



Общество с ограниченной  
ответственностью  
«ИНЭКА-консалтинг»

**ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ**  
**«Комплексной программы социально-экономического**  
**развития Новокузнецкого муниципального района»**  
**для целей выполнения стратегической экологической оценки**

Директор ООО «ИНЭКА-консалтинг»

\_\_\_\_\_

Е.Е. Перфильев

Новокузнецк

2016

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>1. ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>3</b>
<b>2. ЦЕЛИ И СОДЕРЖАНИЕ ПРОГРАММЫ .....</b>	<b>4</b>
<b>3. ОПИСАНИЕ ПРОЦЕССА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ.....</b>	<b>11</b>
<b>4. СВЯЗЬ ПРОГРАММЫ С ДРУГИМИ СТРАТЕГИЧЕСКИМИ ДОКУМЕНТАМИ .....</b>	<b>14</b>
4.1. Основы государственной политики в области экологического развития России.....	15
4.2. Государственная программа РФ «Охрана окружающей среды» на 2012 – 2020 гг.	16
4.3. Национальная Стратегия сохранения биоразнообразия России .....	16
4.4. Пятый национальный доклад «Сохранение биоразнообразия в Российской Федерации» .....	18
4.5. Программа развития угольной промышленности России .....	18
4.6. Цели устойчивого развития на федеральном и региональном уровнях .....	18
4.7. Стратегические документы Кемеровской области .....	23
<b>5. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ СФЕРЫ ОХВАТА.....</b>	<b>24</b>
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....</b>	<b>26</b>
<b>БИБЛИОГРАФИЯ .....</b>	<b>27</b>

## 1. ВВЕДЕНИЕ

Стратегическая экологическая оценка (СЭО) – это экологическая оценка планов, программ, политик и других документов стратегического планирования. Таким образом, объектом СЭО являются либо стратегические инициативы, либо документы стратегического планирования.

В рамках проекта «Задачи сохранения биоразнообразия в политике и программах развития энергетического сектора России» (<http://bd-energy.ru/>), реализуемого Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) совместно с Минприроды России, предусматривается совершенствование методологической базы выполнения стратегической экологической оценки в Российской Федерации, а также апробация её на пилотных проектах.

В феврале 2016 года началась реализация пилотного проекта «Выполнение стратегической экологической оценки (СЭО) плана или программы развития района угледобычи в Кемеровской области, с учетом задач сохранения биоразнообразия». По результатам тендера исполнителем работы было выбрано ООО «ИнЭкА-консалтинг» (г. Новокузнецк).

Администрация Новокузнецкого района выразила заинтересованность в участии в данном проекте. Объектом СЭО была выбрана «Комплексная программа социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района» (утв. решением Новокузнецкого районного Совета народных депутатов от 09.10.2007 г. № 426, с изм. от 27.11.2014 г.). Администрацией Новокузнецкого муниципального района было издано распоряжение от 05.05.2016 г. № 986 «О создании Рабочей группы («проектного офиса») по внедрению процедур стратегической экологической оценки на территории Новокузнецкого муниципального района»).

Предварительная оценка выполняется с целью анализа текущей ситуации, выявления основных проблем и неопределенностей, определения сферы охвата.

Под сферой охвата (определения масштаба работ) подразумевается как круг вопросов, которые должны быть рассмотрены в ходе СЭО, так и «глубина» или уровень детализации при рассмотрении каждого из этих вопросов.

В целях предварительной оценки экспертными группами по выполнению СЭО подготовлены следующие отчеты:

1. Предварительный анализ «Комплексной программы социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района»;
2. Предварительная экологическая оценка состояния территории новокузнецкого муниципального района.

Данные отчеты обобщают имеющиеся исходные данные, определяют основные проблемы, тенденции и неопределенности, на основании которых подготовлено Техническое задание на выполнение СЭО на последующем этапе работ. Также данные отчеты будут служить исходными данными для дальнейшей работы экспертных групп.

Ниже представлены материалы Предварительного анализа «Комплексной программы социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района».

## 2. ЦЕЛИ И СОДЕРЖАНИЕ ПРОГРАММЫ

В октябре 2007 года решением Новокузнецкого районного Совета народных депутатов от 09.10.2007 № 426 была утверждена Комплексная программа социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района.

В ноябре 2014 года было принято решение Новокузнецкого районного Совета народных депутатов от 27.11.2014 № 80 «О внесении изменений в Комплексную программу социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района», была утверждена новая редакция Комплексной программы.

В соответствии с *Паспортом комплексной программы*, сроки и этапы реализации Программы предполагают базовый период - 2009 –2013 годы; среднесрочный план – 2014-2016 годы; долгосрочный план – 2017-2022 годы и концепция развития – до 2025 года.

Миссия программы сформулирована следующим образом: устойчивое повышение качества жизни населения, обеспечиваемое развитием экономического потенциала и социальной сферы, ростом вовлеченности населения в решение проблем муниципального образования и гармонизацией среды обитания.

Приняты следующие стратегические цели программы:

- повышение качества жизни населения;
- развитие экономического потенциала;
- повышение эффективности управления территориями и районом в целом;
- **кардинальное улучшение состояния окружающей среды;**
- развитие инфраструктуры;
- повышение экономичности и качества работы муниципального хозяйства.

В перечне основных мероприятий обозначены: 1) расширение производства, строительство и реконструкция угольных предприятий; 2) строительство, модернизация предприятий сельского хозяйства, создание замкнутых технологических цепочек; 3) строительство жилья эконом-класса, малоэтажная застройка; 4) **улучшение экологической обстановки**; 5) развитие малого бизнеса; 6) ликвидация очередности в детские сады; 7) увеличение оплаты труда работников бюджетной сферы. Исполнителями этих мероприятий являются структурные подразделения администрации Новокузнецкого муниципального района, промышленные предприятия и учреждения социальной сферы Новокузнецкого муниципального района.

Ожидаемые результаты реализации Комплексной программы к 2025 г.:

- рост реальной средней заработной платы относительно уровня 2011 года в 1,5 раза к 2018 году;
- рост объемов выпуска сельскохозяйственной продукции (в сопоставимых ценах) в 1,5 раза;
- повышение уровня обеспеченности бюджета собственными доходами;
- укрепление материально – технической базы объектов социальной сферы;
- 100-процентная доступность дошкольного образования для детей, стоящих в очереди на посещение детских садов;
- доведение средней заработной платы работников бюджетного сектора экономики до средней заработной платы в муниципальном образовании;
- снижение смертности населения;
- рост объема ввода жилья по стандартам эконом-класса;

- снижение стоимости 1 кв.м. общей площади жилья эконом-класса;
- организация доступа жителей к муниципальным услугам по принципу «одного окна», получение муниципальных услуг в электронном виде;
- **обеспечение экологической безопасности;**
- увеличение объема инвестиций.

Общее управление реализацией Комплексной программы возложено на главу Новокузнецкого муниципального района, текущее управление – на заместителей главы.

Источниками финансирования являются местный бюджет, федеральный бюджет, областной бюджет, собственные, заемные и привлеченные средства предприятий. Общая стоимость Комплексной программы с 2011 до 2025 года – 230144 млн. руб., в том числе, за счет средств местного бюджета - 32058,7 млн. руб.

В **пояснительной записке** указано, что формирование и анализ информационной базы, выделение проблем социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района, а также формулирование стратегических приоритетов развития района и соответствующих им целей, задач и конечных результатов проводятся по четырем основным блокам:

- социальному (сферы здравоохранения, образования, культуры, социальной защиты, жилищно-коммунального хозяйства, физкультура и спорт, молодежная политика и др.);
- экономическому (промышленность, инвестиционная деятельность, малое предпринимательство);
- **экологическому;**
- пространственному (градостроительному).

*Паспорт муниципального образования «Новокузнецкий муниципальный район» за 2013 г.* содержит общие сведения о районе, а также информацию об основных характеристиках производства промышленной продукции на территории района.

**Концепция социально-экономического развития**, характеризую стартовые условия и исходную социально-экономическую ситуацию, подчеркивает особенности МО Новокузнецкий муниципальный район, связанные с сельской спецификой: наличие большого числа удаленных от муниципального центра сельских территорий; преобладание сельского населения, имеющего острые проблемы занятости и увеличения своих доходов. Данная специфика, а также сложившаяся макроэкономическая ситуация порождает целый ряд проблем социально-экономического развития муниципального образования, в том числе, проблемы развития промышленности, энергетики, социальной сферы, развития рыночной инфраструктуры, развития местного потребительского рынка, проблемы малых поселений и т.д.

Указаны также **проблемы охраны окружающей среды** (п 4.1.6.): наличие проблем с утилизацией бытовых отходов; загрязнение атмосферного воздуха; загрязнение водоемов; загрязнение почвы; близкое расположение к территории района свалки г. Новокузнецка; малые объемы рекультивации земель; наличие проблемы с местами захоронения; загрязнение территории со стороны города; разрушение почв в результате угледобычи; соседство угледобычи и зон отдыха.

