

На правах рукописи



**КЛЮЧНИКОВА Елена Михайловна**

**ЭКОЛОГО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА УСТОЙЧИВОГО  
РАЗВИТИЯ СЕВЕРНОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА**

*Специальность 08.00.05 – экономика и управление народным  
хозяйством (экономика природопользования)*

**А В Т О Р Е Ф Е Р А Т**

**диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук**

**Мурманск – 2013**

Диссертация выполнена в Мурманском государственном техническом университете

**Научный руководитель:**  
доктор экономических наук, профессор  
**Савельева Светлана Борисовна**

**Официальные оппоненты:**

**Скуфьина Татьяна Петровна,**  
доктор экономических наук, профессор,  
Институт экономических проблем им. Г.П.Лузина  
Кольского научного центра РАН,  
зав. отделом регионального и муниципального управления на Севере РФ

**Залыковский Николай Павлович,**  
доктор экономических наук, профессор,  
Северный (Арктический) Федеральный университет,  
зав. кафедрой экономической теории и приарктических регионов


**Ведущая организация:**  
Институт социально-экономического развития территорий РАН

Защита диссертации состоится «20» декабря 2013 г. в 10 часов на заседании диссертационного совета Д 307.009.01 в Мурманском государственном техническом университете по адресу:  
183010, г. Мурманск, ул. Спортивная, д. 13.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке университета.

Автореферат разослан «15» ноября 2013 г.

Ученый секретарь диссертационного совета  
кандидат экономических наук, доцент



**А.Н. Савельев**

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Глобальной тенденцией настоящего времени является нарастание конкурентной борьбы за ресурсы, поэтому обеспечение присутствия Российской Федерации на Севере является важнейшим условием национальной безопасности страны. В сохранении и привлечении квалифицированного населения на территории с суровым и неблагоприятным климатом, повышении эффективности природопользования важную роль играет высокое качество жизни в северных городах, для обеспечения которого необходим специально разработанный набор инструментов (особенно экономических) политики на местном уровне. В мировой практике инструменты муниципальной политики повышения качества жизни, как правило, разрабатываются в рамках концепции устойчивого развития.

Основным принципом устойчивого развития является равнозначность экономических, социальных и экологических подходов при решении проблем развития. Социально-экономическому аспекту политики в Российской Федерации уделяется внимание на всех уровнях, чего нельзя сказать об эколого-экономическом аспекте, который имеет дискриминационный характер, особенно на местном уровне, где экологические проблемы воспринимаются как категория, ухудшающая качество жизни в отдельно взятом муниципальном образовании.

Особую важность эколого-экономический аспект муниципальной политики приобретает для северных территорий, экосистемы которых особенно уязвимы, и характеризуются длительным периодом восстановления, а экстремальные климатические условия сами по себе негативно воздействующие на здоровье населения. Развитие Севера опирается на использование ресурсного потенциала территорий, что определило высокий удельный вес добывающей промышленности, оказывающей значительное и многофакторное негативное влияние на все природные среды. Экологическая ситуация оказывает влияние на социальную сферу муниципального образования (загрязнение окружающей среды негативно влияет на здоровье населения) и на его экономическое развитие (деградация окружающей среды снижает инвестиционную привлекательность территорий). Поэтому в процессе формирования политики устойчивого развития городов в северных регионах особое внимание необходимо уделить эколого-экономическим аспектам. К сожалению, целостных концепций формирования политики устойчивого развития на местном уровне, соответствующего набора инструментов для северных регионов Российской Федерации до настоящего времени не предложено.

Таким образом, исследование проблемы формирования эколого-экономической политики устойчивого развития на муниципальном уровне в регионах Крайнего Севера является своевременным, необходимым и актуальным.

**Степень разработанности проблемы.** Различные аспекты формирования политики устойчивого развития на разных уровнях, в том числе на муниципальном, нашли свое отражение в трудах российских и зарубежных исследователей. В ходе исследования были изучены работы по следующим направлениям: исследования в области экономики природопользования, региональной экономики и российского североведения: Алексеева Ю.П., Гранберга А.Г., Данилова-Данильяна В.И., Ильина В.А., Козьменко С.Ю., Красовской Т.М., Рохчина В.Е., Селина В.С., Скуфьиной Т.П., Столбова А.Г., Татаркина А.И., Фоменко Г.А.; работы по теории устойчивого развития: Бобылева С.Н., Гренжер А., Лосева С.К., Моисеева Н.Н., Первиса М., Ретеюма А.Ю., а также работы по исследованию устойчивого развития городов Адамса В., Жанрено Дж., Реджистера Р.; работы российских авторов по устойчивому развитию на местном уровне: Жаравина Д.П., Фоменко М.А., в том числе в северном регионе Дидыка В.В., Рябовой Л.А.; исследования Аузана А.А., Патнэма Р. по институциональной экономике, Гаджиева К.С., Шмита К. в области политологии и работы по изучению состояния и трансформации окружающей среды Севера: Евдокимовой Г.А., Кашулина Н.А., Кондратьева К.Я.

Труды вышеперечисленных авторов составили теоретическую и методологическую базу диссертационного исследования.

Анализ литературы выявил нерешенность ряда аспектов научно-практической проблемы формирования политики устойчивого развития на местном уровне в РФ, а именно: недостаточно определены инструменты; не конкретизированы основные направления; не разработаны рекомендации по переходу к формированию и осуществлению политики устойчивого развития на местном уровне в северных регионах РФ.

**Цель исследования** состоит в решении научной проблемы разработки теоретических аспектов и методических основ формирования и реализации эколого-экономической политики устойчивого развития городов (городских округов) в северном регионе, а также предложений по совершенствованию политики устойчивого развития муниципальных образований модельного региона – Мурманской области.

