирование природопользования, реализация инвестиционных целевых программ развития этих территорий, оценка экологического ущерба от хозяйственной деятельности; рациональное природопользование в контексте стратегии социально-экономического развития горных территорий [19].

Практика осуществления экологической безопасности горных территорий показывает, что она может быть эффективной только тогда, когда будет базироваться на оптимальной системе инструментов, в каждом конкретном случае они должны определяться не в результате случайного выбора, а быть следствием их тщательного научного обоснования. Исходной позицией в реализации эффективного управления процессом обеспечения экологической безопасности горных территорий должно стать соответствие организации управления сущностному содержанию областных программ социально-экономического развития по государственной стратегии регионального развития [20].

Важно наладить эффективное международное сотрудничество по вопросам обеспечения экологической безопасности горных территорий, которое будет способствовать гармонизации национального законодательства с законодательством ЕС и, в частности, подходами к созданию системы национальных экологических стандартов, внедрению экологически чистых технологий, ресурсо- и энергосбережению, гармонизации системы аналитических измерений и оценки состояния окружающей среды. Значительное место в реализации этих актуальных задач отводится двусторонним отношениям с зарубежными странами. В частности, важное значение для повышения эффективности обеспечения экологической безопасности горных территорий Украины имеет реализация соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о сотрудничестве в области охраны окружающей среды, подписанного 26 июля 1995 г.

Чтобы экологическая безопасность горных территорий была эффективной, необходимо, как справедливо замечает В. Швецов, чтобы на каждый конкретный момент ее совершения учитывалось мнение населения о приоритетности решения экологических проблем в спектре других проблем его жизнедеятельности, с другой стороны, это будет способствовать повышению экологического сознания граждан [21].

Относительно основных направлений повышения эффективности государственного управления экологической безопасностью горных территорий, они требуют гармонизации управления всей их социально-экономической сферой, то есть обеспечения адекватности и сбалансированности работы всех ее структур-

ных элементов на основе использования системных методов и механизмов формирования и реализации горной политики. В целом для успешного управления экологической безопасностью горных территорий необходимо четкое осознание целей и задач, а также нужно иметь полную научную базу о природных явлениях и особенностях объектов окружающей среды этих территорий. Следует соблюдать принципы устойчивого развития, рационального природопользования, необходимы квалифицированные и талантливые кадры в области государственного управления.

Библиографический список

1. Баденков Ю.П. Европейская горная политика. Социально-экономические и правовые факты развития. Аналитический обзор [Текст] / Ю.П. Баденков, А.А. Транин. — М.: ИГРАН, 1997. — 72 с.

2. Від практики реалізації природоохоронних заходів до екологічної політики в Україні: шляхи і проблеми: аналітична доповідь [Текст] / за ред. Ю.М. Скалецького, В.Г. Потапенко. — К.: НІСД, 2011. — 31 с.

3. Солодкий В.Д. Екосистемний підхід у лісокористуванні [Текст] / В.Д. Солодкий. — Чернівці: Зелена Буковина, 2003. — 56 с.

4. Янушко А.Д. Экономическая жизнеспособность лесного хозяйства — основа его устойчивого развития / А.Д. Янушко, Е.А. Дашкевич // Лесн. и охотничье хозво. [Текст]. — 2007. — № 4. — С. 17—20.

5. Шодоева Л.М. Социально-экономические проблемы развития горных территорий / Л.М. Шодоева // Управление регионом: тенденции, закономерности, проблемы [Текст]: сб. науч. статей. — Горно-Алтайск: РИО ГАГУ, 2003. Ч. 1. — С. 76—80.

6. Мандюк Н.Л. Проблема зменшення впливу рекреаційної діяльності на стан природного середовища регіону / Н.Л. Мандюк // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Природно-ресурсний потенціал в системі просторового розвитку: зб. наук. пр. [Текст]. — 2004. — Вип. 2 (XLVI) — С. 266—270.

