



УДК 338.2:502.15
ББК 65.28-211

ПРИМЕНЕНИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫХ МЕТОДОВ В РЕШЕНИИ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ ¹

Кириллов Сергей Николаевич

Доктор экономических наук, профессор кафедры рационального природопользования
Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова
skaudi@hotmail.ru
Ленинские горы, 118991, г. Москва, Российская Федерация

Матвеева Анна Александровна

Кандидат сельскохозяйственных наук, доцент кафедры экологии и природопользования
Волгоградского государственного университета
econocol@volsu.ru; aamatveeva@bk.ru
Проспект Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация

Аннотация. В статье раскрыты особенности программно-целевого метода, его преимущества и недостатки в решении экологических проблем. Рассматриваются практические аспекты реализации целевых комплексных экологических программ на уровне региона и города, их эффективность.

Ключевые слова: программно-целевой метод, целевые комплексные экологические программы, экологическое развитие, регион, город.

© Кириллов С.Н., Матвеева А.А., 2013

Актуальность применения программно-целевого метода обусловлена наличием в регионах и городах острых социальных, экономических и экологических проблем. Ключевыми понятиями данного метода являются «программа» и «цель». Программа в общем смысле слова означает совокупность намеченных, подлежащих последовательному выполнению действий, операций, процедур, связанных общностью решаемой проблемы, задачи, а также информации об этих действиях. Цель как универсальное понятие означает

мысленно представляемый, ожидаемый, намеченный результат направленных действий [15, с. 6]. Применение программно-целевого метода требует не только глубокого знания, понимания его природы и сущности, но и умения творчески использовать данный метод в конкретных ситуациях, вырабатывая детальные технологические процедуры составления программ и их реализации в соответствии с принципами программно-целевой методологии.

Программно-целевой метод может и должен быть использован, если проблема не

устраняется в процессе естественного функционирования системы, а наоборот, обладает тенденцией к обострению. Вследствие этого необходимо принять специальные программные меры, сконцентрировать усилия, мобилизовать ресурсные возможности в интересах решения проблемы в течение определенного срока [2].

В отечественной практике решения экономических, социальных и других сопутствующих проблем программно-целевой метод использовался достаточно эффективно, особенно в период индустриализации, когда в условиях экономической, политической изоляции страна была вынуждена опираться в основном на собственные ресурсы, резервы и объединять все возможные источники, пути, методы, целенаправленно осуществляя намеченное. Так, данный метод стал использоваться в РФ в середине 20-х гг. XX в. при разработке «Государственного плана электрификации России» (далее – ГОЭЛРО). В целом, значительная часть этой программы (в объеме 60 %) была успешно реализована [там же, с. 32].

В развитых странах экологическим программам развития на муниципальном уровне уделяется значительное внимание [20; 21], однако В.Н. Азаров и Т.В. Донцова считают, что экономически развитые страны должны иметь общую стратегию экологически устойчивого развития урбанизированных территорий [1, с. 44].

В современных условиях программно-целевой метод получает свое дальнейшее развитие при решении крупных региональных и локальных проблем, в том числе экологических. Этот метод основан на формировании «древа целей», в соответствии с которым определяется система мероприятий по реализации целей, называемая целевой комплексной программой (далее – ЦКП). Для выполнения ЦКП строится специальная система управления (далее – СУ ЦКП), которая доводит задания ЦКП до конкретных исполнителей и контролирует выполнение программы. Организационная структура СУ ЦКП определяется, таким образом, «древом целей», составом исполнителей и содержанием ЦКП. Множество исполнителей программы и СУ ЦКП образуют в совокупности программно-целевую организационную структуру (далее – ОС), действующую в течение всего периода

решения проблемы [6, с. 82; 15; 19, с. 27]. Такие системы предлагается планировать в три стадии (рис. 1).

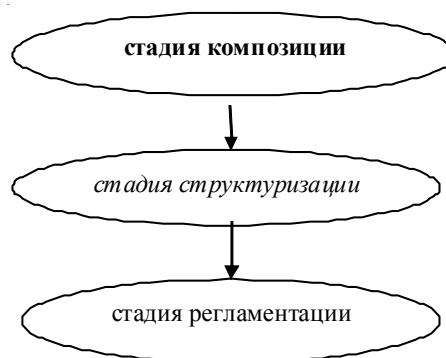


Рис. 1. Стадии системы управления ЦКП

Примечание. Составлено по: [15; 19].