В соответствии с основной целью исследования были поставлены следующие задачи:

1. Изучить теоретические основы устойчивого развития и уточнить понятие «устойчивое развитие» для северного муниципального

образования, определить эколого-экономические цели развития на муниципальном уровне.

2. Выявить сущность и атрибуты эколого-экономической политики города (городского округа), обосновать концептуальные подходы к формированию политики устойчивого развития на местном уровне.
3. Провести анализ норм законодательства РФ, направленных на переход к устойчивому развитию, выявить пробелы и недочеты в законодательстве РФ, затрудняющие осуществление перехода к формированию политики устойчивого развития на всех уровнях, включая муниципальный.
4. На основе анализа зарубежного опыта определить принципы, цели, экономические факторы, основные направления и индикаторы эколого-экономических аспектов политики устойчивого развития на городском уровне, адаптированные к условиям Российской Федерации.
5. Выявить основные эколого-экономические проблемы муниципальных образований модельного региона – Мурманской области, исследовать их эволюцию и определить основные направления политики устойчивого развития на местном уровне. Проанализировать региональную и муниципальную политику Мурманской области в сфере обращения с отходами, являющуюся наиболее значимой составляющей эколого-экономической политики на городском уровне, выявить барьеры на пути реализации подходов устойчивого развития в этой сфере.
6. Исследовать эколого-экономические аспекты политики муниципальных образований модельного региона и их связь с экономической политикой региона на предмет соответствия принципам устойчивого развития.
7. Разработать эколого-экономический блок концептуальной модели политики устойчивого развития городского округа северного региона.
8. Систематизировать и модернизировать комплекс мероприятий регионального и муниципального уровня по совершенствованию политики устойчивого развития северного городского округа.

**Объект исследования:** города (городские округа) одного из северных регионов Российской Федерации – Мурманской области.

**Предмет исследования:** процесс формирования политики устойчивого развития на городском уровне в северном регионе на основе структурирования (модернизации) её эколого-экономического блока.

Исследование выполнено в соответствии с разделом 7 Паспорта специальностей ВАК «Экономика природопользования», п.7.17 «Разработка эколого-экономической политики развития крупных городов».

**Методология исследования** основывается на положениях теории региональной экономики и концепции устойчивого развития. Были применены методы исследования региональной экономики, методы экономического исследования (включенного наблюдения, сбор фактов;

анализ и синтез; системный подход), применен системный, экономический и статистический анализ. Использован инструментарий стратегического анализа и планирования.

**Информационную базу исследования** составляют научные публикации, данные региональной и муниципальной статистики, тематические доклады и справочные материалы международных организаций (ООН, ОСЭР); международные, федеральные, региональные и муниципальные нормативные правовые акты, данные администрации города Апатиты.

**Основные защищаемые положения:**

1. Современная политика устойчивого развития в северных регионах РФ разработана слабо, характеризуется декларативностью и фрагментарностью, неразвитостью муниципальной составляющей, её несогласованностью с общегосударственной и региональными стратегиями социально-экономического развития, недостаточным индикативным обеспечением.

2. При формировании и реализации политики устойчивого развития города (городского округа) в северном регионе РФ необходимо повысить роль экологизации принимаемых на местном уровне решений по основным направлениям эколого-экономической политики развития, включающим - управление отходами; обеспечение благоустройства территорий; сохранение естественных экосистем и биоразнообразия; экологическое образование, пропаганду, вовлечение населения, университетов, исследовательских центров и местного бизнеса в решение проблем развития.

3. Основным содержанием реализации муниципальной политики устойчивого развития является координация процессов муниципального управления в целях устойчивого развития, которая организуется принятием муниципального нормативного правового акта, утверждающего принципы, стратегические цели, основные направления, индикаторы и инструменты политики устойчивого развития.

4. Эколого-экономический блок концептуальной модели формирования политики устойчивого развития северного городского округа, состоящий из декларации, принципов, целей, экономических факторов обеспечения, основных направлений и индикаторов устойчивого развития, рекомендаций по совершенствованию муниципального управления может быть использован в качестве универсальной методики при разработке и реализации политики устойчивого развития северных муниципальных образований.

**Научная новизна:**

1. Выявлены особенности политики развития Мурманской области, как региона Севера РФ, которая характеризуется формальным

декларированием следования принципам устойчивого развития, отсутствием на местном уровне системного подхода к решению проблем в рамках основных направлений устойчивого развития, недостаточным и постоянно снижающимся уровнем расходов муниципального бюджета на природоохранные цели. Выявлено возрастание вклада населения в загрязнение окружающей среды.

2. Обоснованы экономические принципы перехода к устойчивому развитию городских округов в северном регионе: последовательность и согласованность действий при достижении целей развития; стремление к поиску и реализации решений повышающих энергоэффективность систем жизнеобеспечения и экономики города; приоритет сохранения природной среды при планировании и ведении хозяйственной деятельности; обеспечение консенсуса при принятии решений в сфере развития и широкого участия в мероприятиях по достижению поставленных целей. Предложены индикаторы устойчивого развития. Основными из них являются: доля завершенных инвестиционных природоохранных проектов; доля отходов, направленных на переработку; доля членов общественных организаций в общей численности жителей города.

3. Разработан эколого-экономический блок концептуальной модели формирования политики устойчивого развития городского округа в северном регионе, обеспечивающий переход от политики «выживания» к политике «устойчивого развития» на местном уровне, и состоящий из: базового принципа обеспечения экологизации принимаемых на местном уровне решений посредством координации процессов муниципального управления в целях устойчивого развития; стратегических целей, принципов, экономических факторов обеспечения, основных направлений и индикаторов политики устойчивого развития; рекомендаций по совершенствованию процессов муниципального управления.

