

2013—2019. — URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13223> (accessed: 10.08.2020).

13. Russian statistical Yearbook : Collections. — URL.: http://old.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1135087342078 (date accessed: 27.01.2019).

14. Message of the President of Russia to the Federal Assembly dated 01.12.2016. — URL. (<http://kremlin.ru/events/president/news/53379> (date of issue 20.10.2020).

15. On approval of Strategy of development of small and medium enterprises in the Russian Federation for the period till 2030» (together with «action Plan («roadmap») for implementation of the Strategy of development of small and medium enterprises in the Russian Federation for the period till 2030 : The decree of the RF Government from 02.06.2016 N 1083-R (edition of 30.03.2018) // The official Internet portal of legal information. — URL: <http://www.pravo.gov.ru> (date accessed: 10.08.2020).

УДК 502.17

РАЗРАБОТКА ПРЕДЛОЖЕНИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ (НА ПРИМЕРЕ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ)

Коды JEL: H61, K32, O12

Шахворостов Г. И., кандидат технических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления, Российской академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (филиал РАНХиГС), г. Воронеж, Россия

E-mail: shakhvorostov@mail.ru

SPIN-код: 3352-6307

Яцкова Е. А., магистрант, Российской академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (филиал РАНХиГС), г. Воронеж, Россия

E-mail: yackovaea87@mail.ru

SPIN-код: отсутствует

Аннотация

Предмет. Региональная политика охраны окружающей среды.

Тема. Совершенствование региональной политики охраны окружающей среды (на примере Воронежской области).

Цели. Разработка предложений по совершенствованию региональной политики окружающей среды в Воронежской области.

Методология. Метод сравнительного анализа статистических данных и оценки нормативно-правовой базы в сфере охраны окружающей среды.

Результаты. Уменьшение вредного влияния отходов на окружающую природную среду и здоровье человека, создание полигонов твердых бытовых отходов закрытого типа, увеличение количества населенных пунктов, охваченных системой раздельного сбора, сортировки, переработки твердых бытовых отходов и вторичных материальных ресурсов, в которых разработаны, утверждены и действуют схемы санитарной очистки; увеличение объемов финансирования; внедрение экологических технологий по переработке иловых осадков городских и производственных сточных вод.

Область применения. Охрана окружающей среды Воронежской области.

Выводы. Учитывая вовлечённость в общенациональные природоохраные процессы, Воронежская область имеет ряд проблем в сфере построения политики по охране окружающей среды, мешающих полноценно реализовывать новации.

Ключевые слова: Охрана окружающей среды, экология, региональная политика.

DEVELOPMENT OF PROPOSALS FOR IMPROVING THE REGIONAL ENVIRONMENTAL PROTECTION POLICY (ON THE EXAMPLE OF THE VORONEZH REGION)

JEL Codes: H610, K320, O120

Shakhvorostov G. I., candidate of Technical Sciences, associate professor, head of the department of state and municipal administration, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (branch of RANEPA), Voronezh, Russia

E-mail: shakhvorostov@mail.ru

SPIN-code: 3352-6307

Yatskova E. A., graduate student, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (branch of RANEPA), Voronezh, Russia

E-mail: yackovaea87@mail.ru

SPIN-code: none

Annotation

Subject. *Regional policy of environmental protection.*

Topic. *Improvement of regional environmental protection policy (on the example of the Voronezh region).*

Purpose. *Development of proposals for improving regional environmental policy in the Voronezh region.*

Methodology. *Method of comparative analysis of statistical data and assessment of the legal framework in the field of environmental protection.*

Results. *Reducing the harmful impact of waste on the environment and human health, creating closed solid waste landfills, increasing the number of localities covered by the system of separate collection, sorting, processing of solid waste and secondary material resources, where sanitary treatment schemes have been developed, approved and are in operation; increasing funding; introducing environmental technologies for processing sludge from urban and industrial wastewater.*