7. Енциклопедичний словник-довідник з туризму [Текст] / В.А. Смолій, В.К. Федорченко, В.І. Цибух / Передмова В.М. Литвина. — К.: Видавничий Дім "Слово", 2006. — С. 4.

8. Экологические проблемы: что происходит, кто виноват и что делать? [Текст] / Ю.М. Арский, В.И. Данилов-Данильян, М.Ч. Залиханов, К.Я. Кондратьев, В.М. Котляков, К.С. Лосев. — М.: МНЭПУ, 1997. — 54 с.

9. Программа действий. Повестка дня на XXI век и другие документы [Текст] / пер. с англ. — К.: Интелсфера, 2000. — С. 60.

10. Природно-техногенна (екологічна) безпека [Текст] / Б.М. Данилишин, А.В. Степаненко, О.М. Ральчук та ін. — К.: Наукова думка, 2008. — 389 с.

11. Дорогунцов С.І. Екосередовище і сучасність. Економічна оцінка природного середовища [Текст]: моногр. / С.І. Дорогунцов, М.А. Хвесик, П.П. Пастушенко. — К.: Кондор, 2006. — 426 с.

12. Приоритеты национальной экологической политики России [Текст] / Под ред. В.М. Захарова. — М.: Наука, 1999. — 149 с.

13. Sustainable development in Europe: concepts, evaluation and applications [Text] / Ed. by U. Schubert, E. Stormer. — Edward Elgar Publishing, 2007. — 340 p.

14. Department of Environment, UK, Circular 2/95(2), Article 2(b). [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.products.ihs. com/Ohsis-SEO / department of theen vironmenttran. html.

15. Сидорчук В.Л. Экологический аудит в системе управления природопользованием [Текст] / В.Л. Сидорчук, Р.Т. Давыдова. — М.: РЭФИА, 2001. — 356 с.

16. Національна екологічна політика України: оцінка і стратегія розвитку. Документ підготовлено в рамках проекту ПРООН/ГЕФ [Текст] / Ред.: В.Шевчук (голов. ред.), В. Кухар, Ю. Щербак, В. Толкачов. — К.: ВАІТЕ, 2007. — С. 8.

17. Коржов В.Л. Оптимальна транспортна мережа у лісфонді як фактор екологічної стабільності та сталого природокористування / В.Л. Коржов // Наук. вісн. УкрДЛТУ [Текст]: зб. наук.-техн. пр.

— Львів: РВВ УкрДЛТУ. — 2004. — Вип. 14.3. — С. 201—207.

18. Устойчивое развитие: экология, политика, экономика: Аналитический ежегодник [Текст] / Отв. ред. Н.Н. Марфенин. — М.: МНЭПУ, 2008. — 328 с.

19. Скрипчук П.М. Економічна ефективність екологічної сертифікації / П.М. Скрипчук // Міжнародна стратегія економічного розвитку регіону [Текст]: матеріали доповідей II Між нар. наук.-практ. конференції, м. Суми, 18—20 травня 2011 р. / За заг. ред. О.В. Прокопенко — Суми: Сумський державний університет, 2011. — С. 186.

20. Jarosz A. Polityka regionalna / A. Jarosz, K. Lesniak-Moszczuk [Text]. — Rzeszów: Oficyna wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, 1996. — 86 s.

21. Кравців В.С. Регіональна екологічна політика в Україні та механізми її реалізації [Текст] / В.С. Кравців. — Львів: ІРД НАН України, 2007. — 72 с.

Krischtanovich S.V., e-mail: krischtanovich@yandex.ua
Lvov Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, chief specialist of the sector of information-analytical work; applicant of the department of European integration and law of the Lvov regional Institute of state management under the President of Ukraine (Ukraine, Lvov).

STATE MANAGEMENT OF ENSURING ENVIRONMENTAL SAFETY OF MOUNTAIN TERRITORIES

The content and essence of the basic tasks and directions of the state management of the process of ensuring ecological security of mountain territories are analyzed. Ways to improve the efficiency of state management in this sphere are identified.

Key words: public administration, mountainous areas, environmental policy, environmental safety, the region, the EU, Ukraine, Russia.