

## СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД К РЕАЛИЗАЦИИ ОСНОВ ГОРОДСКОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

*А.Х. Мамадиев\*, З.Р. Харипова\*\**

*\*Грозненский государственный нефтяной технический университет им. академика М.Д. Миллионщикова*

*\*\*Ростовский государственный строительный университет*

*В статье рассмотрены основные вопросы системного подхода к реализации основ природопользования в условиях города. Предложены разработки по Программно-целевому планированию рационального природопользования.*

*Ключевые слова: природопользование, система, программа, среда, организация.*

*The article discusses the main issues of systematic approach to the implementation of the foundations of nature in the city. Proposed development on targeted program planning environmental management.*

*Keywords: nature, system, program, environment, organization.*

Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования в рамках собственных полномочий осуществляют развитие своих территорий, прежде всего, путем разработки и реализации программ территориального социально-экономического развития. Целиком и полностью это относится и к разработке основ устойчивого развития г. Грозного как базовой предпосылки организации системы городского природопользования.

В течение 2007-2012 годов Комитетом Правительства Чеченской Республики по экологии было организовано проведение ряда научно-исследовательских работ, которые определили перечень и масштаб задач в сфере управления природопользованием, требующих незамедлительного решения. При этом, постановка этих задач федеральными целевыми программами, действующими на территории Чеченской Республики, не предусмотрена.

Решение проблем в данной сфере программно-целевым методом обосновано, прежде всего, их масштабом и значимостью, а также необходимостью государственной поддержки для их решения. Программно-целевой метод создает условия для достижения мультипликативного эффекта при использовании средств из различных источников ресурсного обеспечения при реализации мероприятий указанной направленности.

Программа в самом общем смысле означает совокупность намеченных, подлежащих последовательному выполнению действий, операций, процедур, связанных общностью решаемой проблемы, а также информации об этих действиях. Такая совокупность может рассматриваться в качестве инструмента региональной политики только при соблюдении ряда обязательных условий, к которым относятся:

- легитимность, подразумевающая разработку и реализацию программ в соответствии с действующим законодательством;
- нормативность, предполагающая утверждение программ соответствующим органом и обязательность для исполнения всеми сторонами;
- реальность, т.е. достижимость поставленной цели, наличие соответствующих ресурсов, готовность сторон к выполнению заданий;

- вариантность, т.е. наличие нескольких вариантов полного или частичного достижения целей программы при различных уровнях ресурсного обеспечения;
- конкретность целей и задач, которые могут быть выражены в параметрах, поддающихся учету и контролю;
- контролируемость, т.е. возможность отслеживания результативности и эффективности выполнения программных заданий;
- ответственность конкретных лиц и организаций за использование ресурсов, выполнение отдельных заданий и программы в целом.

Синтез понятий «программа» и «цель», которая по определению В. И. Мухина выступает как совокупное представление о модели будущего результата, способного удовлетворить исходную потребность при имеющихся реальных возможностях, оцененных по результатам имеющегося опыта, образует категорию «программно-целевая деятельность». Программно-целевая деятельность представляет собой систему намечаемых, подлежащих осуществлению действий, проведение которых призвано обеспечить достижение единой, заранее поставленной цели. Определенная подобным образом программно-целевая деятельность имеет самые разные формы, получившие название «программно-целевое планирование», «программно-целевое управление», «социально-экономическое программирование».

Программно-целевое планирование стало одной из важнейших форм государственного регулирования в нынешних условиях. Это объясняется тем, что, во-первых, оно широко и эффективно используется в странах с рыночной экономикой, во-вторых, за годы централизованного управления в нашей стране достигнут достаточно высокий теоретический и методический уровень разработки целевых программ и накоплен практический опыт их реализации.

Особенность программно-целевого подхода заключается в том, что он позволяет решать сложные задачи, стоящие на стыке ведомственных и отраслевых компетенций, полномочий и зон ответственности хозяйствующих субъектов, органов региональной и муниципальной власти за счет координации общих усилий для решения проблем. Если при стандартном подходе к планированию достижение целей происходит с помощью воздействия вышестоящей системы на входные параметры нижестоящей подсистемы, то при программном методе предполагается перестройка самих подсистем и характера их взаимодействия.

*В широком смысле программно-целевое планирование - это совокупность планово-организационных методов формирования комплекса взаимосвязанных мероприятий, включая обоснование исходной потребности, цели, ее конечных и промежуточных подцелей, связывающих эти подцели работ, ресурсов и финансово-организационных условий, необходимых и достаточных для достижения поставленной цели.*

Логика планирования отражает последовательность этапов программно-целевого управления, основанных, в первую очередь, на показателях социально-экономического развития территорий, итогах исполнения финансовых планов и согласующихся с направлениями стратегического развития территорий (рис. 1).