При этом первая стадия имеет принципиальное значение, поскольку она определяет структуру организации. На ней определяются система целей и задач организации, ее тип и правовой статус, степень самостоятельности, границы деятельности, состав функций.

Каждая ЦКП обладает характерными чертами (см. рис. 2).

К недостаткам программно-целевого подхода следует отнести методическую незавершенность. Достаточно сказать, что в настоящее время нет четких, устоявшихся определений по широкому кругу концептуальных положений разработки и реализации комплексных программ, отсутствует единая точка зрения исследователей на основополагающие понятия программно-целевого планирования и управления, соотношение плана (в его традиционной форме) и целевой комплексной программы.

Очевидны несомненные плюсы применения программно-целевого подхода: механизмы ПЦП способствуют интеграции и координации всех уровней, ветвей и органов управления, коммерческих и некоммерческих организаций, их ресурсов, создают условия для получения количественно измеримых результатов управления, то есть способствуют повышению эффективности управления региональной и муниципальной экономикой. Именно регионы должны выступать в качестве активных участников новой «устойчиво-ориентированной» модели хозяйствования, исходя

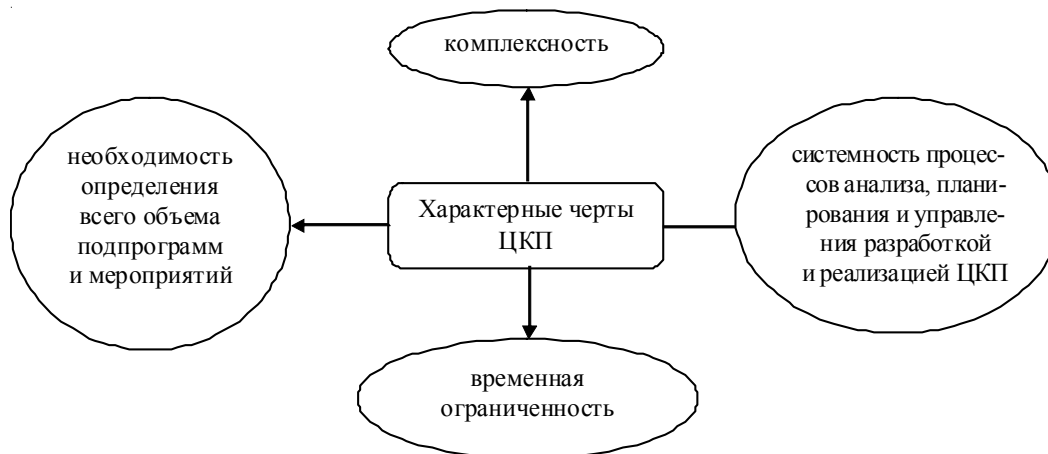


Рис. 2. Характерные черты ЦКП

Примечание. Составлено по: [2; 8].

из следующих предпосылок, регионы – это устойчивые территориальные образования, со своими относительно обособленными хозяйственными комплексами, с определенной отраслевой специализацией [17].

На практике наблюдается формальный характер обоснования необходимости использования программно-целевого подхода. Недостаточно разработан механизм отбора проблем, подлежащих решению посредством разработки и реализации целевых программ в соответствии с экологической политикой страны. Так, Южный федеральный округ (в том числе Астраханская и Волгоградская области) и Приволжский федеральный округ (в том числе Саратовская область) как макрорегионы являются классическим примером использования программно-целевых методов в разработке региональных экологических программ.

Перечисленные выше области входили раньше в состав Поволжского экономического района, имеют сходную отраслевую структуру, но разный уровень экономического благополучия и экологической напряженности на территории. Основные социально-экономические показатели областей представлены в таблице 1.

Исходя из данных таблицы, можно прийти к следующим выводам: Астраханская область занимает наименьшую площадь и численность жителей, однако доходы населения

превышают уровень Волгоградской и Саратовской областей, что говорит об экономической стабильности региона.

Что касается инвестиций в области охраны окружающей среды и рационального природопользования, то они распределяются по мере загрязнения тех или иных компонентов природы субъектами хозяйственной деятельности областей (см. табл. 2).

При этом комплексное региональное программирование занимает твердую позицию в системе государственного управления. Экологические программы региона, описываемые в докладах о состоянии окружающей среды и размещенных на официальных порталах администрации города и области, носят не комплексный характер. Это, в свою очередь, противоречит программно-целевому методу решения экологических проблем.

