

НАПРАВЛЕНИЯ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПРОГРАММИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА В РЕСУРСОДОБЫВАЮЩЕМ РЕГИОНЕ

Ю.В. Петров,

кандидат географических наук, доцент
ФГАОУ ВО «Тюменский государственный университет»

Аннотация. В статье дана оценка перспективам развития риск-ориентированного программирования экологического надзора в регионах Российской Федерации. На примере Ханты-Мансийского автономного округа – Югры рассмотрены направления внедрения современных комплексных подходов. Проанализированы перспективы реализации каждого из направлений с учетом имеющегося регионального задела.

Ключевые слова: риск-ориентированный подход, экологический надзор, ресурсодобывающий регион.

DIRECTIONS OF RISK-ORIENTED PROGRAMMING OF ENVIRONMENTAL SUPERVISION IN THE RESOURCE-MINING REGION

Y.V. Petrov,

candidate of geographical sciences,
associate professor, Tyumen State University

Annotation. The article assesses the prospects for the development of risk-based programming of environmental supervision in the regions of the Russian Federation. On the example of the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug - Ugra, the directions of introducing modern integrated approaches are considered. The prospects for the implementation of each of the areas are analyzed taking into account the existing regional backlog.

Keywords: risk-based approach, environmental oversight, resource-mining region.

Современное российское природоохранное законодательство характеризуется высокой динамикой редакций и обновлений. Связано это с рядом причин, акцентируем внимание на двух принципиальных. 1. природоохранные технологии, принципы и инструментарий совершенствуются в рамках научно-технологического прогресса. 2. нарастает значимость экологических факторов качества жизни граждан, что требует от законодателя принятия соответствующих оперативных корректировок правил взаимодействия внутри системы «природа-население-хозяйство». Никаких предпосылок для сокращения нормативного правового пресса на гражданское и предпринимательское сообщества нет. Напротив, при анализе уровня формализации в Европейском Союзе, прежде всего, в части регуляторных функций ландшафтного планирования, есть все основания ожидать в ближайшей перспективе активного развития отечественного законодательства в области охраны окружающей среды.

В условиях измененной глобальной и внешней (государственной и межгосударственной) среды применение традиционных методов контроля, надзора неэффективно. Инспекторские проверки не в состоянии выполнять глобальную превентивную природосберегающую роль, так как крайне низка скорость принятия управленческого корректирующего решения. Движение в сторону увеличения числа проверок также ограничено, прежде всего, самим обществом, стремящимся снизить препоны на пути развития предпринимательства, вводящим мораторий на проверки, регламентирующим процедуры трехлетнего планирования, согласования графиков. Теперь сопоставим современные скорости в повседневной жизни: регистрация, перерегистрация, ликвидация фирмы – 1 день, крупный лесной пожар – 100 га в день, нефтяной разлив – 100 тонн в час, плановая экологическая проверка – 1 раз в 3 года!

Направление, которое сегодня государство избрало в качестве инструментария

экологического надзора, – категоризация предприятий и управление на основе риск-ориентированного подхода. Если не вдаваться в бюрократический канцелярит, то организация работы по принципу «в приоритете работаем с наиболее рисковыми субъектами хозяйственной деятельности». Такой подход, в конечном счете, наиболее соответствует основному природоохранному принципу «загрязнитель платит». Тут необходимо отметить, что платежи могут выражаться не только в штрафах и компенсациях, но и в затраченном времени природопользователя на организацию экологического мониторинга и экологического аудита, внутренний экологический контроль и взаимодействие с надзорным ведомством.

При концептуально выверенной и взвешенной позиции государства возникают нюансы, которые создают огромный разрыв между теорией и практикой внедрения. Дьявол, как известно, кроется в деталях! Результат может быть получен на основе программирования экологического надзора, включающего поэтапные задачи и ключевые показатели эффективности. Прежде всего, для определения риска нанесения экологического ущерба от субъекта хозяйственной деятельности необходимо не только (и не столько) оценивать природопользователя. Но и также учитывать место ведения хозяйственной деятельности (геотория[1, 51], территория, обитель, местообитание, урочище и прочие виды системных единиц), время (сезон, суточные ритмы и пр.), синергетический эффект (прямые и обратные связи, эмерджентность и пр.). Во-вторых, система подходов должна регулярно актуализироваться (изменяется законодательство, изменяется экологическая ситуация, появляются новые знания), оперативно эволюционировать. В-третьих, при организации экологического надзора на основе риск-ориентированного подхода конечным продуктом рассматривается прогноз, стратегия территориального развития, обеспечивающего всестороннюю постоянную оптимизацию природопользования. То есть речь не может идти о консервации экологической ситуации в регионах, так как в большинстве из них уже сегодня ситуация характеризуется как критическая, а в отдельных районах – как кризисная.

Одним из модельных регионов для полноценного внедрения риск-ориентированного подхода при осуществлении экологического надзора можно представить Ханты-Мансийский автономный округ-Югра. На сегодняшний день эта территория характеризуется сочетанием производственных, природных, социальных факторов, которые максимально затрудняют ведение классической политики экологического надзора. Отметим только некоторые из этих (ссылка на свои работы по Югре) уникальных сочетаний. Огромная по площади территория, высокая степень антропогенной нагрузки, широкая представленность традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера (КМНС), отечественных и международных форм особо охраняемых природных территорий. К этому следует добавить сложные природно-климатические условия, а также сформировавшуюся историю полувековой активной нефтегазопромысловой деятельности.