**Оценка социально-экономического потенциала** Новокузнецкого муниципального района, в частности, содержит информацию о том, что основными сферами занятости населения являются добыча полезных ископаемых (занято около 45,1% от всех занятых на крупных и средних предприятиях), сельское хозяйство (9,9%), здравоохранение и предоставление социальных услуг (5,4%), образование (6,3 %) и производство и распределение газа, электроэнергии и воды (около 5,8 %).

В этом разделе содержится также информация об **экологической обстановке** в Новокузнецком районе, загрязнении окружающей среды, особенностях водоотведения, о

промышленных отходах и отходах потребления, состоянии земель, в том числе, нарушенные земли и рекультивация. В частности указано, что загрязнение воздуха, почвы, воды неотвратимо влияют на состояние здоровья и продолжительность жизни. В то же время цели экономического развития требуют увеличения объема выпуска продукции, строительства новых предприятий, а рост благосостояния людей приводит к появлению на улицах все большего количества автомобилей и к образованию уличных бытовых отходов.

Отмечено также, что инвестиционной привлекательностью обладают проекты развития рекреационных зон и коттеджной застройки. Этому способствует благоприятная экологическая обстановка, рост доходов населения г. Новокузнецка, а также заинтересованность органов управления муниципального образования в диверсификации экономики района. Привлечение инвестиций для реализации этих проектов должно стать одной из приоритетных задач развития района.

В **SWOT-анализе социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района** (п 4.5) содержится раздел 1.7 **Уровень экологической безопасности**, в котором среди факторов, влияющих на социально-экономическое развитие, указаны следующие позитивные (сильные позиции): благоприятная экологическая обстановка и наличие мест для организации рекреационных зон. А также следующие негативные (слабые позиции): в отдельных территориях превышен уровень допустимых концентраций вредных веществ, наличие проблем с утилизацией бытовых отходов, близкое расположение к территории района свалки г. Новокузнецка, малые объемы рекультивации земель, наличие проблемы с местами захоронения, разрушение почв в результате угледобычи.

*Базовые сценарии социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района* (раздел 5) предполагают три основных: **инерционный, инновационный и переходный**. В этом разделе обоснована необходимость рассмотрения для Новокузнецкого муниципального района переходного сценария. Данный сценарий видится разработчикам программы наиболее реалистичным. Развитие муниципального образования, согласно данному сценарию, будет полноценным, гармоничным и эволюционно-устойчивым.

*Среди стратегических целей социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района* (раздел 6) названа такая цель, как **кардинальное улучшение состояния окружающей среды**.

В **разделе 7 «Выбор стратегических приоритетов устойчивого социального развития муниципального образования «Новокузнецкий район»** указывается, что этот выбор осуществлен на основе следующих направлений:

- рост образовательного, научного, культурного и духовного потенциала населения муниципального образования;
- повышение уровня безопасности жизни в районе;
- улучшение качества среды обитания жителей муниципального образования;
- рост благосостояния и качества жизни населения муниципального образования.

Последнее направление социального развития – рост благосостояния и качества жизни населения – является результирующим среди прочих направлений как социального блока, так и экономического, **экологического** и градостроительного (пространственного).

В **разделе 8 «Выбор стратегических приоритетов устойчивого экономического развития муниципального образования «Новокузнецкий муниципальный район»** нет упоминания о приоритете кардинального улучшения состояния окружающей среды.

В **разделе 9 «Выбор стратегических приоритетов пространственного развития муниципального образования»** указано, что основой планомерного устойчивого развития территории района являются разработанные и утвержденные документы

территориального планирования, определяющие основные направления развития района и поселений на 20 лет. Это Схема территориального планирования района и генеральные планы сельских поселений. С января 2013 года только при их наличии стало возможным предоставление земельных участков.

Следующим этапом будет проведение работы по созданию топографической основы методом космосъемки и реализация комплекса мер по оформлению невостробованных долей земельных участков сельхозназначения и установлению их границ; определение схемы пространственного развития промышленных предприятий; разработка проектов электроснабжения и обеспечения транспортной инфраструктурой, схем теплоснабжения и водоснабжения.

В **разделе 10 «Ресурсы длительного пользования, механизмы реализации концепции и резервы социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района»** указано на необходимость осуществления комплекса мероприятий, которые позволили бы обеспечить стабильные доходы бюджета. В разделе перечислены основные направления деятельности, для которых необходимо создание особых условий. Отмечается, что ряд проектов, особенно инфраструктурных, требует тесного межмуниципального сотрудничества, и в первую очередь с г. Новокузнецком. Участие жителей в обсуждении и реализации данной Концепции, осознание ими своей ответственности будет являться необходимым условием для достижения поставленных целей, повышения качества жизни населения. **Для улучшения экологической обстановки** перспективным является взаимодействие с городами Новокузнецк, Прокопьевск, Кемерово, Мыски, Междуреченск, Осинники. Кооперация с другими территориями возможна также для реализации совместных социальных проектов, в сфере экономического развития и по другим направлениям.

В **разделе 11** Комплексной программы обозначены *основные направления местной социально-экономической политики. Среди этих направлений* - повышение доступности и качества медицинской помощи, укрепление здоровья жителей муниципального образования, предоставление качественных услуг в сфере жилищно-коммунального обслуживания, поддержка и стимулирование увеличения добычи полезных ископаемых; развитие рекреационного потенциала и лесного комплекса; создание условий для развития сельхозпредприятий с замкнутой технологической цепочкой; организация сельскохозяйственных площадок; выделение земель для организованной коттеджной застройки и др. Предусмотрена реализация политики партнерских отношений с немунципальными предприятиями и с бизнес – сообществом.

В отдельный пункт (п.11.3) выделены цели **экологической политики**.

Основная цель – улучшение ситуации с использованием природных ресурсов и сохранение для будущих поколений экологического потенциала муниципального образования.

Основные направления реализации: организация вывоза и переработки мусора и бытовых отходов; межмуниципальное сотрудничество в сфере реализации комплекса мероприятий по снижению негативного воздействия выбросов загрязняющих веществ в атмосферу предприятиями энергетики, металлургии г. Новокузнецка.

*Долгосрочный план социально-экономического развития муниципального образования содержит несколько разделов.*

В **разделе 12 «Цели и задачи комплексного социально-экономического развития муниципального образования»** обоснована необходимость выполнения тактических целей, среди которых: повышение качества жизни населения, развитие экономического потенциала, развитие инфраструктуры, повышение эффективности управления территориями и районом в целом, повышение экономичности и качества работы муниципального хозяйства. А также **кардинальное улучшение состояния окружающей среды**, результатом чего должен стать **высокий уровень экологической безопасности**. Здесь определена роль администрации – основной исполнитель (нагрузка на бюджет – средняя). Суть этой цели – создание институциональных рамок и активный

контроль за их выполнением основными субъектами загрязнений (промышленными предприятиями). В том числе: формирование политики сохранения и восстановления окружающей среды; снижение уровня загрязнения земельных угодий, атмосферных и водных объектов; разработка комплексной программы восстановления земель; обеспечение высокоэффективного управления природоохранной деятельностью; строительство очистных сооружений на предприятиях промышленности и сельского хозяйства.

Задачи развития разделены по степени срочности: первоочередная, задача второй очереди, задача третьей очереди, задача, реализуемая в отдаленной перспективе.

Источники финансирования задач: местный бюджет, региональный (областной) бюджет, федеральный бюджет. При этом может быть несколько источников финансирования одной задачи.

Такая стратегическая цель как **Кардинальное улучшение состояния окружающей среды** достигается через решение следующих задач:

- реализация подпрограммы «Охрана окружающей среды на территории Новокузнецкого района»,
- мониторинг объектов, являющихся источниками загрязнения окружающей среды, вредных и опасных факторов (выбросов, сбросов),
- стимулирование инвестиционной активности по снижению негативной нагрузки на окружающую среду района,
- защита населенных пунктов от затопления и разрушения берегов рек,
- повышение надежности гидротехнических сооружений,
- развитие экологического образования и воспитания,
- организация вывоза, переработки мусора и бытовых отходов,
- разработка проектов строительства очистных сооружений,
- проектирование зон санитарной охраны источников питьевого водоснабжения с последующим обустройством,
- нормирование выбросов загрязняющих веществ, разработка тома ПДВ по котельным, отопляющим коммунальные и социальные объекты,
- разработка ПСД и обустройство объектов размещения ТБО;
- разработка комплексной программы восстановления земель;
- снижение уровня загрязнения земельных угодий, а также атмосферных и водных объектов:
- оценка экологического состояния территории и негативных факторов влияния на здоровье населения,
- снижение предельно-допустимых техногенных нагрузок и решение актуальных экологических проблем в районе;
- обеспечение высокоэффективного управления природоохранной деятельности:
- создание системы снижения неблагоприятного воздействия отходов производства и потребления на окружающую среду,
- создание системы экологического мониторинга.