Оценка эффективности экологических программ предполагает учет социально-эколого-экономических эффектов и их непротиворечивость. Эффективность программного мероприятия – это категория, отражающая соответствие инвестиционного проекта целям и интересам его участников. Она включает традиционно общественную и коммерческую эффективность. При этом цели региональных и муниципальных программ гораздо шире, чем получение максимальной прибыли, поэтому любая из них не может удовлетворять критерию коммерческой эффективности и может

Таблица 1

Основные социально-экономические показатели Астраханской, Волгоградской и Саратовской областей в 2011 г.

Наименование области субъекта Федерации	Площадь территории, тыс. км ²	Численность населения на 1 января 2012 г., тыс. человек	Среднегодовая численность занятых в экономике, тыс. человек	Среднедушевые денежные доходы (в месяц), руб.	Потребительские расходы в среднем на душу населения (в месяц), руб.	ВРП в 2010 г., млн руб.
Астраханская область	49,0	1 015,0	448,5	16 032,0	12 373,9	145 430,0
Волгоградская область	112,9	2 594,8	1 226,1	14 519,4	11 573,8	437 414,2
Саратовская область	101,2	2 508,8	1 206,6	13 097,3	9 654,7	369 630,4

Примечание. Составлено: [16, с. 20].

Таблица 2

Инвестиции в основной капитал, направленные на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов по областям в 2011 г. (в фактически действовавших ценах; млн руб.)

Наименование области субъекта Федерации	Из них:		
	на охрану и рациональное использование водных ресурсов	на охрану атмосферного воздуха	на охрану и рациональное использование земель
Астраханская область	99,6	1 225,0	222,5
Волгоградская область	172,6	466,3	30,7
Саратовская область	20,0	87,7	278,6

Примечание. Составлено по: [3].

быть отвергнута. Эту проблему может решить мониторинг целевых экологических программ, направленных на достижение целей программы, координацию взаимодействия с руководителями программы и т. д. [9, с. 76].

Разработка региональных программ является целенаправленным процессом активизации всех возможностей регионов. В Саратовской области реализуется областная целевая программа «Экологическое оздоровление Саратовской области на 2009–2013 годы» [10]. Первоначальная версия программы не соответствовала ее нынешнему содержанию, имела ряд недоработок, например, отсутствовали разделы, посвященные охране животного мира, озеленению, экологическому образованию. Однако были проведены первые общественные

экологические слушания по предложению Комитета охраны окружающей среды и природопользования Саратовской области, посвященные проекту данной программы и позволившие учесть перечисленные выше несоответствия.

Относительно финансирования программы, она имеет самый большой объем финансового обеспечения – 15,3 млрд руб. в истории оздоровления экологической обстановки региона. Доля средств областного бюджета в общем объеме финансирования программы за 2012 г. составила 0,8 %, федерального бюджета – 9,3 %, местного бюджета – 0,6 %, внебюджетных источников – 87,5 % [4]. При этом наибольшая доля финансирования приходится на внебюджетные источники, что является показателем ее коммерческой эффективности.

В Астраханской области осуществляется аналитическая ведомственная целевая программа «Охрана территории и обеспечение экологической безопасности Астраханской области» на 2012–2014 гг., направленная на повышение уровня экологической безопасности, обеспечение прав граждан на благоприятную окружающую среду и формирование экологической культуры населения. Общий объем финансирования программных мероприятий должен составить 795,25 млн руб., при этом наибольший объем финансирования приходится на текущий 2013 год. Целевые индикаторы по достижению показателей этой программы ориентируются в пределах 90–95 %, однако необходимо усилить мероприятия, направленные на достижение именно экологической безопасности населения [11].

Анализ практики применения региональных программ в Волгоградской области показывает также неоднозначность их реализации. В целом, реализация данных программ идет по установленным срокам, является эффективной практически на 95–100 %. Однако, с другой стороны, эффективность этих программ – показатель, отражающий только количественные значения и результаты реализации запланированных мероприятий на указанный период.

Несмотря на ряд целевых программ (в основном направленных на оздоровление окружающей среды, а также комплекса мероприятий направленных на улучшение состояния Волги, заповедных зон, обращения с отходами и т. д.), на территории Волгоградской области, а также привлечение инвестиций в природоохранные мероприятия области, экологическая обстановка по-прежнему остается неблагоприятной. Прежде всего, это связано с недостаточностью финансирования (все областные ЦКП по состоянию на 28.02 2013 г. были профинансированы только на 70 % от общего объема запланированных средств) и низким уровнем экологической культуры и образования [12; 13; 18].