Application area. *Environmental protection of the Voronezh region.*

Conclusions. *Taking into account its involvement in national environmental protection processes, the Voronezh region has a number of problems in the field of building an environmental protection policy that prevent the full implementation of innovations.*

Keywords: *Environmental protection, ecology, regional policy.*

DOI: 10.22394/1997-4469-2020-51-4-62-69

Введение

Проблема экологии, в последние годы приобретающая всё большую значимость на мировом уровне, не может не отразиться на экономике отдельных регионов. Это, в свою очередь, поднимает вопрос о необходимости модернизации политики в сфере охраны окружающей среды на уровне субъектов федерации, чтобы скорректировать её сообразно социальному-экономическим реалиям. Стоит отметить, что данная проблема не нова — на её «долговечность», в частно-

сти, обращают внимание Д. А. Массеров [1], С. А. Кожевников [2] и Н. Н. Яшалова [3], но рассматриваемая тема не стала менее актуальной.

На национальном уровне проблемы охраны окружающей среды относятся к компетенции Министерства природных ресурсов и экологии РФ [4], реализующего природоохранную и экологическую политику в рамках национального проекта «Экология» [5] и связанных с ним иных нормативных правовых актов, служащих

основой для создания региональных государственных программ и проведения комплекса практических природоохранных мероприятий. Ключевым документом для данной отрасли в настоящий момент является государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012—2020 годы [6], основной целью которой является повышение уровня экономической безопасности и сохранение природных систем. В рамках поставленной цели в программе сформулировано 5 задач, 3 из которых относятся к реализации конкретных подпрограмм (например, организация исследований в Арктике и пр.), а оставшиеся стоит признать общими для всей природоохранной сферы России, это:

- 1) увеличение уровня экологической эффективности экономики для снижения антропогенной нагрузки на природную среду;
- 2) сохранение и восстановление биоразнообразия на территории страны.

Несмотря на привлечение значительных бюджетных ресурсов, данных сумм недостаточно для качественной реорганизации российского промышленного сектора по «экологическому типу». Минприроды РФ отмечает, что полная модернизация промышленности требует привлечения 1,5—2,5 % ВВП ежегодно, а в настоящее время на подобные экологические цели тратится не более 0,8 %, что нельзя признать достаточным [7].

Качественная реализация госпрограммы вызывает ряд вопросов не только в связи с недофинансированием. Среди ожидаемых результатов, заявленных в документе, более половины имеют обобщённые формулировки, что затрудняет анализ их эффективности. Кроме того, существует смежная проблема нормативно-правового характера, связанная с недостаточностью подзаконных нормативных актов, необходимых для полного достижения заявленных в госпрограмме результатов. В частности, по состоянию на начало 2020 г. не утверждён законопроект о стратегической экологической оценке, несмотря на успешное завершение пилотных проектов в отдельных регионах страны и ратификацию «Протокола по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на

окружающую среду в трансграничном контексте» [8].

Следовательно, можно заключить, что менее чем за год до окончательного завершения и подведения итогов госпрограммы «Охрана окружающей среды» часть ключевых задач не решена, что ставит под сомнение достоверность заявленных в документе ключевых показателей.

Анализ и оценка региональной политики охраны окружающей среды в Воронежской области

В Воронежской области вопросы, относящиеся к охране окружающей среды и экологии, находятся в непосредственном ведении Департамента природных ресурсов и экологии, который реализует комплекс мер в соответствии с государственной программой Воронежской области «Охрана окружающей среды и природные ресурсы» [9].

В настоящее время региональная политика охраны окружающей среды в Воронежской области реализуется на основе государственной программы Воронежской области «Охрана окружающей среды и природные ресурсы». Программа утверждена постановлением правительства области от 11.11.2015 № 856 с учетом внесения изменений постановлением правительства области от 29.03.2019 № 299 с общим объемом финансирования 3 196 500,0 тыс. руб., в том числе: федеральный бюджет — 1 200 739,0 тыс. рублей, областной бюджет — 1 941 821,6 тыс. рублей, местные бюджеты — 53 939,0 тыс. рублей.