Большинство этих задач являются первоочередными и выполняются как за счет местного, так и других уровней бюджета.



**Раздел 13** «Оценка развития социального и экономического секторов муниципального образования на долгосрочную перспективу с учетом реализации приоритетов и задач, определенных в концепции» содержит динамику и тенденции изменения основных показателей экономического и социального развития Новокузнецкого муниципального района. **Оценка улучшения состояния окружающей среды в разделе отсутствует.**

В **разделе 14** представлены проекты развития социального и экономического секторов муниципального образования на долгосрочную перспективу. На период до 2025 года предусматривается выполнение федеральных, региональных и местных программ различных сфер социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района. Для целей Предварительного анализа имеет смысл отметить некоторые программы.

Программа «Коттеджное строительство», эффективная реализация которой обусловлена тем, что общая экологическая ситуация в г. Новокузнецке может оцениваться как сложная, что в совокупности с ростом доходов населения приводит к тому, что с каждым годом желание и возможность приобрести загородный дом возрастает. Ежегодно отмечается увеличение миграционного притока в сельскую местность. Данная тенденция является благоприятной возможностью для развития Новокузнецкого муниципального района.

Программа «Рекреационные зоны», которая предусматривает использование экологически чистых территорий Новокузнецкого района в целях создания и развитие рекреационных зон, что позволяет запустить целый ряд смежных проектов, а также создать достаточное количество новых рабочих мест.

**Раздел 15** «Основные элементы механизма реализации долгосрочного плана социально-экономического развития муниципального образования» предусматривает нормативно-правовое обеспечение этапов реализации долгосрочного плана, в том числе, такое мероприятие, как «**Охрана окружающей среды**» в рамках муниципальной программы «Жилищно-коммунальный и дорожный комплекс, энергосбережение и повышение энергетической эффективности Новокузнецкого муниципального района».

Предусматривается также комплекс мероприятий по продвижению проектов в целевые федеральные и региональные программы. В частности, за счет областного финансирования на территории района планируется реализовать программы «**Экология и природные ресурсы Кемеровской области**», «**Чистая вода**» и другие.

В **разделе 16** представлены основные индикаторы социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочную перспективу. Цель 6 «**Кардинальное улучшение состояния окружающей среды**» характеризуется следующими значениями индикатора (Социально-экономический результат) на конец 2022 года:

- величина расходов на охрану окружающей среды и профилактику ЧС - 775 816 000 руб;
- выбросы загрязняющих веществ в атмосферу - 80 тыс. тонн/год;
- общий объем образовавшихся отходов - 130000 тыс. тонн/год;
- сброс сточных вод в поверхностные водные объекты - 8 млн. куб. м/год.

В разрезе стратегических целей и их значения на конец 2017 года представлены следующие значения индикатора (Социально-экономический результат):

- величина расходов на охрану окружающей среды и профилактику ЧС -406 839 000 руб.;
- выбросы загрязняющих веществ в атмосферу - 160 тыс. тонн/год;
- общий объем образовавшихся отходов - 150000 тыс. тонн/год;
- сброс сточных вод в поверхностные водные объекты - 16 млн. куб. м/год.

**Раздел 17** «Мониторинг хода реализации программы социально-экономического развития муниципального образования» предусматривает общую поэтапную методику мониторинга и систему показателей и индикаторов для оценки результатов реализации плана.

Среди индикаторов, характеризующих достижение 6 цели - «**Кардинальное улучшение состояния окружающей среды**» наиболее важными представляются следующие:

- величина расходов на охрану окружающей среды и профилактику ЧС;
- число объектов потенциальной техногенной опасности, в том числе объектов с недостаточными мерами обеспечения безопасности (очистными сооружениями, системой контроля, модернизацией и т.д.);
- уровень модернизации экологически опасных объектов;
- состояние окружающей среды по основным показателям (состояние воздушной и водной сред, почв, и т.д.);
- степень утилизации промышленных и бытовых отходов;
- количество оборудованных полигонов для хранения бытовых и промышленных отходов, ед.;
- коэффициенты надежности гидротехнических сооружений, %;
- наличие системы экологического мониторинга;
- доля рекультивированных земель, %;
- доля водного бассейна пригодного для купания;
- доля очистки русел рек от мусора, %;
- объем выплачиваемых штрафов за загрязнение окружающей природной среды;
- степень внедрения программ экологического воспитания детей и молодежи;
- численность членов общественных организаций, занимающихся охраной окружающей среды, чел.

*Среднесрочный план социально-экономического развития муниципального образования был разработан на период 2012-2017 гг.*

В **разделе 18** охарактеризованы резервы социально-экономического развития на среднесрочную перспективу. Среди них - возможность создания замкнутых технологических цепочек, наличие местных рекреационных ресурсов и другие.

**Раздел 19** «Структура целей и задач социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района на среднесрочную перспективу» предусматривает следующие цели и задачи для решения стратегической цели №6 – **Кардинальное улучшение состояния окружающей среды:**

Формирование политики сохранения и восстановления окружающей среды МО:

- реализация подпрограммы «Охрана окружающей среды на территории Новокузнецкого муниципального района»;
- мониторинг объектов, являющихся источниками загрязнения окружающей среды, вредных и опасных факторов (выбросов, сбросов);
- стимулирование инвестиционной активности по снижению негативной нагрузки на окружающую среду района;
- защита населенных пунктов от затопления и разрушения берегов рек;
- повышение надежности гидротехнических сооружений;
- развитие экологического образования и воспитания;

- организация вывоза, переработки мусора и бытовых отходов;
- разработка проектов строительства очистных сооружений;
- проектирование зон санитарной охраны источников питьевого водоснабжения с последующим обустройством;
- нормирование выбросов загрязняющих веществ, разработка тома ПДВ по котельным, отапливающим коммунальные и социальные объекты;
- разработка ПСД и обустройство объектов размещения ТБО.

Снижение уровня загрязнения земельных угодий, а также атмосферных, и водных объектов:

- оценка экологического состояния территории и негативных факторов влияния на здоровье населения;
- снижение предельно-допустимых техногенных нагрузок и решение особо остро стоящих экологических проблем в районе.

Обеспечение высокоэффективного управления природоохранной деятельности:

- создание системы снижения неблагоприятного воздействия отходов производства и потребления на окружающую среду;
- создание системы экологического мониторинга.

**Раздел 20** «Проекты развития социального и экономического секторов муниципального образования на среднесрочную перспективу» предусматривает принятие муниципальной программы «**Охрана окружающей среды**».

На сегодняшний день актуальной остается ее подпрограмма «Охрана окружающей среды на территории Новокузнецкого района в 2012-2017 гг.», на реализацию которой запланировано порядка 50 млн. руб. тыс. руб.

Годовой план социально-экономического развития муниципального образования содержит **раздел 21** «Основные индикаторы социально-экономического развития муниципального образования на краткосрочную перспективу».

Индикаторы по программе «**Охрана окружающей среды**» не представлены. В краткосрочный период было запланировано финансирование подпрограммы "**Охрана окружающей среды в 2013-2015 годах**" в рамках долгосрочной целевой программы "Развитие и модернизация жилищно-коммунального хозяйства муниципального образования "Новокузнецкий муниципальный район " в 2013-2015 годах".

### 3. ОПИСАНИЕ ПРОЦЕССА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Система стратегического планирования в муниципальных образованиях регламентируется Федеральным законом от 28.06.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Данная система позволяет объединить процессы целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития, обеспечивая взаимосвязку и систематизацию основных стратегических документов. Реализация документов стратегического планирования осуществляется на основе программно-целевого подхода и предполагает наряду с планами реализации принятых стратегий принятие муниципальных программ, привязанных к бюджетному процессу. Для территорий, на которых размещаются объекты производственных отраслей (энергетической, угольной и т.д.), большое значение имеют отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации, которые являются документами, определяющими развитие определенной сферы или отрасли экономики.

Однако в соответствии с данным ФЗ пока стратегическое планирование осуществляется только в крупных городских округах. Поэтому в основе процесса

стратегического планирования в Новокузнецком муниципальном районе лежат принципы, сформулированные в Комплексной программе социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района, утвержденной Новокузнецким районным Советом народных депутатов от 27.11.2014 г. № 80.

В программе определены миссия и стратегические цели развития, разработана концепция социально-экономического развития муниципального образования, рассмотрены базовые сценарии социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района, обусловлен выбор наиболее реалистичного сценария. Обоснован выбор стратегических приоритетов устойчивого социального развития, устойчивого экономического развития, стратегических приоритетов пространственного развития, определены механизмы реализации концепции, разработаны долгосрочный, среднесрочный и годовой планы социально-экономического развития муниципального образования, предусмотрены индикаторы, механизмы оценки и мониторинга. Представлены проекты муниципальных программ.