Основными исполнителями целевых экологических программ являются службы регионального и муниципального уровня, а также предприятия, однако субъектами их реализации выступают граждане, испытывающие социально-эколого-экономические воздействия. Поэтому в рамках улучшения процесса разработки и решения региональных и городских

экологических проблем необходимо привлекать общественность, экологические негосударственные организации. Для достижения этой цели, в том числе используются методы социологического опроса. С помощью данного метода была предпринята попытка оценки эффективности экологических программ Волгоградской области и г. Волгограда.

Был проведен мониторинг общественного мнения среди молодежи в возрасте от 17 до 22 лет (студенты вуза с 1 по 6 курсы, включая магистров, обучающиеся по направлению «Экология и природопользование»). Респонденты считают, что экологические программы на уровне города и области развиваются не достаточно (88 %), при этом 64 % имеют опыт и готовы участвовать сами и 23 % не имеют опыта и тоже готовы участвовать в экологических программах, то есть около 87 % являются гражданами с активной жизненной позицией [7, с. 123].

Приведем наиболее важные фактические данные, полученные в ходе анкетирования.

На вопрос: «Из каких источников вы в основном получаете экологическую информацию о регионе?» наибольшее число респондентов, из общего числа опрошенных выбрали ответ – «СМИ» (56 %) (рис. 3).

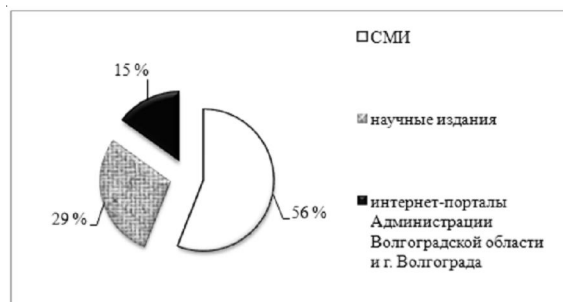


Рис. 3. Результат ответов респондентов на вопрос: «Из каких источников Вы в основном получаете экологическую информацию о регионе?»

Примечание. Составлено по данным авторов.

На вопрос: «Самой главной задачей экологического развития Волгоградской области является?» наибольший процент респондентов ответили – «Формирование эффективной системы управления в области охраны окружающей среды» (32 %). С другой стороны большая часть отдала предпочтение ответу – «Формирование экологической культуры населения» (27 %) (см. рис. 4).



Рис. 4. Результат ответов респондентов на вопрос: «Что является самой главной задачей экологического развития Волгоградской области?»

Примечание. Составлено по данным авторов.

На основании выше приведенных данных и исследований, можно сделать выводы о приоритетах общественного мнения населения в вопросах экологической политики региона и реализации экологических ЦКП.

Необходимо создавать молодежные экологические проекты, направленные на выработку экологического сознания и культуры. Экологические программы должны быть вынесены на обсуждение общественности, содержать на официальных порталах областной и городской власти детальные отчеты о ходе их реализации. При этом известно, что Волгоградская область и г. Волгоград находятся в условиях реализации перехода к устойчивому развитию, предполагающее рост доходов населения, что, в свою очередь, повлечет спрос на качественные услуги и блага, включая экологические, и это должно учитываться органами управления для успешной реализации долгосрочных экологических программ.

Социально-экологические проблемы волнуют жителей большинства городов России [5]. На основе стратегического плана устойчивого развития г. Волгограда авторами были выделены ключевые направления по совершенствованию качества окружающей среды на территории Волгограда в виде наиболее волнующих проблем. Студентами ВолГУ при участии авторов был проведен опрос 1000 жителей южных районов г. Волгограда относительно проблем, которые волнуют их в сфере природопользования. Результаты опроса проранжированы и представлены в таблице 3.

Учеными кафедры экологии и природопользования Волгоградского государственного университета экспертным путем был приблизительно оценен необходимый ежегодный объем финансовых ресурсов, которые необходимо направлять в течение 5 лет для решения указанных проблем. В результате стало

**Ранжирование проблем в сфере экологии и природопользования
для южного промузла г. Волгограда**

№ п/п	Характеристика проблемы	% согласных
1	Загрязнение атмосферы промышленными предприятиями	91
2	Качество питьевой воды	83
3	Загрязнение атмосферы автотранспортом	81
4	Несанкционированные свалки	71
5	Опасность распространения инфекционных заболеваний	69
6	Недостаточное озеленение	64
7	Вывоз мусора	62
8	Аварии системы водопроводов и канализации	60
9	Бездомные животные	57
10	Аварии на промышленных предприятиях	55
11	Шумовое загрязнение	45
12	Нерациональное использование территории	43
13	Перебои с водоснабжением	43
14	Радиоактивное загрязнение	38
15	Электромагнитные излучения	33
16	Заболачивание территории	14

Примечание. Составлено по данным авторов.