4. Обоснованы основные направления муниципальной политики устойчивого развития в Северном регионе: управление отходами; обеспечение благоустройства территорий; сохранение естественных экосистем и биоразнообразия; экологическое образование, пропаганда, вовлечение населения, университетов, исследовательских центров и местного бизнеса в решение проблем развития. Разработаны рекомендации по совершенствованию планирования деятельности по этим направлениям, в том числе по совершенствованию муниципальной системы обращения с отходами на основе стратегического планирования и стимулирования внедрения передовых технологий через систему муниципальных закупок и заключение концессионных соглашений.

5. Адаптирован для целей исследования понятийный аппарат, в частности предложено определение устойчивого развития северного муниципального образования, сформулированное как социально-

экономическое развитие, направленное на улучшение качества жизни населения, сохранение и восстановление окружающей природной среды, как основы жизнеобеспечения муниципального образования в целях его максимально длительного существования на данной территории.

**Апробация работы:** Основные положения диссертации были представлены на конференциях и семинарах: IV Международной научно-практической конференции «Темпы и пропорции социально-экономических процессов в регионах Севера. Лузинские чтения-2007» (Апатиты, 2007г.); Всероссийской научной конференции с международным участием «Экологические проблемы северных регионов и пути их решения» (Апатиты, 2008 г.); Международном семинаре проекта «БЕНЕФИТС», мероприятие Международного Полярного Года. Сессия: «Социально-ориентированный мониторинг качества жизни: основные проблемы и ключевые индикаторы для Мурманской области» (Апатиты 2008г.); Научно-практической конференция «Развитие Севера и Арктики: проблемы и перспективы» (Апатиты 2012 и 2013 гг.).

**Практическая значимость работы.** Полученные автором результаты были использованы при разработке и реализации природоохранной политики городских округов Апатиты и Кировск.

**Публикации:** по теме диссертации опубликовано 11 работ с авторским участием 4,06 п.л., три работы опубликованы в журналах, рекомендуемых ВАК РФ.

**Объем работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы 138 наименований, содержит 194 страницы, в том числе 7 рисунков и 21 таблицу.

**Во введении** обосновывается актуальность избранной темы. Дается краткая характеристика разработанности проблемы в научной литературе, определяются объект и предмет исследования, формулируются цель, задачи и положения, выносимые на защиту, представляются теоретические и эмпирические основы диссертации, раскрываются научная новизна и практическая значимость работы.

**Первая глава** «Теоретические и методические аспекты формирования политики устойчивого развития на местном уровне» посвящена выявлению сущности и атрибутов муниципальной политики, рассмотрению концептуальных подходов к формированию политики устойчивого развития городского округа, применяемых инструментов, особенностей формирования муниципальной политики в северном регионе и зарубежного опыта формирования политики устойчивого развития на местном уровне.

**Во второй главе** «Анализ социально-экономической и экологической политики муниципальных образований в северном регионе» анализируются современные проблемы, политика и индикаторы



развития городских округов Мурманской области, в том числе в сферах обращения с отходами, благоустройства, охраны биоразнообразия, общественного участия, с точки зрения соответствия выявленным концептуальным подходам политики устойчивого развития.

В третьей главе «Особенности формирования политики устойчивого развития городских округов в северном регионе» обосновываются необходимость экологизации принимаемых на местном уровне решений, вовлечения населения в процесс реализации муниципальной политики и выбор основных направлений и индикаторов муниципальной политики устойчивого развития. Структурируется эколого-экономический блок концептуальной модели формирования политики устойчивого развития северного городского округа. Систематизируется комплекс мер национального, регионального и муниципального уровня по совершенствованию политики устойчивого развития муниципальных образований северных регионов Российской Федерации.

В заключении кратко изложены основные результаты исследования.

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**1. Современная политика устойчивого развития на муниципальном уровне в северных регионах РФ разработана слабо и характеризуется декларативностью и фрагментарностью, неразвитостью муниципальной составляющей в общегосударственной и региональных стратегиях развития, недостаточным индикативным обеспечением.**

Анализ российского законодательства выявил, что обеспечение устойчивого развития на всех уровнях, включая муниципальный, имеет под собой законодательную базу, согласно Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 года (утверждена Указом Президента РФ от 12.05.2009 № 537), является стратегической целью обеспечения национальной безопасности РФ и выступает в качестве целей в других законодательных документах различного уровня (Градостроительный Кодекс, ФЗ «Об охране окружающей среды», региональные стратегии). В целом, законодательная база РФ по устойчивому развитию носит фрагментарный и по большей части декларативный характер. В ней отсутствуют законодательно закрепленные принципы устойчивого развития, не разработаны общенациональная Стратегия (цели) устойчивого развития и Федеральные Программы по реализации общенациональных целей устойчивого развития.

Выявлено, что, несмотря на декларирование следования Мурманской области принципам устойчивого развития, политика устойчивого развития как региона в целом, так и особенно его муниципальных образований, сформирована очень слабо. Ни в одном из городов не разработаны и не приняты стратегии устойчивого развития, в существующих стратегиях социально-экономического развития, не смотря на декларирование следования принципам устойчивого развития, не дано определение этим принципам, не поставлены цели устойчивого развития и не разработан взаимоувязанный комплекс инструментов политики устойчивого развития.

В муниципальных образованиях Мурманской области наиболее разработаны подходы к достижению таких целей устойчивого развития, как «ответственное управление отходами» и «сохранение экосистем и биоразнообразия». Однако финансирование мероприятий по достижению этих целей находится на очень низком уровне (рисунок 1).