По мнению Б.А. Райзберга и А.П. Лобко программно-целевой подход необходимо рассматривать как систему следующих взаимосвязанных и взаимообусловленных процедур:

- 1) анализ и отбор наиболее важных проблем функционирования и развития экономики, социальной сферы, экологии;
- 2) формулирование системной совокупности структурированных, ранжированных по значимости целей и целевых задач, достижение которых исчерпывает выявленную проблему;
- 3) установление комплекса мер, действий, направленных на решение выделенной проблемы;

- 4) определение вида и количества трудовых, материальных, информационных, финансовых ресурсов, необходимых для осуществления программных мероприятий;
- 5) создание и приведение в действие организационно-экономического механизма управления реализацией программных мер, регулирования и корректирования.



Рис.1. Этапы процесса программно-целевого управления

Благодаря логике программно-целевого метода, выражаемой триадой «цели – пути– средства», его применение в практике территориального управления позволяет органично сочетать принципы целенаправленности, ресурсообеспеченности, системного подхода, т. е. учета взаимосвязей и взаимодействий, свойственных процессам решения крупных комплексных проблем, обладающих программной природой, и управления такими процессами.

*Это обеспечивается введением организационно-экономического механизма ориентации промежуточных целей на конечные результаты, многовариантного анализа условий выполнения отдельных работ и этапов, согласованных с целями и экономическими показателями программы, мотивации исполнителей работ, централизации управления в руках органов руководства программой и т. д.* Таким образом, ключевой особенностью программно-целевого управления является то, что оно способствует преодолению проблем, которые не могут быть решены при использовании стандартных управленческих процедур.

*В этой связи необходимо формирование адекватной системы управления,*

которое должна включать в себя следующие этапы:

- формирование целей системы;
- определение функционирования всех элементов системы;
- создание потенциала системы;
- разработку механизма управления.

Результатом применения данного метода является выработка целевой программы, которая представляет собой директивный и адресный документ, увязывающий по ресурсам, исполнителям и срокам завершения комплекс социально-экономических, а по степени ответственности – производственных, научно-исследовательских, организационно-хозяйственных и прочих мероприятий, а также отдельные цели и задачи регионального развития, направленные на решение важнейших проблем и достижение перспективных целей региона.

Целевые программы базируются, как правило, на следующих системообразующих принципах:

- комплексность и взаимосвязь всех элементов управления в процессе реализации программы;
- обоснованность цели и направлений программы, их преемственность по отношению к направлениям региональной финансовой и бюджетной политики;
- реалистичность в оценке ресурсов, обеспечивающих исполнение программ;

При этом в программном процессе в полной мере сочетается весь спектр методов государственного регулирования, то есть предусматривается возможность использования целого ряда рекомендательных, нормотворческих и организационно-распорядительных решений.

Отметим, что постоянно увеличивается количество различных ФЦП и РЦП, в которых принимает участие Чеченская Республика, так, например, в 2012г. финансировалось 6 программ с общим объемом 446 млн.

При этом сложность программируемых систем предполагает высокую долю неопределенности, поэтому акцент с плановых мыслительных конструкций должен переноситься на ту реальность, в которой разворачивается действие. Даже если разработка программы опирается на серьезные прогнозы, четкая, детально отработанная программа, не подразумевающая корректировок, заведомо становится невыполнимой. Нет четких механизмов совершенствования программных мероприятий, а без существенного изменения целевых показателей малейшие трудности в исполнении программных мероприятий на определенном этапе могут свести уровень ее эффективности к минимуму.

Таким образом, существующий механизм формирования и финансирования целевых программ отличается множеством недостатков, причинами которых являются:

- несовершенство нормативно-правовой и методологической базы;
- низкая ответственность субъектов программно-целевого планирования за качество разработанных программ и результаты ее реализации;
- отсутствие количественных значений оценочных и целевых показателей реализации программ.

При этом указанные проблемы необходимо решать в комплексе, выбирая оптимальный вариант и учитывая взаимозависимость достигаемых результатов. В этой связи практика разработки и реализации экологических программ должна учитывать ряд следующих принципиальных позиций:

- формулирование обязательных требований к целевой программе как по содержанию мероприятий, так и по технологии реализации;
- необходимость вариантной разработки программных целевых мероприятий в условиях ограниченной ресурсной обеспеченности;

- расчет, установление и оценка достижения целевых индикативных показателей программного развития.

Поскольку все целевые программы различны как по признакам, характеризующим способы их организации и исполнения, так и по видам получаемых результатов, требуется применение специальных методов оценки их эффективности.