возможным выделить ключевые направления решения экологических проблем.

Первоочередным направлением по решению экологических проблем в южном промузле г. Волгограда является ликвидация несанкционированных свалок, так как это проблема волнует большое количество жителей и не требует значительных ресурсов.

На следующем этапе необходимо приступить к отлову бездомных животных, их стерилизации и созданию приютов; организовать своевременный вывоз мусора; увеличить площадь зеленых насаждений; наладить контроль за радиоактивным загрязнением; создать и заменить установки по очистке питьевой воды.

Более капиталоемкими задачами являются: создание и модернизация очистных сооружений на промышленных предприятиях; переход на экологически чистые технологии; строительство шумопоглощающих экранов; проведение ремонта и замены водопровода в

помещениях; предотвращение и ликвидация аварий на промышленных предприятиях.

Значительные средства должны выделяться на проведение ремонта системы водоснабжения и канализации; проведению планировочных мероприятий; строительству транспортных развязок. Наиболее значимой проблемой для жителей города, но достаточно капиталоемкой проблемой является борьба с заболачиванием территории.

Приоритетной задачей в концепции перехода к устойчивому развитию должна стать разработка областных целевых программ, предусматривающих строительство и реконструкцию природоохранных объектов, например, улучшение экологической ситуации в Волго-Ахтубинской пойме (в рамках долгосрочной областной целевой программы «Использование и охрана водных объектов, предотвращение негативного воздействия вод на территории Волгоградской области» на 2013–2020 гг.) [14]. Также уже-

сточение экологических требований и усиление ответственности за нарушение природоохранного законодательства в среднесрочной перспективе приведет к росту экологических издержек в реальном секторе экономики, что будет компенсировано ускорением технической модернизации производств, стимулированием инноваций, повышением конкурентоспособности бизнеса и экономики области в целом.

Совершенствование механизма управления состоянием окружающей среды через экологизацию экономической деятельности в рамках институциональных и структурных преобразований позволяет обеспечивать становление новой модели хозяйствования и широко распространять экологически ориентированные методы управления. При этом должны быть задействованы механизмы, стимулирующие снижение ресурсоемкости и повышение энергоэффективности хозяйственной деятельности, использование возобновляемых и вторичных ресурсов.

В Волгоградской области усиление экологических стандартов и требований приведет к необходимости значительных дополнительных инвестиций в модернизацию экологически проблемных производств, в том числе химических, нефтехимических, металлургических, агропромышленных и других предприятий. В перспективе намечается значительно увеличить объем природоохранных инвестиций за счет собственных средств предприятий (до 3–5 % от промышленного производства), что позволит сохранить и даже уменьшить показатели загрязнения окружающей природной среды, несмотря на прогнозируемый рост промышленного производства.

Таким образом, анализируя экологические проблемы регионов ЮФО, в частности рассматривая опыт реализации экологических программ в этих регионах и городе Волгограде, можно сделать вывод, что программно-целевой метод является необходимым инструментом управления муниципальным образованием, формой и средством подчинения различных хозяйствующих субъектов целям экологического развития.

ПРИМЕЧАНИЕ

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ (проект № 12-32-01030.а1).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Азаров, В. Н. Концепции биосферной совместимости и экологического следа и их роль в достижении экологически устойчивого развития урбанизированных территорий / В. Н. Азаров, Т. В. Донцова // Социология города. – 2013. – № 1. – С. 39–45.
2. Докторович, А. Б. Системное планирование и управление национальными проектами и программами / А. Б. Докторович // Вестник Московской академии рынка труда и информационных технологий. – 2008. – № 3 (25). – С. 65–70.
3. Инвестиции в основной капитал, направленные на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов, по субъектам Российской Федерации // Охрана окружающей среды в России. 2012 : стат. сб. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_54/Main.htm. – Загл. с экрана.
4. Информация об основных итогах работы Комитета охраны окружающей среды и природопользования области за янв. – дек. 2012 г. // Официальный сайт Портала Администрации Саратовской области. Комитет охраны окружающей среды и природопользования. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.saratov.gov.ru/government/structure/compresenvir>. – Загл. с экрана.
5. Кириллов, С. Н. Социально-экологические проблемы городского землепользования / С. Н. Кириллов // Социально-гуманитарные знания. – 2005. – № 5. – С. 337–348.
6. Кочкаров, Р. А. Целевые программы: инструментальная поддержка / Р. А. Кочкаров. – М. : ЗАО «Изд-во “Экономика”», 2007. – 223 с.
7. Матвеева, А. А. Программы и планы по охране окружающей среды / А. А. Матвеева // Экологические параметры социально-экономического развития региональных систем / под общ. ред. С. Н. Кириллова – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2012. – С. 85–126.
8. Махмудов, А. Современное состояние и перспективы развития программно-целевого управления в России / А. Махмудов // Социальная политика и социальное партнерство. – 2010. – № 2. – С. 36–41.
9. Молчанова, Н. П. Методические особенности инструментария целевого программирования на региональном уровне (Федеральные округа РФ) / Н. П. Молчанова // Финансовые исследования. – 2010. – № 4. – С. 73–79.