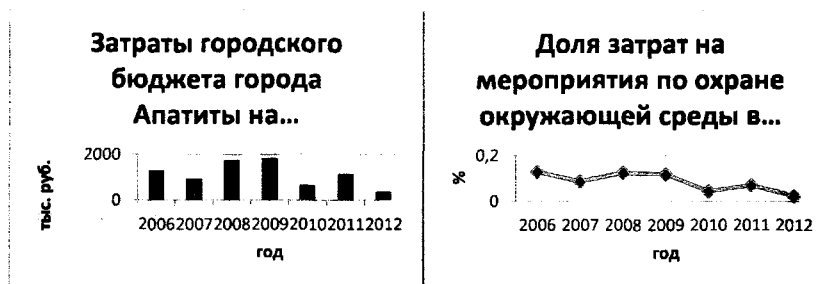


Рисунок 1. Уровень затрат городского бюджета городского округа Апатиты на мероприятия по охране окружающей среды

На основе анализа существующей практики оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления (далее – ОЭД ОМСУ) выявлено, что система показателей ОЭД ОМСУ могла бы применяться в качестве системы индикаторов устойчивого развития в том случае, если перед городами будут поставлены цели устойчивого развития, а сама система скорректирована для оценки степени достижения этих целей.

Выявлен ряд показателей ОЭД ОМСУ, на основе которых мы смогли рассчитать индикаторы экономического (рисунок 2) и экологического (рисунок 3) аспектов устойчивого развития городов.

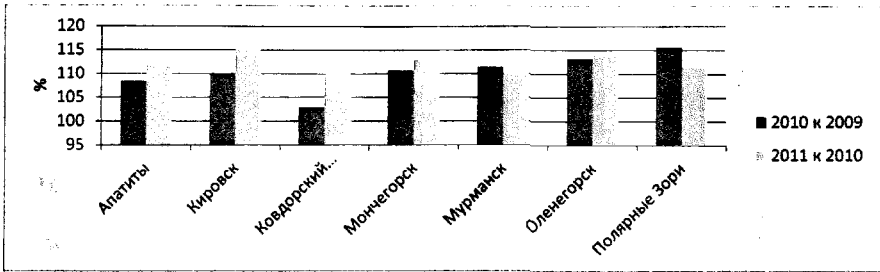


Рисунок 2. Динамика роста среднемесячной реальной начисленной заработной платы работников, крупных и средних предприятий и некоммерческих организаций в городских округах

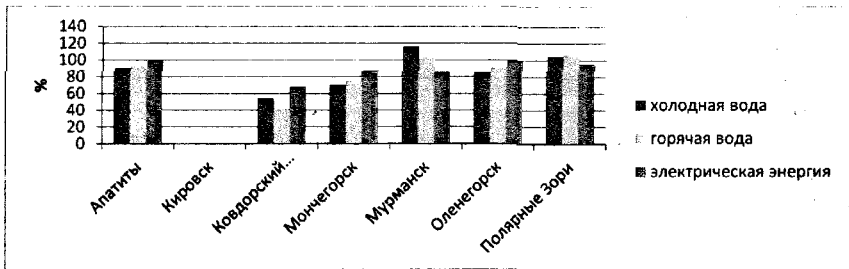


Рисунок 3. Динамика изменений удельной величины потребления муниципальными бюджетными учреждениями холодной и горячей воды, электрической энергии, % 2011 год к 2010 году.

Таким образом, на базе существующих показателей ОЭД ОМСУ нам удалось рассчитать только 2 индикатора, отражающих устойчивость развития. Что является совершенно недостаточным, поэтому, исходя из выявленных целей устойчивого развития северных муниципальных образований, мы предлагаем дополнить ОЭД ОМСУ следующими индикаторами: доля завершенных инвестиционных природоохранных проектов; доля отходов, отправляемых на переработку; доля членов общественных организаций в общей численности жителей.

**2. В формировании политики устойчивого развития города (городского округа) в северном регионе РФ необходимо повысить роль экологизации принимаемых на местном уровне решений по основным направлениям эколого-экономической политики развития, включающим - управление отходами; обеспечение благоустройства территорий; сохранение естественных экосистем и биоразнообразия; экологическое образование, пропаганду, вовлечение населения,**

## **университетов, исследовательских центров и местного бизнеса в решение проблем развития.**

Особенностью территорий Севера является малая экологическая емкость природной среды и низкая биопродуктивность экосистем, которые делают неприемлемым использование принятых для других регионов методов и приемов освоения природных ресурсов, градостроительства и т.д.

Несбалансированность экономического развития с возможностями экосистем является дестабилизирующим фактором и препятствием для развития Севера Российской Федерации. Отсутствие принципов устойчивого развития, положенных в основу региональной политики развития, порождает экологические проблемы, ухудшение качества жизни, здоровья и понижение социально-общественной активности населения, что является сдерживающим фактором экономического развития, поскольку экологически неблагоприятные поселения покидают в первую очередь наиболее квалифицированные (конкурентоспособные) кадры, в таких поселениях ограничены возможности осуществления некоторых видов экономической деятельности (рекреационная, туристическая, с/х и т.п.). Это, в свою очередь, сдерживает социально-экономическое развитие территорий.

Для перехода к устойчивому развитию городов Севера необходимо обеспечить устойчивое функционирование естественных экосистем на своей территории. Это можно осуществить через экологизацию принятия решений по всем направлениям в рамках полномочий органов местного самоуправления, формирование экологически ориентированного мировоззрения у представителей органов местного самоуправления, предпринимателей и населения.

Опираясь на существующий международный опыт по переходу к устойчивому развитию на местном уровне, предложенные российскими авторами подходы по формированию политики развития северных территорий, учитывая положения законодательства РФ, регулирующего деятельность органов местного самоуправления, мы выделили основные направления деятельности, на которых должна строиться муниципальная политика устойчивого развития: повышение энергоэффективности; уменьшение образования и переработка отходов; улучшение здоровья населения (уменьшение загрязнений); сохранение естественных экосистем и биоразнообразия; вовлечение различных слоев населения в достижение поставленных целей.