Программой предусмотрено, что стратегические приоритеты социального развития Новокузнецкого муниципального района должны логично интегрироваться в соответствующие Федеральные и региональные целевые программы и в программы реализации Приоритетных национальных проектов (раздел 8).

Механизм реализации задач должен включать принятие ежегодных конкретных программ по определенным в Концепции приоритетным направлениям с учетом имеющихся финансовых возможностей муниципального образования на основе широкого обсуждения внутри сельских территорий и рассмотрения в Совете депутатов (раздел 10).

Программа предусматривает следующие основные элементы механизма реализации (раздел 15).

Программа социально-экономического развития МО подлежит согласованию с органами государственной власти Кемеровской области, утверждается районным Советом народных депутатов, имеет статус нормативных актов и является ориентиром для разработки среднесрочных и текущих планов и программ.

Любое управленческое решение, касающееся развития МО, должно проверяться на соответствие стратегическим направлениям развития района. Соответствие стратегическим направлениям должно быть решающим фактором при принятии решений по расходованию бюджетных средств, при выборе инвесторов, при формировании порядка реализации районных целевых программ.

Программа социально-экономического развития МО становится верхним звеном в системе документов стратегического и текущего планирования. Она систематизирует и упорядочивает в четкой иерархии все документы, касающиеся развития муниципального образования. Реализация Программы социально-экономического развития означает полное концептуальное и содержательное соответствие текущего, прежде всего бюджетного планирования с долгосрочным, среднесрочным планированием.

Программа социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района реализуется на основе законодательства и действующих нормативных актов Российской Федерации и Кемеровской области. Механизм реализации Концепции предусматривает использование комплекса мер нормативно-правового, организационного и финансово-экономического и характера и базируется на принципе «баланса интересов», предполагающего соблюдение интересов и согласование действий всех участников реализации стратегического плана: органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий и организаций различных форм собственности, коммерческих банков и иных финансовых институтов.

Механизм реализации выбранного сценария и стратегических приоритетов развития Новокузнецкого муниципального района предполагает следующие мероприятия:

- разработка и принятие нормативно-правовых актов для правового обеспечения выбранной траектории развития событий;

- формирование поручений структурным подразделениям местной администрации для выработки принципов, форм, методов и инструментов управленческого воздействия на процесс реализации выбранного сценария и стратегических приоритетов развития муниципального образования.

В целях осуществления мониторинга исполнения мероприятий Программы предполагалось при администрации Новокузнецкого муниципального района создать Координационный Совет, в составе как представителей администрации района, так и федеральных служб (по согласованию), а также руководителей крупных предприятий и малого бизнеса. Основной задачей Координационного Совета должен был стать мониторинг Программы, своевременное внесение в нее необходимых изменений, продиктованных изменением ситуации в районе, регионе, стране и мире, организация привлечения потенциальных инвесторов, маркетинг территории муниципального образования, являющегося одним из основных условий создания благоприятного инвестиционного климата на его территории.

Однако на сайте Новокузнецкого муниципального района нет сведений о деятельности Координационного Совета.

Одним из необходимых условий успешной реализации Программы социально-экономического развития является вовлечение в обсуждение и осуществление целей, задач и мероприятий плана активной части населения района, прежде всего предпринимательских кругов. С этой целью был разработан комплекс мероприятий по участию населения в реализации Программы социально-экономического развития района:

- периодические встречи населения с руководителями района,
- опросы населения,
- использование возможностей местных средств массовой информации и сети интернет,
- меры по информированию населения о планах развития района и результатах их реализации,
- пропаганда среди широких слоев населения необходимости участия населения в решении вопросов социально-экономического развития района,
- поддержка гражданских инициатив, направленных на улучшение состояния конкретных домов, дворовых территорий, парков, водных объектов, способствующих развитию муниципального сообщества, осознание жителями своей ответственности за судьбу муниципального образования.

Здесь необходимо отметить, что в 2007 году разработка предыдущей редакции Программы была поручена Новокузнецкому институту (филиалу) Кемеровского государственного университета и осуществлялась в соответствии с методическими рекомендациями, разработанными в Сибирском Федеральном округе [14]. В процессе работы над Программой проводились консультации и обсуждения с представителями бизнеса, общественности и муниципальных служащих. Несмотря на то, что в пояснительной записке Программы указано, что информационной базой разработки Комплексной программы социально-экономического развития муниципального образования «Новокузнецкий муниципальный район» на период до 2025 года являются, среди прочих документов, анкеты населения, общественных организаций, бизнеса, муниципальных служащих, по вопросу последующих изменений общественных обсуждений с заинтересованными сторонами вносимых корректировок не производилось. Хотя, надо отметить, что важнейшие стратегические документы (Комплексная программа социально-экономического развития, бюджет и отчеты о его исполнении, перечень актуальных муниципальных программ, документы открытого бюджета по сельским поселениям «Бюджет для граждан» и др.) находятся в открытом доступе на сайте администрации: <http://www.admnr.ru/finu-budget-process.html>.

Особую роль в реализации Программы играют администрация Новокузнецкого муниципального района и Совет народных депутатов. Они являются безусловными лидерами в большинстве проектов и мероприятий, включенных в Долгосрочный и Среднесрочный планы. Поэтому в Программе было указано на необходимость обеспечить регулярное обучение и повышение квалификации (не реже одного раза в три года) кадрового состава администрации Новокузнецкого муниципального района.

Нам известно, что представители экономического блока администрации принимают активное участие в мероприятиях Ассоциации сибирских и дальневосточных городов, где имеют возможность обмена опытом работы, знакомства с инновационными формами работы.

Ряд служащих и депутатов Новокузнецкого муниципального района и его сельских поселений принимают участие в социально-экологических проектах, семинарах и тренингах компании ИнЭКА ([www.inesa.ru](http://www.inesa.ru)), что также способствует формированию новых знаний и компетенций.

Было отмечено, что поставленные в Программе цели и задачи для своей реализации потребуют некоторых изменений в организационной структуре управления районом. В частности необходимо усиление экономической службы и передача на муниципальный уровень финансовой службы. В связи с тем, что основным источником пополнения доходов местного бюджета становится земля, возникает необходимость в создании системы по управлению недвижимостью. Так как многие задачи Программы являются многоцелевыми, то для их реализации возможно дополнение линейно-функциональной структуры администрации района программно-целевыми (проектными) структурами на постоянной или временной основе в виде комиссий, штабов или рабочих групп. Перечень таких рабочих групп будет изменяться по мере достижения той или иной цели стратегического плана.

Действительно, с 2014 по 2016 гг. в администрации района проводились изменения структурной и функциональной систем. Однако, имело ли это целью более эффективное исполнение целей и задач Программы, на сегодняшний день оценить не представляется возможным.

Реализация стратегических планов требует новых подходов в муниципальном управлении, включающих как освоение новых управленческих инструментов, так и определенный порядок движения. Администрация Новокузнецкого муниципального района является самостоятельным субъектом управления хозяйственной системой района. От того, как она организована, какими целевыми установками руководствуется, насколько заинтересованы работники различных подразделений в качественном исполнении своих обязанностей, зависит успешность реализации Программы.

Основные механизмы реализации Программы развития Новокузнецкого муниципального района основываются на сочетании функциональных инструментов (организационно-экономические, нормативно-правовые, финансово-экономические, социального партнерства и информационно-коммуникационные) и четко определенных этапов реализации плана (выбор приоритетов, разработка комплексных целевых программ, координация деятельности властных структур разных уровней, совершенствование системы муниципального управления, формирование общественного мнения и гражданских структур), а также на взаимодействии с реальными инвесторами и представителями бизнеса.

#### **4. СВЯЗЬ ПРОГРАММЫ С ДРУГИМИ СТРАТЕГИЧЕСКИМИ ДОКУМЕНТАМИ**

Комплексная программа социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района предусматривает корреляцию стратегических приоритетов социального развития Новокузнецкого муниципального района с соответствующими Федеральными и региональными целевыми программами, а также с программами реализации Приоритетных национальных проектов.

Для целей данного отчета представляется важным проанализировать взаимосвязь Программы со следующими стратегическими документами федерального уровня:

- Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года (утв. Президентом РФ от 30 апреля 2012 г.);
- Государственная программа РФ «Охрана окружающей среды» на 2012 – 2020 гг. (утв. постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 326);
- Национальная Стратегия сохранения биоразнообразия России (принята на Национальном Форуме по сохранению живой природы России (Москва, июнь 2001 г., утверждена Министерством природных ресурсов РФ в 2002 г.);
- Пятый национальный доклад «Сохранение биоразнообразия в Российской Федерации» (подготовлен Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации в 2014 г.);
- Программа развития угольной промышленности России на период до 2030 года (утв. Распоряжением Правительства РФ от 21 июня 2014 г. № 1099-р);

Также полезно проанализировать взаимосвязь экологических целей Программы с целями устойчивого развития на федеральном и региональном уровнях, проанализировать взаимосвязь Программы со стратегическими документами Кемеровской области.