Таблица 1

**Подходы к оценке социальной и экономической эффективности целевых программ**

<b>ВИД ОЦЕНКИ</b>	<b>ОПИСАНИЕ</b>
Оценка управленческих процессов	Показывает, реализуется ли программа по плану: соответствуют ли предпринятые действия законодательству, самой программе, профессиональным стандартам и ожиданиям потребителей
Оценка конечного результата	Показывает, в какой мере достигнуты ожидаемые цели; основное внимание уделяется оценке достигнутых социальных результатов, полученных как от реализации данной программы, так и под влиянием внешних факторов
Оценка вклада программы в достижение конечного результата	Отражает чистый эффект программы на конечный результат (при наличии воздействия внешних факторов), т.е. оценка воздействия программы отдельно от других факторов
Анализ "издержки – эффективность"	Оценивает стоимость достижения одной цели или решения одной задачи и используется для выбора самых экономичных способов достижения целей
Анализ "издержки – результаты"	Направлен на определение всех затрат и результатов

Представляется целесообразным использование, прежде всего, различных формализованных методов, а также экспертных и рейтинговых методов оценки реализации программных мероприятий, которые на определенных этапах анализа могут быть унифицированы для всех видов программ.

Для эффективной реализации концепции регионального программирования необходимо, чтобы процесс программирования опирался на следующие принципы:

1. Принцип приоритетности общесистемных долгосрочных целей перед частными краткосрочными.
2. Принцип целевого взаимодействия с внешней средой с учетом глобальных долгосрочных тенденций.
3. Принцип системности привносимых изменений, межфункционального взаимодействия и согласованности действий.
4. Принцип открытости информации и обучения: сбор, обобщение и тиражирование успешного опыта программирования, обучение и консультирование.

При этом в рамках регионального программирования реализуются важнейшие функции стратегического менеджмента - стратегическое планирование и прогнозирование (определение целей программы), стратегическая организация (формирование механизма реализации программы), стратегический контроль (определение точек контроля и промежуточных контрольных показателей) и стратегическое регулирование, предусматривающее внесение изменений в программу в определенных случаях.

Критерием оценки эффективности программы обеспечения муниципального устойчивого развития является соответствие достигнутых значений этих показателей их целевым значениям. При этом сводный показатель эффективности мероприятий программы определяется как средняя оценка по всем параметрам путем их соотношения с коэффициентами взаимоувязки расходов и показателей результативности реализации

программ по каждому целевому параметру. В частности, при реализации программы устойчивого развития г. Грозного в качестве целевых ориентиров можно принять следующие прогнозные параметры (таблица 2).

Таблица 2

**Целевые показатели реализации программы муниципального устойчивого развития г. Грозного в области природопользования**

Показатель	Ед-ца измерения	Современное состояние	Целевой ориентир
1	2	3	4
<b>Территория</b>			
Площадь города	га	32416	32416
Земли застройки	га	3112	4151
Площадь зоны транспорта	га	-	4060
Лесной фонд	га	3 968	4150
<b>Санитарная очистка территории</b>			
Объем бытовых отходов	тыс. м <sup>3</sup> /год	-	1164
Количество жидких отходов	тыс. м <sup>3</sup> /год	-	15
Усовершенствованные свалки (полигоны)	ед./тыс. тв год	1/-	1/ 170
Общая площадь усовершенствованных свалок (полигонов)	га	32	9
Мусороперерабатывающий комплекс	ед./тыс. тв год	-	1/170
<b>Инженерная подготовка территории</b>			
Рекультивация нарушенных территорий	га	-	24
Ливневые коллекторы	км	-	71
Локальные очистные сооружения ливневой канализации	шт	-	9
Дренажные коллекторы	км	-	15
Набережная реки Сунжа	км	-	10
Берегоукрепление реки Сунжа	км	-	17
Регулирование, расчистка русла реки Сунжа	км	-	27
Спрямление русла реки Сунжа	км	-	0,5
Регулирование, расчистка русла реки Нефтянки	км	-	7,0
Намыв территорий (Заводской район)	га	-	300
Объем перемещённых земляных масс (Заводской район)	млн. м <sup>3</sup>	-	4,5
Организация водохранилищ (Заводской район)	га	-	280
Намыв территорий (Старопромысловский район)	га	-	500
Объем перемещённых земляных масс (Старопромысловский район)	млн. м <sup>3</sup>	-	7,5
Организация водохранилищ (Старопромысловский район)	га	-	110
<b>Озеленение</b>			
Городская зелень	га	540	1800
Прочая зелень	га	1600	2300
Лесовосстановительные работы	га	-	800