На основе анализа динамики качества городской среды муниципальных образований Мурманской области выявлено, что за последние 20 лет экологические проблемы трансформировались в сторону все большего вклада населения в загрязнение окружающей среды. Рост

благополучия населения, являющийся фактором экономической устойчивости, негативно отражается на параметрах окружающей среды (рисунок 4).

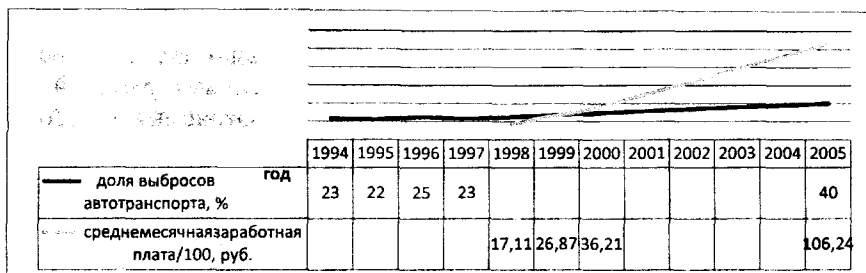


Рисунок 4. Соотношение динамики изменения среднемесячной заработной платы и доли выбросов автотранспорта в общем объеме выбросов в атмосферу в Мурманской области

В сложившейся ситуации информирование, просвещение, образование и пропаганда становятся важными инструментами достижения целей. Поэтому природоохранная политика городского округа должна быть направлена на работу с населением. Механизм сотрудничества с местным бизнесом и неправительственными организациями для создания условий по внедрению более строгих экологических требований и организации поддержки природоохранных инициатив ОМСУ должен быть разработан и использован.

**3. Основным содержанием реализации муниципальной политики устойчивого развития является координация процессов муниципального управления в целях устойчивого развития, которая организуется принятием муниципального нормативного правового акта, утверждающего принципы, стратегические цели, основные направления, индикаторы и инструменты политики устойчивого развития.**

Используемые в управленческой практике инструменты становятся инструментами политики устойчивого развития в том случае, если они используются для достижения целей устойчивого развития. Таким образом, функция целеполагания является определяющей при переходе к устойчивому развитию, в том числе, и на местном уровне.

Обзор существующего опыта перехода к устойчивому развитию муниципалитетов, проведенный Организацией экономического сотрудничества и развития (OECD, 2001) показал, что стратегии устойчивого развития, разработанные как новые концепции с нуля, не

смогли решить стоящих задач. Более того, они подорвали существующие процессы и привели к пустой трате ограниченных ресурсов. Поэтому целесообразна разработка системы координации, которая будет способствовать интеграции всех компонентов устойчивого развития в основных процессах планирования.

В условиях Российской Федерации, целесообразно на первых порах ограничиться планированием экологизации принимаемых решений. На этом основывается предлагаемый автором эколого-экономический блок концептуальной модели формирования политики устойчивого развития северного городского округа (рисунок 5).

Органам местного самоуправления предлагается в качестве документа координирующего различные процессы планирования и регулирования на местном уровне разработать и утвердить муниципальный нормативный правовой акт (условное название – Основы политики устойчивого развития, далее – ОПУР), утверждающий принципы, цели, основные направления и индикаторы устойчивого развития на местном уровне (рисунок 5).

Для формирования политики устойчивого развития необходимо внедрить утверждаемые вышеназванным документом принципы в каждодневную практику органов местного самоуправления, основываться на положениях документа при применении любого инструмента муниципальной политики. Каждая целевая программа должна разрабатываться и финансироваться на основе принципов устойчивого развития, утвержденных ОПУР. При предоставлении в аренду муниципального имущества, земельных участков приоритет должен отдаваться тем хозяйствующим субъектам, которые докажут, что их деятельность будет способствовать повышению энергоэффективности экономики города и сохранению/восстановлению природы, что хозяйствующий субъект участвует в общественной жизни муниципального образования (в работах по благоустройству, поддержке спортивных команд, пропагандирует здоровый образ жизни и тому подобное). Аналогично, положения ОПУР должны служить руководством при установлении местных налогов и сборов, оказании поддержки (представление субсидий) из средств местного бюджета.

Регулирование общественных отношений на муниципальном уровне также должно осуществляться с учетом положений ОПУР. Это возможно осуществить, например, созданием общественных советов по мониторингу исполнения основополагающих местных регуляторных нормативных правовых актов в сфере охраны окружающей среды, каковыми являются Правила благоустройства, Правила землепользования и застройки, Порядки обращения с отходами. Функциями общественных советов должны стать: информирование населения о положениях

вышеназванных нормативных правовых актов, выявление положений, которые сложны к выполнению, подготовка проектов поправок к вышеуказанным нормативным правовым актам и разработка механизмов, которые будут способствовать исполнению Правил и Порядков на всей территории городского округа. Это будет способствовать развитию широкого участия, формировать действующие общественные институты.