В данную программу входят следующие подпрограммы:

1. Регулирование качества окружающей среды.
2. Сохранение биологического разнообразия.
3. Воспроизводство минерально-сырьевой базы.
4. Развитие водохозяйственного комплекса и использование водных ресурсов.
5. Сохранение и воспроизводство охотничьих ресурсов.
6. Обеспечение реализации государственной программы.
7. Региональная программа в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами (включена с 2018 г.).

В Воронежской области серьезное внимание уделяется в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами. Мероприятия данного направления включены в подпрограмму 1 «Регулирование качества окружающей среды».

Цель данной государственной программы — повышение уровня экологической безопасности граждан, сохранение природных систем и рациональное использование природных ресурсов. Для достижения данной цели перед исследуемой государственной программой поставлены следующие задачи:

1. Снижение общей антропогенной нагрузки на окружающую среду.
2. Развитие особо охраняемых природных территорий.
3. Создание условий для сохранения видового разнообразия и естественных мест обитания видов.
4. Обеспечение рационального использования минерально-сырьевых ресурсов.
5. Обеспечение социально-экономических потребностей в водных ресурсах, охрана и восстановление водных объектов.
6. Обеспечение безопасности водохозяйственных систем и гидротехнических сооружений, защищенности населения и объектов экономики от негативного воздействия вод.
7. Поддержание видового баланса охотничьих ресурсов, увеличение ресурсного потенциала.
8. Повышение качества оказания государственных услуг и исполнения государственных функций в сфере охраны окружающей среды и природопользования.
9. Предотвращение вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую среду.

Основной особенностью финансового обеспечения реализации всех подпрограмм, входящих в государственную программу Воронежской области «Охрана окружающей среды и природные ресурсы», является неравномерность финансирования.

По итогам анализа отчетов о реализации государственных программ Департаментом [10, с. 7] можно сделать вывод о том, что низкий уровень освоения бюд-

жетных средств с невозможностью реализации отдельных мероприятий по причинам отсутствия ряда разрешений на отдельные мероприятия или невыполнения в срок конкретных работ (например, расширение дачных поселков и зон рекреации не реализовано в срок). В связи с этим снизились и объемы финансирования.

В таблице 1 рассмотрим динамику финансирования в рамках всех подпрограмм, являющихся элементами государственной программы Воронежской области «Охрана окружающей среды и природные ресурсы» в 2016—2019 гг.

Таким образом, как показал анализ динамики финансирования государственной программы Воронежской области «Охрана окружающей среды и природные ресурсы» в 2016—2019 гг. на подпрограммы 2—6 в целом за период объемы финансирования, несмотря на некоторую неравномерность, росли. Отрицательной динамикой показателей характеризуются подпрограммы 1 и 7. В частности, в 2018 г. финансирование подпрограммы «Регулирование качества окружающей среды» сократилось на 18,6 %, а в 2019 г. выросло на 9,1 %, однако в целом за 2016—2019 гг. выявлено сокращение на 11,2 %. На основе изучения отчетов о деятельности Департамента были получены выводы о том, что обеспечение данной подпрограммы сократилось в 2018 г. в связи с тем, что финансирование мероприятия «Областной конкурс на соискание премии правительства» в данном году не осуществлялось. Кроме того, расторгнут государственный контракт в части поступления оплаты за государственную экологическую экспертизу. Все это позволило сократить расходы на данную подпрограмму, однако, сокращение финансирования не отразилось негативно на показателях ее реализации.

Проблемным аспектом является значительное сокращение расходов на региональную программу в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами. Её начали осуществлять с 2018 года, но в 2019 г. ее финансирование сократилось на 88,3 %. Вторым проблемным аспектом является сокращение финансирования подпрограммы «Сохранение и воспроизводство охотничьих ресурсов» в 2019 году на 69,9 %.