## 2.1. Основы государственной политики в области экологического развития России

**Основы государственной политики в области экологического развития России** разработаны с учетом Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. N1662-р. В документе подчеркивается, что экологическая ситуация в Российской Федерации характеризуется высоким уровнем антропогенного воздействия на природную среду и значительными экологическими последствиями прошлой экономической деятельности. В 40 субъектах Российской Федерации более 54 процентов городского населения находится под воздействием высокого и очень высокого загрязнения атмосферного воздуха. Объём сточных вод, сбрасываемых в поверхностные водные объекты без очистки или недостаточно очищенных, остается высоким. Практически во всех регионах сохраняется тенденция к ухудшению состояния почв и земель. Интенсивно развиваются процессы, ведущие к потере плодородия сельскохозяйственных угодий и к выводу их из хозяйственного оборота. Количество отходов, которые не вовлекаются во вторичный хозяйственный оборот, а направляются на размещение, возрастает. При этом условия хранения и захоронения отходов не соответствуют требованиям экологической безопасности.

В соответствии с Основами, стратегической целью государственной политики в области экологического развития является решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Закреплены принципы, в соответствии с которыми осуществляется реализация Основ. Среди них: соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду; обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека; научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях устойчивого развития и обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности; участие граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач в области охраны окружающей среды и

обеспечения экологической безопасности, учёт их мнения при принятии решений о планировании и осуществлении экономической и иной деятельности, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду и т.д. Определены основные задачи и основные механизмы реализации достижения стратегической цели. В частности, предусматривается совершенствование законодательства, в том числе, создание нормативно-правовой базы внедрения и применения стратегической экологической оценки при принятии планов и программ, реализация которых может оказать воздействие на окружающую среду; установление такого критерия оценки эффективности деятельности органов государственной власти, как состояние окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях, определяемого на основе системы объективных показателей и индикаторов; внедрение в систему управления качеством окружающей среды методологии определения и оценки экологических рисков с целью повышения обоснованности принятия управленческих решений и пр.

Стратегические цели и задачи Основ и анализируемой нами Программы **совпадают** по следующим направлениям деятельности:

- формирование эффективной системы управления в области охраны окружающей среды;
- внедрение экологически эффективных инновационных технологий;
- предотвращение и снижение текущего негативного воздействия на окружающую среду;
- восстановление нарушенных естественных экологических систем;
- обеспечение экологически безопасного обращения с отходами;
- совершенствование системы экологического мониторинга;
- развитие экологического образования и воспитания.

## **2.2. Государственная программа РФ «Охрана окружающей среды» на 2012 – 2020 гг.**

**Государственная программа РФ «Охрана окружающей среды» на 2012 – 2020 гг.** особое внимание уделяет важности согласования целей и действий органов государственной власти РФ и ее субъектов для достижения в области экологического развития решения социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности в процессе реализации госпрограммы и ее подпрограмм.

## **2.3. Национальная Стратегия сохранения биоразнообразия России**

**Национальная Стратегия сохранения биоразнообразия России** определяет принципы, приоритеты и основные направления политики России в области сохранения биоразнообразия, систему конкретных мер и мероприятий по сохранению биоразнообразия, направления разработки законодательных и нормативных правовых актов, системы организационно-административных и финансово-экономических механизмов в области сохранения и устойчивого использования биоразнообразия, является основой для разработки региональных стратегий сохранения биоразнообразия, стратегий по сохранению отдельных видов и экосистем, а также стратегий и планов действий государственных, общественных и коммерческих организаций в этой области. В Стратегии отмечены такие социально-экономические особенности России, влияющие на



биоразнообразии, как отраслевой характер природопользования, слабая разработка и реализация программ и проектов по комплексному развитию регионов; недостаточное внимание к стратегическим долгосрочным задачам, приоритетность тактических краткосрочных и среднесрочных задач в государственном планировании и в планах коммерческих компаний; недостаточное развитие государственной системы мониторинга и статистического учета в области использования природных ресурсов и охраны окружающей среды; недостаток информации и распространение практики искажения информации об ущербе природной среде, об объемах изъятия природных ресурсов и другие. Цель Стратегии формулируется следующим образом: **Сохранение разнообразия природных биосистем на уровне, обеспечивающем их устойчивое существование и неистощительное использование, а также сохранение разнообразия одомашненных и культивируемых форм живых организмов и созданных человеком экологически сбалансированных природно-культурных комплексов на уровне, обеспечивающем развитие эффективного хозяйства и формирование оптимальной среды для жизни человека.** Под сохранением биоразнообразия понимается комплекс активных действий, направленных на достижение цели Стратегии, и включающий в себя как непосредственные меры по сохранению, восстановлению и устойчивому использованию биоразнообразия, так и применение социально-экономических механизмов, определяющих воздействие на него различных групп населения и хозяйственных структур.

Для целей Предварительного анализа необходимо учесть следующие положения Стратегии, не нашедшие своего отражения в Программе:

- Контроль и регулирование антропогенной нагрузки на сообщества организмов, в том числе, через регулирование интенсивности рекреации и др.;
- Поддержание традиционной хозяйственной деятельности, необходимой для сохранения экологически сбалансированных природно-культурных комплексов;
- Конструирование экосистем в том случае, если восстановление природных экосистем невозможно – в агросистемах, на урбанизированных и промышленных территориях, в искусственных водоемах;
- Территориальное планирование с учетом задачи сохранения биоразнообразия. Планирование социально-экономического развития административных территории (например, определение места строительства того или иного объекта, включая дороги и другие линейные сооружения, территориальное размещение землепользователей и др.) должно осуществляться с учетом необходимости сохранения биоразнообразия (разнообразия видов, разнообразия экосистем и сохранения целостности территориально-сопряженных комплексов экосистем) на этой территории;
- Создание и развитие сети особо охраняемых природных и историко-культурных территорий с разным режимом охраны. В пределах крупных особо охраняемых территорий сохраняются целые комплексы экосистем. Более мелкие особо охраняемые территории обеспечивают сохранение отдельных экосистем или даже их элементов (например, заказники, памятники природы);
- Формирование широкой системы партнерства. Расширение круга партнеров, осознающих свою роль в сохранении биоразнообразия и активно участвующих в этом: средств массовой информации, вооруженных сил, пограничной службы, ресурсодобывающих компаний, структур малого бизнеса, различных общественных объединений, религиозных конфессий и др. Их привлечение достигается, с одной стороны, созданием стимулов и налоговых льгот, а с другой – формированием общественного мнения и внедрением в культуру идеалов гармоничного мира, основанного на сохранении биоразнообразия;
- Открытость информации и организация системы информирования населения о состоянии биоразнообразия и проблемах его сохранения;

- Широкое участие граждан и общественных организаций в процессе принятия экологически значимых решений, создание эффективной системы общественно-государственного управления природными ресурсами.

Стратегия указывает на важность формирования соответствующей политики органами государственной власти субъектов РФ, разработки региональных стратегий, в частности, для регионов с доминированием в хозяйстве добычи полезных ископаемых с такими особенностями, как доминирование одной-двух отраслей; преобладание среди населения работников добывающих компаний, временно проживающих на этих территориях и не проявляющих заинтересованности в сохранении природы; сильная деградация экосистем, вследствие загрязнения и их разрушения при добыче ископаемых, указывается на необходимые меры: совершенствование технологий; выделение зон традиционного природопользования коренных малочисленных народов и законодательное запрещение на этих территориях разработки ископаемых; пропаганда необходимости реального вклада добывающих компаний в сохранение биоразнообразия для повышения их экологического имиджа. Для Кузбасса, как региона с высокой концентрацией промышленного производства (высокий уровень трансформации экосистем; мощный хозяйственный комплекс; высокая энергоемкость хозяйства, высокая опасность роста экологических издержек; благоприятные социальные условия для природоохранных проектов) рекомендованы также такие меры: снижение загрязнений и уровня ресурсоемкости производства; развитие сети особо охраняемых природных территорий, создание экологических коридоров.

#### **2.4. Пятый национальный доклад «Сохранение биоразнообразия в Российской Федерации»**

*Пятый национальный доклад «Сохранение биоразнообразия в Российской Федерации»* подтвердил необходимость включения ценностей биоразнообразия в национальные и региональные стратегии и в процессы планирования социально-экономического развития; определение и устранение субсидий, наносящих вред биоразнообразию, в том числе - неэффективные субсидии на ископаемое топливо и др.