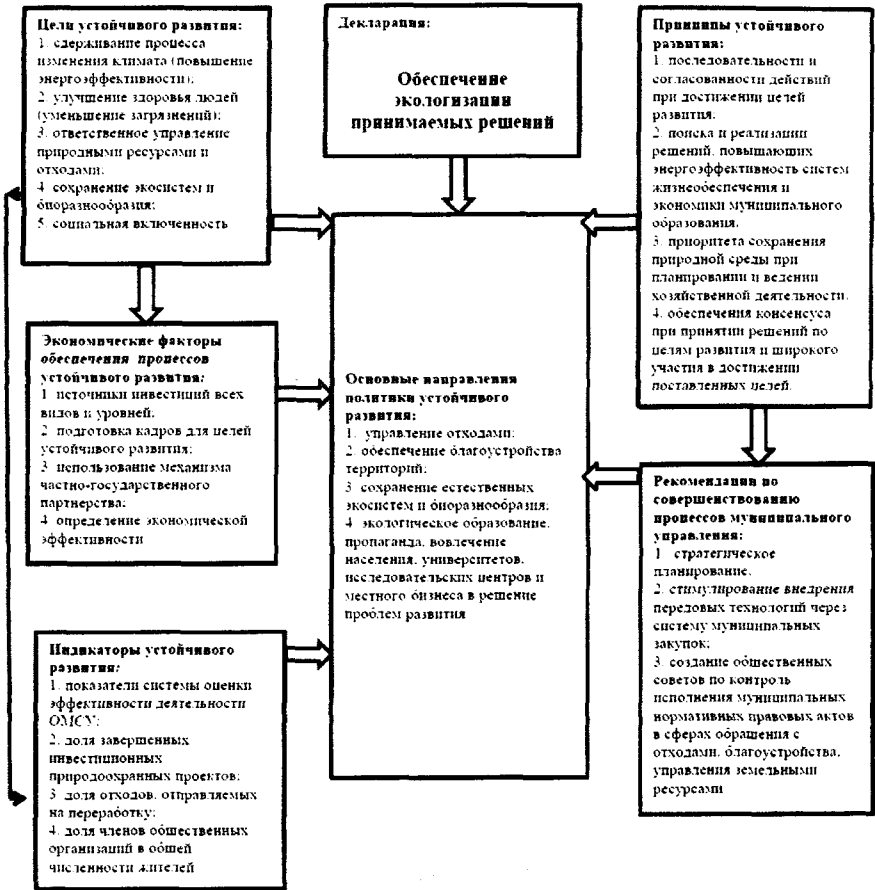


Рисунок 5. Эколого-экономический блок концептуальной модели формирования политики устойчивого развития северного городского округа

Кроме того, органы местного самоуправления должны будут проводить пропаганду ОПУР и постоянное информирование жителей

города о том, как она исполняется. Мы рекомендуем включать мероприятия по информированию населения и пропаганде принципов устойчивого развития в каждую МЦП. Необходимость отвечать на вопросы: «Как МЦП способствует достижению целей устойчивого развития?», «Как МЦП будет способствовать энергоэффективности экономики, сохранению живой природы, вовлечению различных социальных групп в деятельность, направленную на развитие муниципального образования?», «Как в МЦП отражен аспект последовательности и согласованности действий при достижении целей развития?», планировать соответствующие мероприятия, будет способствовать формированию нового мировоззрения руководства и муниципальных служащих.

Таким образом, обычные функции муниципальной политики: целеполагание, планирование, регулирование общественной жизни, экономическая поддержка, управление муниципальной собственностью, муниципальные закупки, информирование становятся инструментами устойчивого развития.

Важным инструментом достижения целей являются индикаторы, которые применяются для корректировки муниципальной политики. Индикаторы являются элементом системы управления и должны быть интегрированы в политический процесс.

Используя один из главных принципов устойчивого развития – принцип прагматичности (выявление механизмов – что работает?), для мониторинга применения принципов устойчивого развития города мы предлагаем использовать систему индикаторов, уже включенных в политический процесс (показатели ОЭД ОМСУ) и несложных в подсчете дополнительных индикаторов следования утвержденным принципам устойчивого развития (рисунок 5).

**4. Эколого-экономический блок концептуальной модели формирования политики устойчивого развития северного городского округа, состоящий из декларации, принципов, целей, экономических факторов обеспечения, основных направлений и индикаторов устойчивого развития, рекомендаций по совершенствованию муниципального управления может быть использован в качестве универсальной методики при разработке и реализации политики устойчивого развития северных муниципальных образований.**

Представленный на рисунке 5 эколого-экономический блок концептуальной модели может быть использован в качестве методического обеспечения процесса формирования политики устойчивого развития северных муниципальных образований

Разработанная на основе эколого-экономического блока концептуальной модели формирования политики устойчивого развития



северного муниципального образования схема движения отходов представлена на рисунке 7. Схема основана на внедрении раздельного сбора с последующей переработкой полезных компонентов, что превращает их из отходов в ресурсы.

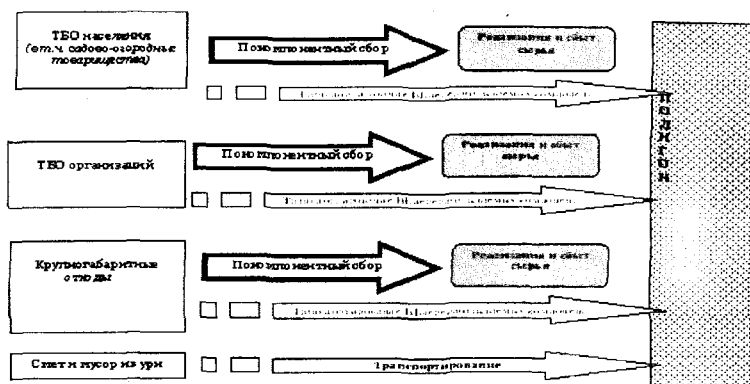


Рисунок 7. Схема движения отходов городского округа, основанная на принципах устойчивого развития

Лучшие существующие практики позволяют использовать 98% твердых бытовых отходов. В Российской Федерации на настоящий момент возможно использование 56% образующихся отходов, исходя из чего, проведена оценка экологической и экономической эффективности внедрения данной схемы для городского округа Апатиты, результаты которой (приведены в таблице 1) демонстрируют высокую экономическую и экологическую эффективность использования предлагаемых подходов.