Динамика финансирования в рамках всех подпрограмм, являющихся элементами государственной программы Воронежской области «Охрана окружающей среды и природные ресурсы» в 2016—2019 гг.

Наименование подпрограммы	Абсолютные показатели, тыс. руб.				Относительные отклонения, %		
	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2016—2017 гг.	2017—2018 гг.	2018—2019 гг.
1. Регулирование качества окружающей среды	0,0	52 260,2	42 518,3	46 393,8	-	-18,6	9,1
2. Сохранение биологического разнообразия	172,9	13 540,7	24 199,9	16 072,2	7731,5	78,7	-33,6
3. Воспроизводство минерально-сырьевой базы	0,0	99,0	100,0	100,0	-	1,0	0,0
4. Развитие водохозяйственного комплекса и использование водных ресурсов	21 206,4	188 711,7	165 109,9	264 417,0	789,9	-12,5	60,1
5. Сохранение и воспроизведение охотничьих ресурсов	206,6	655,0	1662,6	500,0	217,0	153,8	-69,9
6. Обеспечение реализации государственной программы	61 414,3	123 822,0	156 327,4	178 661,3	101,6	26,3	14,3
7. Региональная программа в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами	0,0	0,0	97 270,7	11 388,0	-	-	-88,3
Итого:	83 000,2	379 088,6	487 188,7	517 532,3	356,7	28,5	6,2

Положительной тенденцией является рост объемов финансирования подпрограммы «Развитие водохозяйственного комплекса и использование водных ресурсов» на 60,1 % в 2019 году.

Оценим эффективность региональной политики охраны окружающей среды в Воронежской области в 2017—2019 гг. на основе сравнения плановых и фактических показателей каждой из подпрограмм государственной программы Воронежской области «Охрана окружающей среды и природные ресурсы» в таблице 2. Плановые и фактические показатели представлены, исходя из информации последних плановых документов Департамента и финальных отчетов о реализации исследуемой государственной программы.

Как показал анализ, по большинству подпрограмм выявлено соответствие плановых показателей фактическим, а также имеется превышение фактических показателей над плановыми по подпрограмме

3 в 2019 г., по подпрограмме 4 в 2017 г., по подпрограмме 5 в 2017—2019 гг., а также по подпрограмме 6 в 2018—2019 гг. В 2019 г. на 1,5 % не довыполнена подпрограмма 4 в связи с тем, что снижение значения показателя связано с отсутствием у нескольких водопользователей правоустанавливающих документов на право пользование водными объектами.

Таким образом, анализ позволил выявить 3 основные проблемы:

1. Сокращение финансирования региональной программы в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами.

2. Сокращение финансирования подпрограммы «Сохранение и воспроизведение охотничьих ресурсов» и низкий уровень освоения средств.

3. Снижение фактических показателей исполнения подпрограммы «Развитие водохозяйственного комплекса и использование водных ресурсов» по сравнению с планом.

*Оценка эффективности региональной политики охраны окружающей среды
в Воронежской области в 2017—2019 гг., %*

Наименование подпрограммы	Проценты							
	2016 г.		2017 г.		2018 г.		2019 г.	
	План	Факт	План	Факт	План	Факт	План	Факт
1. Регулирование качества окружающей среды	--	--	100	100	100	100	100	100
2. Сохранение биологического разнообразия	100	100	100	100	100	100	100	100
3. Воспроизводство минерально-сырьевой базы	--	--	100	100	100	100	100	102,9
4. Развитие водохозяйственного комплекса и использование водных ресурсов	100	100	96,3	100	100	100	100	98,5
5. Сохранение и воспроизведение охотничьих ресурсов	100	100	75	83,5	80	83,5	80	83,5
6. Обеспечение реализации государственной программы	100	100	100	100	100	103,4	100	105,4
7. Региональная программа в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами	--	--	--	--	68,5	68,5	70	70