Совершенствование процесса целевого программирования мероприятий в области городского природопользования предполагает решение комплекса вопросов, связанных с изменением технологии управления процессом формирования и реализации муниципальных программ. В этой связи программно-целевой подход должен быть ориентирован на то, чтобы создать условия для привлечения ресурсов частного сектора экономики к решению задач устойчивого развития, что возможно, в частности на базе реализации программ частно-государственного (или государственно-частного) партнерства, под которым понимается организационно-экономический механизм взаимодействия государства и частного сектора, основанный на принципах проектного финансирования, позволяющий реализовать потенциал

участников, разделить выгоды и риски между сторонами в целях реализации экономически и социально значимых проектов и программ и удовлетворения, таким образом, общественных потребностей.

Опыт стран с развитой рыночной экономикой по реализации проектов частно-государственного партнерства позволяет выделить отличительные признаки данного института, к которым относятся:

1) длительность сроков действия соглашений о партнерстве, обычно создаваемых под конкретный проект, который должен быть завершен к определенному сроку;

2) специфические формы финансирования проектов (частные инвестиции, дополненные государственными финансовыми ресурсами);

3) специфические формы распределения ответственности между партнерами (государство устанавливает цели проекта с позиции интересов общества и определяет стоимостные и качественные параметры, а частный партнер берет на себя оперативную деятельность на разных стадиях проекта);

4) взаимоотношения сторон носят равноправный характер;

В принципиальном плане финансовая модель ЧГП, с точки зрения применяющихся при ее реализации методов и инструментов, может рассматриваться как развитие классических методов и процедур проектного финансирования. Исходя из этого, состоит из трёх взаимосвязанных частей, описывающих финансовое состояние объекта на начальный момент времени, движение ресурсов и прав собственности в течение бизнес-процесса, а также блока, позволяющего оценить эффективность результатов. В том случае, если контроль за бизнес-процессом производится на некотором временном отрезке, то результаты измерений в финансовом аспекте можно представить, как систему, состоящую из определенного набора финансовых показателей (рычагов), воздействуя на которые можно оказывать влияние на ход протекания процесса.

Механизм частно-государственного партнерства в процессе обеспечения территориального развития может быть проиллюстрирован при помощи рисунка 2.



Рис.2. Концептуальная схема частно-государственного партнерства в процессе обеспечения территориального развития

В российской практике уже есть примеры привлечения сторонних коммерческих организаций к процессу территориального развития. Такой опыт имеется в Нижнем Новгороде, Хабаровске, Санкт-Петербурге. Также в Санкт-Петербурге, Калининградской и Томской областях имеется опыт создания «дистанцированных» от администрации организаций на основе использования схем зарубежных организаций развития территорий.

При этом, по нашему мнению, реализация целевой программы устойчивого развития должна стать базовым элементом в новой системе городского природопользования (см. рисунок 3).



Рис.3. Механизм реализации программы устойчивого развития г. Грозного

В этой связи, представляется целесообразным рассмотреть конкретные направления реализации программы устойчивого развития г. Грозного.

### Литература

1. Чешев А.С., Карпова Н.В. Основы городского природопользования. М.: Вузовская книга, 2010г.
2. Карпова Н.В. Стратегия развития природоохранной деятельности в городских условиях. М.: Вузовская книга, 2014г.
3. Власенко Т.В. Структура градоэкологической системы урбанизированной территории // Экономика и экология территориальных образований//Научно-практический журнал.-№6, 2011. – С.102-106.
4. Власенко Т.В. Оценка эффективности рациональной организации использования городских территорий // Электронный научный журнал «Инженерный вестник Дона», № 4 (ч.1), 2012.



---

**Алик Хожаметович Мамадиев** – кандидат экономических наук, доцент Грозненского государственного нефтяного технического университета им. академика М.Д. Миллионщикова.

**Alik Hozhakhmetovich Mamadiyev** – Candidate of Economic Sciences, the associate professor of the Grozny state oil technical university of the academician M. D. Millionshchikov.

364051, Чеченская Республика, г. Грозный, пл. Орджоникидзе, д. 100  
364051, Chechen Republic, Grozny, Ordzhonikidze Square, 100

**Зура Расуевна Харипова** – аспирант кафедры Экономика природопользования и кадастра Ростовского государственного строительного университета

**Zura Rasuyevna Haripova** – the graduate student of the Economy of Environmental Management and Inventory of the Rostov State Construction University chair

344022, г. Ростов-на-Дону, ул. Социалистическая, 162  
344022, Rostov-on-Don, Sotsialisticheskaya St., 162

---

---