Таблица 1

Экологическая и экономическая эффективность внедрения схемы движения отходов для городского округа Апатиты (в ценах 2010 года)

Показатель	
Объем предотвращенного экологического ущерба	5008 тыс. руб. в год
Оценка экономической эффективности системы только за счет продажи 56% селективно собранных отходов (ресурсов)	19,5 % в год
Срок окупаемости системы только за счет продажи 56% селективно собранных отходов (ресурсов)	5 лет

Муниципальные образования являются неотъемлемой частью общегосударственной системы и, следовательно, существуют в рамках национального законодательства, национальной и региональной политики. Поэтому для успешного формирования и осуществления политики устойчивого развития муниципальных образований в северном регионе Российской Федерации необходимо создание соответствующих нормативных правовых условий и инструментов поддержки на федеральном и региональном уровнях.

На основе эколого-экономического блока концептуальной модели формирования политики устойчивого развития северного муниципального образования автором систематизирован комплекс мероприятий федерального, регионального и муниципального уровней в рамках выполнения функций целеполагания, планирования, поддержки, регулирования, мотивации.

В рамках целеполагания на федеральном и региональном уровнях рекомендуется разработать и утвердить стратегии устойчивого развития, обозначить роль муниципальных образований в их реализации, законодательно закрепить обязанность ОМСУ разрабатывать стратегии развития. На региональном уровне разработать и утвердить типовые Основы политики устойчивого развития (ОПУР), рекомендованные для использования на местном уровне. В ОЭД ОМСУ включить индикаторы устойчивого развития (УР). На муниципальном уровне разработать и утвердить ОПУР и стратегии развития.

В рамках функции планирования на всех уровнях разработать и утвердить целевые программы устойчивого развития. В рамках регулирования на федеральном уровне создать фонд возвращения части инвестиций в технологии УР, законодательно закрепить требования УР к муниципальным закупкам, утвердить нормативы качества городской среды.

Для мотивации на всех уровнях разработать и осуществлять программы повышения квалификации государственных и муниципальных служащих в сфере УР. Вовлекать систему образования в деятельность по просвещению в целях УР, разработать и осуществлять соответствующую грантовую политику. На муниципальном уровне стимулировать муниципальных служащих постоянно повышать квалификацию в сфере УР, организовать работу общественных советов по контролю исполнения Порядков обращения с отходами и правил благоустройства, последовательно реализовывать программы по образованию в интересах устойчивого развития.

**В заключении** приводятся итоги исследования:

1. На основе анализа теоретических работ, документов ООН и международного опыта адаптировано понятие устойчивого развития

северных муниципальных образований: социально-экономическое развитие, направленное на улучшение качества жизни населения, сохранение и восстановление окружающей природной среды, как основы жизнеобеспечения муниципального образования в целях достижения его максимально длительного существования на данной территории. Выявлены эколого-экономические цели устойчивого развития муниципальных образований: сдерживание процесса изменения климата (повышение энергоэффективности), улучшение здоровья людей (уменьшение загрязнения), ответственное управление природными ресурсами и отходами, сохранение экосистем и биоразнообразия, социальная включенность.

2. На основе анализа теоретических работ, методических подходов и законодательства РФ определено, что сущностью эколого-экономической политики города (городского округа) является система намерений и действий органов местного самоуправления (субъект политики) направленных на процесс развития и сохранения природной среды муниципального образования (объект политики). Основными атрибутами политики на местном уровне являются принципы политики, система целей развития, индикаторов и инструментов их достижения (стратегии развития, муниципальные целевые программы, муниципальные нормативные правовые акты). Выявлены концептуальные подходы формирования политики устойчивого развития города: политика на местном уровне носит консенсусный характер; обеспечивает равнозначность экологических, экономических и социальных подходов; ориентирована в будущее, осуществляется на основе долгосрочного планирования, готовности к длительным действиям; обеспечивает широкое участие, партнерство и разделение ответственности.

3. На основе анализа законодательства РФ выявлено, что обеспечение устойчивого развития на всех уровнях, включая муниципальный, имеет под собой законодательную базу и является стратегической целью обеспечения национальной безопасности страны. Однако, законодательством РФ не утверждены принципы и инструменты устойчивого развития, такие как общенациональная Стратегия устойчивого развития, Федеральные Программы по достижению общенациональных стратегических целей устойчивого развития, обязанности и полномочия муниципальных образований в сфере устойчивого развития.

4. На основе анализа зарубежного опыта, законодательства РФ и существующей практики обоснованы **принципы** (последовательность и согласованность действий при достижении целей развития; поиск и реализация решений, повышающих энергоэффективность; приоритет сохранения природной среды; обеспечение консенсуса), **цели**

(сдерживание процесса изменения климата; улучшение здоровья людей; ответственное управление природными ресурсами и отходами; сохранение экосистем и биоразнообразия; социальная включенность), **основные направления** (управление отходами; обеспечение благоустройства территорий; сохранение естественных экосистем и биоразнообразия; экологическое образование, пропаганда, вовлечение населения, университетов, исследовательских центров и местного бизнеса в решение проблем развития) и **индикаторы** (показатели системы оценки эффективности деятельности ОМСУ; доля завершенных инвестиционных природоохранных проектов; доля отходов, отправляемых на переработку; доля членов общественных организаций в общей численности жителей) эколого-экономического блока политики устойчивого развития на уровне городского округа, пригодные для использования в рамках законодательств РФ.