#### **2.5. Программа развития угольной промышленности России**

*Программа развития угольной промышленности России* в качестве одной из задач провозглашает обеспечение экологической безопасности, предполагает реализацию соответствующей подпрограммы. Эта задача, а также задача «развитие корпоративной социальной ответственности угольных предприятий» создают основу для взаимодействия органов местного самоуправления Новокузнецкого муниципального района и промышленных предприятий для достижения совместных задач. В частности, оба документа предусматривают мероприятия по снижению уровня загрязнения водных объектов. Программой развития угольной промышленности предусматривается также совершенствование методов прогнозирования негативных последствий, что, в свою очередь создает условия взаимодействия с органами власти, научными и экспертными организациями.

#### **2.6. Цели устойчивого развития на федеральном и региональном уровнях**

*Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию* утверждена Указом Президента РФ от 01.04.1996 г. № 440. В этой концепции выделяются следующие важные моменты:

- единство общества, экономики и природы;
- требование устойчивого, максимально предсказуемого развития страны, исключающего процессы разрушения и деградации природной среды.

**Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года** в экологической сфере содержит следующие показатели устойчивого развития: Целью российской экологической политики является значительное улучшение качества природной среды и экологических условий жизни человека, формирование сбалансированной экологически ориентированной модели развития экономики и экологически конкурентоспособных производств.

Планируется:

- увеличение уровня затрат на снижение вредных выбросов, утилизацию отходов и восстановление природной среды до 1,5% ВВП в 2020 году;

- снижение удельных уровней воздействия на окружающую среду в 3–7 раз в зависимости от отрасли;

- сокращение числа городов с высоким и очень высоким уровнем загрязнения не менее чем в 5 раз;

- сокращение доли населения, проживающего в местах с неблагоприятной экологической обстановкой, с 43% в 2007 до 14% в 2020 году;

- повышение технологической и экологической эффективности экономики к 2020 году приведет к снижению уровня экологического воздействия в 2–2,5 раза.

В **Докладе о человеческом развитии в Российской Федерации 2013 «Устойчивое развитие: вызовы Рио»** рассматриваются задачи перехода России к устойчивому развитию в контексте человеческого развития, показана необходимость учета в таком переходе социальных, экологических и экономических факторов.

С этих позиций в Докладе рассматриваются новые подходы к разработке модели «зеленой» экономики и индикаторов устойчивости. Особое внимание уделено роли гражданского общества и бизнеса в переходе к устойчивому развитию.

Как указано в **Национальной Стратегии сохранения биоразнообразия России**, «движение к устойчивому развитию требует скоординированных действий во всех сферах жизни общества, адекватной переориентации социальных, экономических и экологических институтов государства. Стратегия сохранения биоразнообразия неразрывно связана со стратегиями развития всех других секторов страны – экономики, национальной безопасности, здравоохранения, права, образования, науки, культуры и др.»

В настоящее время основы политики Российской Федерации в области устойчивого развития намечены по всем трем ее направлениям – экономическому, социальному и экологическому.

**Анализ программ социально-экономического развития Кемеровской области и Новокузнецкого муниципального района** показал, что цели устойчивого развития специально не сформулированы в программах. Об устойчивости указано в миссии Программы: устойчивое повышение качества жизни населения. Указано также, что Новокузнецкий муниципальный район обладает рядом преимуществ (сильных сторон), которые в совокупности с существующими и возникающими внешними возможностями позволяют усилить сложившуюся положительную динамику и задать направление устойчивого развития муниципального образования. В программе социально-экономического развития Кемеровской области указывается на устойчивость сырьевой базы и повышение устойчивости экономики к внешним колебаниям.

В то же время, на всех уровнях стратегического планирования обозначены проблемы экологии и поставлены экологические цели, в том числе, и в качестве стратегических:

- ✓ в Кемеровской области - **улучшение экологии, обеспечение экологического благополучия региона;**

- ✓ в Новокузнецком муниципальном районе - **кардинальное улучшение состояния окружающей среды, улучшение качества среды обитания жителей муниципального образования, улучшение экологической обстановки, обеспечение экологической безопасности;**
- ✓ в сельских поселениях: **улучшение санитарно – эстетического состояния.**

Однако, имеются и некоторые противоречия.

Среди стратегических целей социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района (раздел 6) названа такая цель, как **кардинальное улучшение состояния окружающей среды.**

Логика Комплексной программы предусматривает следующую последовательность реализации этой стратегической цели:

Стратегическая цель: кардинальное улучшение состояния окружающей среды;

Основное мероприятие: улучшение экологической обстановки;

Ожидаемый результат к 2025 г.: обеспечение экологической безопасности.

Формулировка цели, основного мероприятия и результата приводит нас к выводу о том, что значимость и приоритетность этой цели трудно определить. Кроме того, в тексте Комплексной программы имеется ряд несоответствий. В паспорте Комплексной программы указаны Стратегические цели Программы в следующем порядке:

- повышение качества жизни населения;
- развитие экономического потенциала;
- повышение эффективности управления территориями и районом в целом;
- **кардинальное улучшение состояния окружающей среды;**
- развитие инфраструктуры;
- повышение экономичности и качества работы муниципального хозяйства.

В разделе 6 «Стратегические цели социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района» указано, что миссия позволяет выделить ряд стратегических задач, решение которых будет способствовать ее реализации:

1. Повышение качества жизни населения МО.
2. Развитие экономического потенциала МО.
3. Развитие инфраструктуры МО.
4. Повышение эффективности управления территориями и районом в целом.
5. Повышение экономичности и качества работы муниципального хозяйства.
6. **Кардинальное улучшение состояния окружающей среды.**

В графической интерпретации вновь указывается понятие миссии и основных стратегических целей.

В разделе 7 «Выбор стратегических приоритетов устойчивого социального развития муниципального образования «Новокузнецкий район» указывается, что этот выбор осуществлен на основе следующих направлений:

- рост образовательного, научного, культурного и духовного потенциала населения муниципального образования;
- повышение уровня безопасности жизни в районе;
- **улучшение качества среды обитания жителей муниципального образования;**
- рост благосостояния и качества жизни населения муниципального образования.

Последнее направление социального развития – рост благосостояния и качества жизни населения – является результирующим среди прочих направлений как социального блока, так и экономического, **экологического** и градостроительного (пространственного).

Таким образом, путаница понятий «стратегические цели» и «стратегические задачи», непоследовательность в порядке перечисления пунктов, отсутствие соответствующего пункта среди стратегических приоритетов устойчивого социального развития не позволяет адекватно определить стратегическую значимость и приоритетность такой цели, как **кардинальное улучшение состояния окружающей среды** в процессе реализации Комплексной программы социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района.

В то же время, авторы настоящего доклада имеют возможность проанализировать практику работы органов местного самоуправления в сфере реализации экологической цели и достижения устойчивого развития.

Несмотря на то, что в системе целей и задач социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района обозначена очередность задач: первоочередная, задача второй очереди, задача третьей очереди, задача, реализуемая в отдаленной перспективе, жизнь вносит свои коррективы. В своей практической деятельности органы местного самоуправления, взаимодействуя с промышленными предприятиями, малым бизнесом, экологами, экспертами, общественными организациями и жителями имеют в виду следующие цели, которые могут быть определены как цели второго порядка:

- **вовлечение нарушенных земель в новый оборот;**
- **создание системы управления ТБО;**
- **снижение экологического влияния города Новокузнецка и других близлежащих территорий на район.**

В стратегических документах района подчеркивается необходимость использования положительных экологических факторов для повышения качества жизни жителей города Новокузнецкой агломерации и повышения экономической составляющей района. Этот посыл имеет свое обоснование: 70 % территории района составляют леса и горы, имеются особо охраняемые природные территории (Липовый остров федерального назначения, регионального назначения: Кузедеевский, Костенковские скалы и Черновой Нарык). Процент дачных и садовых обществ в Новокузнецком районе больше, чем в других районах (это также и угроза большого количества несанкционированных мест размещения бытовых\коммунальных отходов).

На наш взгляд, некоторые цели второго порядка могут стать точками роста. Цель вовлечение нарушенных земель в новый оборот, например, имеет перспективы развития индустриального туризма, более эффективного их использования (лесопользование, новые рекреационные зоны, разведение рыб и т.д.). Это создает условия для инвестирования.

Цели третьего порядка вытекают из необходимости повышения экономической привлекательности района:

- **повышение инвестиционной привлекательности нарушенных земель;**
- **вовлечение имеющихся транспортных дорог;**
- **восстановление лесов;**
- **создание системы управления ТБО.**

Цель четвертого порядка:

- **снижение экологического влияния города Новокузнецка на район.**

Для ее достижения необходимо использование положительных экологических факторов для повышения качества жизни жителей города Новокузнецка (отдых в

выходные, более активное выделение участков для огородничества, возможность реализации сельхозпродукции).