Нередко столь плотное сосредоточение экономических, культурных, социальных потребностей на ограниченной территории порождает возникновение конфликтов между различными сторонами. Многие из них становятся прецедентами для последующих судебных разбирательств, тем самым порождая новые угрозы для экологически-сбалансированного территориального развития. Наиболее часто в СМИ публикуются сведения о разногласиях субъектов традиционной хозяйственной деятельности и крупнейших недропользователей. Но также присутствуют случаи конфликтного взаимоотношения между организациями-природопользователями, когда ведение основного вида хозяйственной деятельности одним из предпринимателей наносит ущерб другому.

Вместе с тем, необходимо отметить и высокую степень технологической готовности автономного округа к всестороннему внедрению риск-ориентированного надзора. Прежде всего, необходимо отметить высокую степень информационной оснащенности, позволяющей оперировать значительными объемами накопленной статистической,

геоинформационной, прогнозной информации, а также разработку каналов оперативного взаимодействия для принятия управленческого решения [3, 320]. Сегодня в регионе внедрена Территориальная информационная система (ТИС Югры), которая интегрировала все информационные потоки для осуществления межведомственного взаимодействия, включая геоинформационное представление ситуации, в том числе, в режиме он-лайн позиционирования[4].

Учитывая огромную площадь региона, основное предназначение риск-ориентированного экологического надзора нацелено на достижение конкретного результата на локализованной территории. Для этого нами сформулированы основные направления его внедрения: 1. делимитация экологических ограничений территории; 2. позиционирование природопользователя в пространстве по итогам представления результатов экологического мониторинга; 3. расчет на основе модели природоресурсного потенциала конкретных урочищ; 4. принятие управленческих решений, прежде всего, превентивного характера, а также внесение корректирующих поправок. Далее, стандартные этапы: планирование, организация, мотивация, контроль.

Кратко представим виды решений по каждому из предложенных направлений. При этом будем учитывать имеющийся задел на региональном уровне и территориальные экологические приоритеты.

Делимитация экологических ограничений. Для территории Югры актуальными единицами выступают следующие категории объектов: ООПТ и их охранные зоны, территории традиционного природопользования КМНС, водоохранные и прибрежные зоны рек, озер, болот, особо ценные участки биогеоценозов. В качестве особой категории для делимитации можно рекомендовать выделить границу Обь-Иртышского бассейна, по аналогии с охраной водных экосистем р. Урал на уровне межгосударственного соглашения между РФ и Республикой Казахстан. Для ее оценки, мониторинга и надзора целесообразно внедрить сеть постов комплексных наблюдений за трансграничным загрязнением территории региона (соответственно, за загрязнением Югрой через речной сток уже территории Ямало-Ненецкого автономного округа на замыкающем створе на р. Оби на границе двух регионов), а также внутренними потоками загрязнителей в зонах нефтегазового лицензирования.

Позиционирование природопользователя в пространстве по итогам представления результатов экологического мониторинга в сформировавшейся системе отчетности Югры потребует дополнения в виде сегмента агрегации. В данном случае на уровне информационной системы целесообразно разработать сервис по оценке совокупного кумулятивного влияния нескольких загрязнителей. В итоге можно выйти на сочетание конкретных производственных мощностей, производств. В советской географии такая организация в условиях плановой экономики рассматривалась на уровне энерго-производственных циклов[3, 222].

Расчет на основе модели природоресурсного потенциала конкретных урочищ. Данное направление, на наш взгляд, имеет наибольшее практическую целесообразность, так как позволяет специалисту, принимающему управленческое решение, оперировать конкретной ситуацией в конкретной местности. Например, если в районе предполагаемого размещения объекта имеется местообитание лосей, а также территория традиционного природопользования, то на природопользователя дополнительно налагаются обязательства, повышается его рисковая категория, увеличивается количество проверок. В основе данного направления выделение соответствующих приоритетов экологического мониторинга. Обычно такие задачи решаются на основе привлечения весовых методов. В основе данного моделирования должна быть внедрена презумпция экологической вины, когда любая деятельность рассматривается через призму экологического нарушения.

Принятие управленческих решений, прежде всего, превентивного характера, а также внесение корректирующих поправок. На этом направлении работают уже специализированные ведомства, вооруженные соответствующим информационным

инструментарием, вынося вердикты по итогам точечных проверок. Сама система управления экологическим надзором на основе риск-ориентированного подхода не должна быть костной, а должна характеризоваться саморазвитием, самоидентификацией и самопроверкой. По результатам каждой проверки досье природопользователя пополняется новой информацией, которая должна оперативно влиять на его текущую оценку, определяющую степень последующего проведения проверок. Территория, время, история происшествий – все это может уже сегодня на современной основе внедряться и использоваться с максимальной степенью эффективности.

Таким образом, современная информационно-технологическая инфраструктура, с одной стороны, сочетание различных аспектов природопользования в границах одного региона, с другой, позволяют Югре быть регионом успешного внедрения полноценного риск-ориентированного экологического надзора. Объективность и разумность решений, принимаемых в этой реализации, позволяют выискивать новые приоритеты сбалансированного развития, региональной политики. В основе предлагаемых нами предложений лежит ориентация на максимальное задействование накопленного потенциала информационных ресурсов, сформировавшегося опыта регионального управления и стратегическими приоритетами.

Библиографический список

1. Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: Понятийно-терминологический словарь. М.: Мысль, 1983. 350 с.
2. Петров Ю.В. Геоэкологическое программирование на региональном уровне // Современные проблемы геологии, географии и геоэкологии. Грозный: Алеф, 2013. С. 320-322.
3. Шарыгин М.Д. Основные проблемы экономической и социальной географии. Пермь: Пермский университет, 1997. 272 с.
4. Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 30 марта 2012 года №128-п.