10. Постановление Правительства Саратовской области от 31.08 2008 г. № 292-ЗСО «Об областной целевой программе “Экологическое оздоровление Саратовской области” на 2009–2013 годы». – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – Загл. с экрана.

11. Постановление Правительства Астраханской области от 14.02 2011 г. № 91 «Охрана территории и обеспечение экологической безопасности Астраханской области» на 2012–2014 годы». – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – Загл. с экрана.

12. Постановление Администрации Волгоградской области от 13.09 2010 г. № 430-п «Об утверждении долгосрочной областной целевой программы “Охрана окружающей среды и рациональное природопользование на территории Волгоградской области” на 2010–2013 годы». – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>. – Загл. с экрана.

13. Постановление Правительства Волгоградской области от 28.08.2012 г. № 316-п «Об утверждении долгосрочной целевой инвестиционной программы “Обращение с твердыми бытовыми и промышленными отходами на территории Волгоградской области” на 2012–2014 годы». – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – Загл. с экрана.

14. Постановление Правительства Волгоградской области от 01.10 2012 г. № 409-п «Об утверждении долгосрочной областной целевой программы “Использование и охрана водных объектов, предотвращение негативного воздействия вод на тер-

ритории Волгоградской области” на 2013–2020 годы». – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – Загл. с экрана.

15. Райзберг, Б. А. Программно-целевое планирование и управление / Б. А. Райзберг, А. Г. Лобко. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 428 с.

16. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2012 : стат. сб. – М. : Изд-во Росстат, 2012. – 990 с.

17. Сандомирская, И. К. Региональные аспекты устойчивого развития / И. К. Сандомирская // Управленческое консультирование. – 2011. – № 1. – С. 161–169.

18. Сведения о расходовании бюджетных средств // Официальный сайт Портала Администрации Волгоградской области. Комитет охраны окружающей среды и природных ресурсов. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: http://oblkompriroda.volganet.ru/folder_15/folder_2. – Загл. с экрана.

19. Чепурных, Н. В. Планирование и прогнозирование природопользования / Н. В. Чепурных, А. Л. Новоселов. – М. : Интерпракс, 1995. – 288 с.

20. Schetke, S. Multi-criteria assessment of socio-environmental aspects in shrinking cities. Experiences from Eastern Germany / S. Schetke, H. Dagmar // Environmental Impact Assessment Review. – 2008. – Vol. 28, № 7. – P. 483–503.

21. Zhao, J. S. Community policing: A preliminary assessment of environmental impact with panel data on program implementation in US cities / J. S. Zhao, P. L. Nicholas // Crime & Delinquency. – 2005. – Vol. 51, № 3. – P. 295–317.

**APPLICATION OF PROGRAM AND TARGET METHODS
IN THE IMPLEMENTATION OF ECOLOGICAL PROGRAMS**

Kirillov Sergei Nikolaevich

Doctor of Economic Sciences,
Professor, Department of Rational Nature Management,
Lomonosov Moscow State University
skaudi@hotmail.ru
Lininskie Gory 118991 Moscow, Russian Federation

Matveeva Anna Aleksandrovna

Candidate of Agricultural Sciences,
Associate Professor, Department of Ecology and Nature Resources Management,
Volgograd State University
econecol@volsu.ru; aamatveeva@bk.ru
Prospect Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation

Abstract. In article the features of a program and target method, its advantage and shortcomings of the solution of environmental problems are investigated. Practical aspects of the implementation of target comprehensive ecological programs at the level of the region and the city, their efficiency are considered.

Key words: program and target method, target comprehensive ecological programs, ecological development, region, city.