Предложения по совершенствованию региональной политики охраны окружающей среды в Воронежской области

Предложением по решению первой проблемы является внедрение Стратегии в сфере обращения с отходами на территории Воронежской области. Целью Стратегии является создание и обеспечение экологически безопасной и экономически эффективной системы в сфере обращения с отходами на территории Воронежской области. Задачами Стратегии являются:

1) совершенствование нормативно-правовой базы и механизмов экономического регулирования деятельности по обращению с отходами;

2) формирование комплексной схемы развития инфраструктуры по сбору, переработке, обезвреживанию и размещению отходов;

3) создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в сферу обращения с отходами;

4) формирование экологической культуры населения и обучение безопасному обращению с отходами;

5) создание и развитие индустрии по комплексной переработке отходов и вторичного сырья;

6) формирование единой информационной системы, обеспечивающей достоверность данных в сфере обращения с отходами;

7) строительство и реконструкция полигонов для захоронения не утилизируемой части отходов, в том числе ТБО, в соответствии с действующими санитарными и экологическими требованиями;

8) минимизация количества мест захоронения отходов, ликвидация несанкционированных объектов размещения отходов.

Важнейшими результатами являются уменьшение вредного влияния отходов на окружающую природную среду и здоровье человека, создание полигонов ТБО закрытого типа, увеличение количества населенных пунктов, охваченных системой раздельного сбора, сортировки, переработки ТБО и ВМР, в которых разработаны, утверждены и действуют схемы санитарной очистки.

Предложением по решению второй проблемы будет увеличение объемов финансирования данной подпрограммы. Для этого необходимо привлекать президентские и прочие гранты, а также развивать ме-х

низм государственно-частного партнерства в данной сфере.

Предложением по решению третьей проблемы, выраженной в снижении эффективности исполнения подпрограммы «Развитие водохозяйственного комплекса и использование водных ресурсов» по сравнению с планом, является внедрение экологических технологий по переработке иловых осадков городских и производственных сточных вод. Такие отходы сбрасываются на полигоны, хотя их можно переработать в грунт, использовать в сельском хозяйстве или городском благоустройстве.

Заключение

Анализ и оценка региональной политики охраны окружающей среды в Воронежской области позволили сделать вывод о том, что политика, проводимая региональными органами власти, недостаточно эффективна. В частности, это связано с ростом объемов выбросов в окружающую среду в связи с динамичным развитием промышленных производств во многих городах области, а также с увеличением количества свалок.

Комплексная реализация предложенных направлений позволит повысить эффективность политики охраны окружающей среды в нашем регионе. Решение экологических проблем Воронежской области является одним из приоритетных направлений Стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2035 года. Для их решения необходимо повысить эффективность процессов экологизации производства. Кроме того, от того, насколько будет эффективна политика, проводимая руководством Воронежской области по охране окружающей среды, зависит не только экологическая безопасность нашего региона, но и лояльность населения к органам власти.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Массеров Д. А. Формирование региональной политики устойчивого развития в России / Д. А. Массеров, М. В. Кустов // Вестник Забайкальского государственного университета. — 2018. — № 9. — С. 128—136.*

2. *Кожевников С. А. Проблемы перехода к зеленой экономике в регионе (на материалах Европейского Севера России) / С. А. Кожевников, М. А. Лебедев // Проблемы развития территории. — 2019. — № 4 (102). — С. 72—88.*

3. *Яшалова Н. Н. Механизм организационного и финансового обеспечения управления климатической безопасностью / Н. Н. Яшалова, Е. Н. Яковleva, А. В. Смирнов // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия «Экономика и экологический менеджмент». — 2019. — № 4. — С. 22—26.*

4. Направления работы Минприроды России [Электронный ресурс] // Министерство природных ресурсов и экологии РФ : официальный сайт. — URL: <https://www.mnr.gov.ru/> (дата обращения: 29.02.2020).