5. На основе анализа динамики качества городской среды выявлены основные эколого-экономические проблемы (нерациональное обращение с отходами, недостаточность благоустройства территорий, отсутствие научно обоснованного управления зелеными зонами и городскими лесами), выявлено, что за последние 20 лет экологические проблемы трансформировались в сторону того, что все больший вклад в загрязнение вносят непосредственно жители. Для совершенствования системы муниципального управления на основе принципов устойчивого развития обоснованы рекомендации, учитывающие: стратегическое планирование; стимулирование внедрения передовых технологий через систему муниципальных закупок; создание общественных советов по контролю исполнения муниципальных нормативных правовых актов в сферах обращения с отходами, благоустройства, управления земельными ресурсами.

6. На основе анализа реализации политики городских округов модельного региона – Мурманской области выявлено, что политика устойчивого развития, как региона в целом, так и муниципальных образований, сформирована очень слабо. Не разработаны и не утверждены стратегии устойчивого развития, в существующих стратегиях социально-экономического развития, декларирующих приверженность устойчивому развитию, не дано определение принципам устойчивого развития, не поставлены цели и не разработан взаимоувязанный комплекс инструментов политики устойчивого развития.

7. Разработан эколого-экономический блок концептуальной модели формирования и реализации политики устойчивого развития городского округа в северном регионе, обеспечивающий переход от политики «выживания» к политике «устойчивого развития» на местном уровне, и состоящий из: базового принципа обеспечения экологизации

принимаемых на местном уровне решений посредством координации процессов муниципального управления в целях устойчивого развития; стратегических целей и принципов устойчивого развития; экономических факторов поддержки; основных направлений политики и индикаторов; рекомендаций по совершенствованию планирования деятельности.

8. Систематизирован комплекс мероприятий федерального, регионального и муниципального уровней по формированию политики устойчивого развития городов в северном регионе РФ, в рамках выполнения функций целеполагания, планирования, поддержки, регулирования, мотивации (просвещение, пропаганда, вовлечение в достижение целей развития).

### **СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ АВТОРОМ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ**

**– в изданиях, рекомендуемых ВАК РФ:**

1. Ключникова Е.М. Эколого-экономические проблемы устойчивого развития и их решение на уровне муниципальных образований [Текст] / Е.М. Ключникова // Проблемы современной экономики. – 2008. – № 2(26). – С. 326-328. (0,4 п.л.).

2. Ключникова Е.М. Эколого-экономический анализ региональной политики в сфере обращения с отходами (на примере Мурманской области) [Текст] / Е.М. Ключникова, В.А. Маслобоев // Вестник МГТУ. – 2013. – Том 16. – № 2. – С. 233-241. (0,9/0,6 п.л.).

3. Ключникова Е.М. Устойчивое развитие муниципального образования в северном регионе РФ – определение [Электронный ресурс] / Е.М. Ключникова // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – № 5. – Режим доступа: <http://www.science-education.ru/111-10170>. (0,4 п.л.).

**в прочих изданиях:**

4. Ключникова Е.М. Управление проектной деятельностью, как элемент устойчивого развития территорий [Текст] / Е.М. Ключникова // Тезисы докладов седьмой международной конференции Российского общества экологической экономики «Глобализация, новая экономика и окружающая среда. Проблемы общества и бизнеса на пути к устойчивому развитию» (С. Петербург, 23-25 июня 2005 г.). – СПб.: С.-Петербургский Университет. – 2005. – С. 146-148. (0,06 п.л.).

5. Ключникова Е.М. Формирование политики устойчивого развития в условиях меняющегося климата [Текст] / Е.М. Ключникова // Сборник научных трудов КФ ПетрГУ. Отв. ред. В.А. Путилов. – Апатиты : Изд-во ПетрГУ. – 2006. – Вып. 2. – 172 с. – С. 72-76. (0,4 п.л.).

6. Ключникова Е.М. Экологические аспекты политики устойчивого развития муниципальных образований в Северном регионе [Текст] / Е.М. Ключникова // Тезисы докладов IV Международной научно-практической конференции «Темпы и пропорции социально-экономических процессов в регионах Севера. Лузинские чтения–2007» (Апатиты, 12-14 апреля 2007 г.). – Апатиты : Изд-во КНЦ РАН. – 2007. – С. 101-102. (0,1 п.л.).

7. Ключникова Е.М. Экологические проблемы муниципальных образований в северном регионе (на примере городского округа Апатиты) [Текст] / Е.М. Ключникова // Материалы Всероссийской научной конференции с международным участием «Экологические проблемы северных регионов и пути их решения» (Апатиты, 14-16 октября 2008 г.). – Апатиты : Изд-во КНЦ РАН. – 2008. – С. 47-52. (0,5 п.л.).

8. Ключникова Е.М. Опыт муниципального образования городской округ Апатиты Мурманской области по формированию и реализации политики в сфере обращения с отходами [Текст] / Е.М. Ключникова // Территориальное стратегическое планирование: потенциал интеграции. Доклады участников XI Общероссийского Форума (Санкт Петербург, 22-23 октября 2012 г.); под ред. Б.С. Жихарева. – СПб.: Леонтьевский центр. – 2013. – С. 85-88. (0,5 п.л.).

9. Ключникова Е.М. Выбор инструментов формирования политики устойчивого развития муниципальных образований Мурманской области [Текст] / Е.М. Ключникова // Север и рынок. – 2013. – № 1(32). – С. 53-57. (0,5 п.л.);

10. Ключникова Е.М. К вопросу об устойчивом развитии муниципальных образований в северных регионах РФ [Текст] / Е.М. Ключникова // Север и рынок. – 2013. – № 6(37). – С. 15-20. (0,5 п.л.).

11. Ключникова Е.М. Особенности политики устойчивого развития северного городского округа [Текст] / Е.М. Ключникова // Тезисы докладов всероссийской научно-практической конференции «Развитие Севера и Арктики: проблемы и перспективы» (Апатиты, 6-8 ноября 2013г.). – Апатиты. – 2013. – С. 33-36. (0,1 п.л.).