Устойчивое развитие Новокузнецкого муниципального района невозможно без развития экономической составляющей района, связанной с производством и переработкой, а также создания эффективной и удобной системы реализации этой продукции (молоко, яйца, мясо и пр.). Не в полной мере реализованы и возможности создания сети общепита.

Однако, это тоже влечет за собой необходимость решения экологических задач: модернизация инфраструктуры обращения с отходами; решение вопроса снижения объемов ТБО и др.

Развитие туризма, учет будущей угледобычи также неизбежно приводят к определенным экологическим проблемам. Этот фактор необходимо учитывать при разработке индикаторов (критериев) качества жизни населения.

Важнейшим условием достижения устойчивого развития района является межмуниципальное сотрудничество в сфере реализации комплекса мероприятий по снижению негативного воздействия выбросов загрязняющих веществ в атмосферу предприятиями энергетики, металлургии г. Новокузнецка и других близко расположенных муниципальных образований.

Межмуниципальное сотрудничество в экологической сфере также может стать точкой роста Новокузнецкого муниципального района.

Устойчивое развитие невозможно без конструктивного взаимодействия органов власти с населением, общественными организациями. А для реализации экологических целей - с научным и экспертным сообществом. К сожалению, в стратегических документах Кемеровской области и Программе это требование не учтено отдельным пунктом (или разделом). Документы не предусматривают специальных мероприятий по повышению интенсивности и эффективности такого взаимодействия.

В любом случае, для нашей работы важно иметь в виду следующее:

- практическая работа и нормотворческая деятельность в Новокузнецком муниципальном районе, после принятия в ноябре 2014 года действующей редакции «Комплексной программы социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района», не всегда соответствует принятой в Программе стратегии, в существующие муниципальные программы, среднесрочные планы постоянно вносятся изменения, появляются планы и программы, не предусмотренные Программой и т.д.;

- данный Предварительный анализ для целей СЭО проводится ретроспективно, вне процесса планирования в Новокузнецком муниципальном районе и процесса стратегического планирования в Кемеровской области, вынуждена учитывать возможность и невозможность дальнейшего развития и реализации отдельных положений Программы.

Эти положения требуют, чтобы в рамках данного отчета было проанализировано соответствие целей новых планов и программ, осуществляющихся мероприятий экологическим целям, сформулированным в Комплексной программе, а также выработаны конкретные рекомендации к процедуре дальнейшего стратегического планирования в субъекте РФ, районе и его поселениях. Возможно также разработать предложения о необходимости дальнейших исследований процессов стратегического планирования, влияющих на устойчивое развитие территории, методов и средств проведения мониторинга.

Анализ практики позволяет утверждать следующее.

В целом, обозначенные цели и задачи социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района в той или иной степени соответствуют экологическим целям и целям устойчивого развития.

## 2.7. Стратегические документы Кемеровской области

Среди документов Кемеровской области необходимо отметить **Концепцию экологической политики**, утвержденную Постановлением Администрации Кемеровской области в 2002 году, в которой определены цели, принципы, приоритеты и индикаторы экологической политики, сформированные, в том числе, по результатам общественных слушаний и оценки экспертов. А также **Стратегию развития угольной промышленности Кемеровской области на период до 2025 года**, утвержденную коллегией Администрации Кемеровской области в сентябре 2011 г., целью которой является анализ и выработка мер по дальнейшему развитию угольной промышленности Кемеровской области.

Однако, совершенно очевидно, что, прежде всего, анализируемая Комплексная программа должна иметь связь с Комплексной программой социально-экономического развития Кемеровской области, с одной стороны, и программами развития сельских поселений Новокузнецкого муниципального района, с другой стороны.

Процесс стратегического планирования в Кемеровской области, в целом, носит системный и комплексный характер. В 2006-2007 гг. параллельно с работой по разработке планов и программ социально-экономического развития муниципальных образований Кемеровской области (в том числе, Новокузнецкого муниципального района), разрабатывалась программа социально-экономического развития Кемеровской области.

19 декабря 2006 года на заседании Межведомственной комиссии по разработке стратегий социально-экономического развития регионов Российской Федерации при Министерстве регионального развития Российской Федерации была представлена и одобрена «Концепция Стратегии развития Кемеровской области до 2025 года» (протокол №36 от 19 декабря 2006 г.), на основании которой Администрацией Кемеровской области была разработана Комплексная программа социально-экономического развития Кемеровской области, включающая Стратегию развития Кемеровской области до 2025 года и Схему территориального планирования. Стратегическим консультантом по разработке Комплексной программы являлся Фонд «Центр стратегических разработок «Северо-Запад» (г. Санкт-Петербург).

11 июля 2008 года Законом Кемеровской области № 75-ОЗ была утверждена Программа социально-экономического развития Кемеровской области до 2012 года. Среди основных вызовов в Концепции Стратегии названо **ухудшение экологических условий**. Указано, что Новокузнецк и Прокопьевск наряду с другими сибирскими городами (Барнаул, Иркутск, Красноярск и др.) входят в «приоритетный список городов с наибольшим уровнем загрязнения воздуха в 2005 г.» (Минприродресурсов РФ). Но необходимо ответить, что к 2016 году по этой проблеме ситуация изменилась в сторону улучшения.<sup>1</sup> В «Государственном (национальном) докладе о состоянии и использования земель в РФ в 2005 году» Кемеровская область отнесена к числу регионов с наибольшими площадями нарушенных земель (свыше 63 тыс. га). Почва в районах с развитой промышленностью загрязнена хромом, свинцом, кадмием, цинком, марганцем, фтором.

Предложено при разработке Программы следующим образом сформулировать стратегические цели социально-экономического развития Кузбасса:

1. Стабилизация базовых секторов экономики (кластерная политика, устойчивость сырьевой базы, снятие инфраструктурных ограничений);

<sup>1</sup> В августе нынешнего года Министр природных ресурсов и экологии России Сергей Донской в интервью газете «Ведомости» назвал, исходя из абсолютных показателей по загрязнению воздуха, следующие города с наихудшей ситуацией: Москва, Норильск, Иркутск, Чита, Дзержинск, Красноярск, Екатеринбург, Челябинск, Магнитогорск. И действительно, абсолютные показатели по загрязнению воздуха в г.Новокузнецке и г.Прокопьевске снизились и ситуация в районе улучшилась.

2. Диверсификация экономики;
3. **Улучшение экологии;**
4. Стабилизация системы расселения;
5. Повышение человеческого капитала и преодоление дисбаланса на рынке труда;
6. Повышение качества административного управления.

**Экология** названа также одним из направлений развития области:

1. Сбалансированные объемы угледобычи (обоснованные условия лицензий и усиление контроля за соблюдением условий лицензий на недропользование), стимулирование компаний к снижению негативного воздействия на окружающую среду (за счет определения условий использования платы за негативное воздействие на окружающую среду).

2. Улучшение системы распределения государственного фонда недр.

3. Ужесточение контроля за соблюдением предприятиями экологического законодательства. В 2006 году Росприроднадзор предъявил серьезные претензии к металлургическим предприятиям «Евраз-групп» (ОАО «Западно-Сибирский металлургический комбинат» и ООО «Евро-Азиатская энергетическая компания»), превышавших лимиты сбросов загрязняющих веществ в притоки реки Конобенихи, Абы и Томи. «Евраз» вынужден был ускорить реализацию своих экологических программ и увеличить их объем с 300 млн. до 2,3 млрд. руб. под угрозой приостановки деятельности Новокузнецкого металлургического комбината.

4. Стимулирование природоохранных мероприятий предприятиями области. В частности, посредством изменения порядка внесения природопользователями платы за негативное воздействие на окружающую среду.

В свою очередь, в Программе социально-экономического развития Кемеровской области, в Резюме стратегии на долгосрочную перспективу указано, что осуществление стратегической цели государственной политики по социально-экономическому развитию Кемеровской области потребует реализации комплекса стратегических проектов и программ. Для чего требуется решить комплекс вопросов, связанных, в том числе, с **обеспечением экологического благополучия региона**, перед РФ может быть поставлен вопрос о принятии специальной долгосрочной федеральной экологической программы в области энергетики, учитывающей требования Киотского протокола, разработке и утверждении технических регламентов по выбросам загрязняющих веществ для существующего и нового энергетического оборудования. Согласно протоколу заседания Правительства РФ от 15 марта 2007 года № 10 Ростехнадзору, МПР России и Минэкономразвития совместно с Администрацией Кемеровской области поручено подготовить предложения по решению проблем экологического ущерба, в том числе рекультивации нарушенных земель, утилизации отходов угольной, металлургической и химической промышленности, формированию целевой программы по реабилитации соответствующих территорий Кемеровской области.

## 5. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ СФЕРЫ ОХВАТА

Нормативно-правовое обеспечение деятельности, стратегическое планирование и практическая деятельность муниципальных образований Кемеровской области, в том числе, Новокузнецкого муниципального района, находится в очень сильной зависимости от политики и законотворчества органов государственной власти области.