5. Паспорт Национального проекта «Экология». Совет при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. — URL: https://http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_316096/ (дата обращения: 29.02.2020).

6. Российской Федерации. Правительство Российской Федерации. «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012—2020 годы»: постановление Правительства Российской Федерации от 30.03.2018 № 379 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_295951/ (дата обращения: 10.02.2020).

7. Анализ выполнения задач государственной политики в области экологического развития и соответствующих Поручений Президента Российской Федерации [Электронный ресурс] // Всемирный фонд дикой природы (WWF), Национальное информационное агентство «Природные ресурсы» (НИА-Природа). — URL: <http://www.priroda.ru/nia/> (дата обращения: 10.02.2020).

8. Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте [Электронный ресурс] // Техэксперт: электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. — URL: <https://cntd.ru> (дата обращения: 10.02.2020).

9. Российской Федерации. Воронежская область. Правительство. Об утверждении государственной программы Воронежской области «Охрана окружающей среды и природные ресурсы: постановление от 11 ноября 2015 года № 856 (в ред. от 29 марта 2019 года) [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW181> (дата обращения: 01.03.2020).

10. Российской Федерации. Воронежская область: официальный портал органов власти [Электронный ресурс]. — URL: <https://www.govvrn.ru/novost/-/~id/1986939> (дата обращения: 01.01.2020).

LITERATURE

1. Masterov D. A. Formation of a regional sustainable development policy in Russia / D. A. Masterov, M. V. Kustov // Bulletin of the TRANS-Baikal state University, 2018, no. 9, pp. 128—136.

2. Kozhevnikov S. A. Problems of transition to a green economy in the region (based on the materials of the European North of Russia) / S. A. Kozhevnikov, M. A. Lebedev // Problems of territory development. — 2019. — № 4 (102). — Pp. 72—88.

3. Asilova N. N. The organizational and financial support of climate security / N. N. Achalov, E. N. Yakovlev, A. V. Smirnov // Scientific journal of NRU ITMO. Series «Economics and environmental management». — 2019. — № 4. — Pp. 22—26.

4. Directions of work of the Ministry of natural resources of Russia [Electronic resource] // Ministry of natural resources and ecology of the Russian Federation: official website. — URL: <https://www.mnr.gov.ru/> (date accessed: 29.02.2020).

5. Passport Of the national project «Ecology». Council under the President of the Russian Federation for strategic development

and national projects, Protocol of 24.12.2018 N 16) [Electronic resource] // ConsultantPlus. — URL: https://http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_316096/ (date accessed: 29.02.2020).

6. Of The Russian Federation. Russian Federation government. «On amendments to the state program of the Russian Federation» environmental Protection» for 2012—2020» [Electronic resource] : decree of the Government of the Russian Federation of 30.03.2018 No. 379 // ConsultantPlus. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_295951/ (date accessed 10.02.2020).

7. Analysis of the implementation of state policy in the field of environmental development and relevant Instructions of the President of the Russian Federation [Electronic resource] // World wildlife Fund (WWF), national information Agency «Natural resources» (NIA-Nature). — URL: <http://www.priroda.ru/nia/> (date accessed 10.02.2020).

8. Protocol on strategic environmental assessment to the Convention on environmental impact assessment in a transboundary context [Electronic resource] // Techexpert: electronic Fund of legal and normative-technical documentation. — URL: <https://cntd.ru> (date accessed 10.02.2020).

9. Of The Russian Federation. Voronezh region. Government. About approval of the state program of the Voronezh region «environmental Protection and natural resources: resolution No. 856 of November 11, 2015 (as amended) from March 29, 2019) [Electronic resource]. — URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW181> (date accessed: 01.03.2020).

10. Russian Federation. Voronezh region: official portal of authorities [Electronic resource]. — URL: <https://www.govvrn.ru/novost/-/~id/1986939> (date accessed: 01.01.2020).