Комплекс стратегических проектов и программ, упомянутых в Программе социально-экономического развития Кемеровской области, по всей вероятности, предполагал, что часть этих проектов должны были осуществиться на территории Новокузнецкого муниципального района. Однако, у нас нет сведений о результатах реализации



Программы социально-экономического развития Кемеровской области до 2012 года, либо о принятии новой актуальной Программы.

Отсутствие в открытом доступе текста Стратегии развития угольной промышленности Кемеровской области на период до 2025 года не позволяет оценить ее воздействие на процесс реализации анализируемой в данной работе Программы, а также на современное состояние угледобывающей отрасли на территории района.

Что касается программ развития сельских поселений Новокузнецкого муниципального района, необходимо отметить, что эти программы в настоящее время не разработаны. Однако, на сайте администрации района имеется материал по проекту «Бюджет для граждан», который знакомит жителей с основными параметрами и положениями бюджета как района, так и каждого муниципального образования на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов. В частности, в презентации «Бюджета для граждан» Сосновского, Загорского и других сельских поселений указано, что информация, размещаемая в разделе на сайте, в доступной форме знакомит с основными целями, задачами, приоритетными направлениями бюджетной политики сельского поселения, основными характеристиками бюджета и результатами его исполнения как для общества в целом, так и для каждой семьи, для каждого человека. В Сосновском, Загорском и других сельских поселениях реализуется муниципальная программа «Благоустройство муниципального образования», одним из мероприятий которой является **«улучшение санитарно – эстетического состояния территории сельского поселения»** с плановыми объемами финансирования от 1381,2 тыс. руб. в 2015 году в Загорском сельском поселении до 3 335,0 тыс. руб. в 2017 году в Сосновском сельском поселении.

Стратегические инициативы Новокузнецкого муниципального района не ограничиваются принятием Комплексной программы социально-экономического развития. Так, в мае 2010 года постановлением Администрации Новокузнецкого района от 26.05.2010 г. № 54 был утвержден «Инвестиционный паспорт Новокузнецкого муниципального района». Наряду с перечнем инвестиционных программ, обозначены риски, в том числе, экологический риск, который отражает негативные тенденции повышения уровня загрязнения окружающей среды:

- **наличие проблем с утилизацией бытовых отходов;**
- **загрязнение атмосферного воздуха, за счет выбросов мелких, физически устаревших коммунальных котельных;**
- **загрязнение водоемов, за счет производственных и хозяйственно-бытовых стоков;**
- **загрязнение почвы за счет недостаточного уровня утилизации отходов действующего на территории района свинокомплекса;**
- **близкое расположение к территории района свалки г. Новокузнецка;**
- **малые объемы рекультивации земель;**
- **наличие проблемы с местами захоронения;**
- **загрязнение территории со стороны города;**
- **разрушение почв в результате угледобычи.**

В ноябре 2015 года было принято Постановление администрации Новокузнецкого муниципального района «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики МО «Новокузнецкий муниципальный район» на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов. В постановлении указывается, что бюджетная политика, проводимая администрацией района, направлена на решение приоритетных задач социально - экономического развития Новокузнецкого муниципального района, в числе основных - улучшение условий жизни населения, достижение устойчивых темпов экономического роста. Достижению данных целей будут способствовать развитие стратегического планирования, укрепление налогового потенциала района, формирование и исполнение местного бюджета на основе государственных и муниципальных программ, жесткое

соблюдение бюджетных правил при планировании бюджетных расходов, эффективное использование бюджетных ресурсов.

К сожалению, необходимо отметить, что расходы бюджетной системы Новокузнецкого муниципального района 2015 – 2016 года на охрану окружающей среды не соответствуют статусу стратегической экологической цели социально-экономического развития муниципального образования и составляют ничтожно малые цифры: 200 тыс. руб. и 10 тыс. руб. соответственно.

Имеются также некоторые противоречия при использовании базовых понятий СЭО, которые проанализированы в разделе 4.6.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Предварительный анализ «Комплексной программы социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района» показал, что в Комплексной программе уделено большое внимание вопросам предупреждения и минимизации экологических рисков, устранения негативных тенденций повышения уровня загрязнения окружающей среды, для чего «кардинальное улучшение состояния окружающей среды» сформулировано в качестве одной из стратегических целей Комплексной программы, намечены пути достижения этой стратегической цели.

Подход к выработке путей решения экологических проблем, представленный в Комплексной программе, соответствует законодательным нормам федерального и регионального уровня, находит свое развитие в документах (муниципальных нормативно-правовых актах) Новокузнецкого муниципального района, принятых после принятия Программы, либо в ее развитие. В меньшей степени – в документах (муниципальных нормативно-правовых актах) сельских поселений Новокузнецкого муниципального района.

В Комплексной программе и некоторых других документах, по итогам практической деятельности экологические факторы рассматриваются также как положительный потенциал, возможности для дальнейшего развития: коттеджное строительство в экологически благоприятном районе; развитие мест отдыха горожан; туризм; рекультивация земель и пр.

Признавая наличие ряда проблем и неопределенностей сферы охвата предварительного анализа, можно сделать следующие выводы:

- стратегическое планирование в Новокузнецком муниципальном районе может быть существенно усовершенствовано за счет внедрения процедур стратегической экологической оценки;
- в Комплексной программе и других документах выявлены противоречия при использовании базовых понятий стратегического планирования;
- расходы бюджетной системы Новокузнецкого муниципального района 2015 – 2016 года на охрану окружающей среды не соответствуют статусу стратегической экологической цели социально-экономического развития;
- в стратегических документах Кемеровской области и Комплексной программе... не уделено должное внимание вопросам устойчивого развития, конструктивного взаимодействия органов власти с населением, общественными организациями, научным и экспертным сообществом.

Материалы и анализ, представленные в разделе, и его выводы могут служить исходными данными для дальнейшей работы экспертных групп по достижению целей выполнения СЭО программы развития Новокузнецкого муниципального района, разработки рекомендаций и предложений.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. «Бюджет для граждан». - Режим доступа: <http://www.admnkr.ru/finu-budget-process.html>. [Дата обращения 13.09.2016 г.];
2. Государственная программа РФ «Охрана окружающей среды» на 2012 – 2020 гг. (утв. постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 326);
3. Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации за 2013 г. / Под общей редакцией С.Н. Бобылева / Дизайн-макет, допечатная подготовка, печать: ООО «РА ИЛЬФ», 2013. – 202 с.: 13 табл., 35 рис., 32 вставки;
4. Закон Кемеровской области № 75-ОЗ от 11 июля 2008 года «Об утверждении Программы социально-экономического развития Кемеровской области до 2012 года»;
5. «Инвестиционный паспорт Новокузнецкого муниципального района». Постановление Администрации Новокузнецкого района от 26.05.2010 г. № 54;
6. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р);
7. Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию (утв. Указом Президента РФ от 01.04.1996 г. № 440);
8. Концепция экологической политики Кемеровской области (утв. Постановлением Администрации Кемеровской области в 2002 году);
9. «Комплексная программа социально-экономического развития Новокузнецкого муниципального района». Решение Новокузнецкого районного Совета народных депутатов от 09.10.2007 г. № 426, с изм. от 27.11.2014 г.;
10. Национальная Стратегия сохранения биоразнообразия России (принята на Национальном Форуме по сохранению живой природы России (Москва, июнь 2001 г., утверждена Министерством природных ресурсов РФ в 2002 г.);
11. «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики МО «Новокузнецкий муниципальный район» на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов». Постановление администрации Новокузнецкого муниципального района (ноябрь 2015 г.);
12. «О создании Рабочей группы («проектного офиса») по внедрению процедур стратегической экологической оценки на территории Новокузнецкого муниципального района». Распоряжение Администрации Новокузнецкого муниципального района № 986 от «05» мая 2016 г.;
13. Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года (утв. Президентом РФ от 30 апреля 2012 г.);
14. Проблемы и перспективы социально-экономического развития муниципальных образований Южного Кузбасса: коллективная монография/ науч.ред. Р.В.Бабун. – Кемерово: Кузбассвуиздат, 2008. – 358 с.;
15. Программа развития угольной промышленности России на период до 2030 года (утв. Распоряжением Правительства РФ от 21 июня 2014 г. № 1099-р);
16. Пятый национальный доклад «Сохранение биоразнообразия в Российской Федерации» (подготовлен Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации в 2014 г.);
17. Сайт «Задачи сохранения биоразнообразия в политике и программах развития энергетического сектора России». - Режим доступа: <http://bd-energy.ru/> [Дата обращения 20.09.2016 г.];
18. Стратегия развития угольной промышленности Кемеровской области на период до 2025 года (утв. коллегией Администрации Кемеровской области в сентябре 2011 г.);

19. Федеральный закон от 28.06.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ МАТЕРИАЛЫ