

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

УДК 911.3:577.4

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОГРАММЫ РЕГИОНОВ ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

© 2023 г. З. Г. Мирзеханова^a, *, А. А. Кольцова^a, **

^aИнститут водных и экологических проблем ДВО РАН, Хабаровск, Россия

*e-mail: lorp@ivep.as.khb.ru

**e-mail: never_give_up@mail.ru

Поступила в редакцию 24.01.2023 г.

После доработки 05.05.2023 г.

Принята к публикации 22.09.2023 г.

Сложившаяся геополитическая и экономическая ситуация в мире, безусловно, повлечет коррекцию региональных стратегий, в том числе и в сфере экологического благополучия, для чего необходим анализ текущей ситуации, принимаемых мер по охране окружающей среды и в целом региональной экологической политики. План ее реализации в виде конкретных задач и способов (вариантов) их решения представлен в региональных экологических программах. Цель данной статьи — определить сложившиеся приоритеты целевых задач экологической политики дальневосточных регионов, продемонстрировать, каким образом будет достигнуты намеченные ориентиры. Проведен анализ более 150 предложенных в региональных программах показателей/индикаторов с целью ранжирования их по наиболее типичным поставленным задачам; их дифференциации в контексте региональных различий; возможности использования для оценки реализации намеченных планов. В процессе анализа выявлены главные недоработки в подборе используемых индикаторов. Показано, что ресурсная специфика хозяйства Дальневосточного федерального округа накладывает отпечаток и на экологические программы: в экологических программах четырех субъектов значительное количество показателей (до 25%), ориентировано на ресурсные отрасли и не имеют прямого отношения к охране природной среды. Акцентируется внимание на том, что значительная часть показателей не корректны по содержанию, не имеет четких количественных ориентиров, что делает невозможным оценку достижения целей. Для большей части региональных экологических программ округа, при их пролонгации, требуется существенная доработка структуры и более тщательный отбор целевых показателей.

Ключевые слова: экологические программы, экологические показатели, контент-анализ, ресурсная специфика, экологическая политика, регионы Дальневосточного федерального округа

DOI: 10.31857/S2587556623080137, **EDN:** GRMCQQ

ВВЕДЕНИЕ

Складывающаяся военно-политическая и экономическая ситуация в мире вокруг России вскрыла множество проблем и противоречий, в том числе и в сфере экологии. Уже не слышны откровенно агрессивные призывы к режиму глобального управления в области изменения климата, активизации углеродного регулирования, к политике зеленой трансформации мировой экономики и т.д. На смену активно пропагандировавшейся “зеленой энергетики” тихо возвращается “коричневая”, которая в еще недавних политических решениях должна быть заменена к 2050 г. на углеродонейтральную¹. Между тем, со-

зданные человеком экологические проблемы не могут быть разрешены только потому, что о них стали меньше говорить, поскольку появились другие, более насущные проблемы. В данный момент сложно прогнозировать, каким образом будет выстраиваться экологическая повестка в мире. Но внутри страны накопившиеся вопросы в сфере охраны окружающей среды никто с повестки дня не снимал. Основные экологические проблемы в этой области зафиксированы в нормативно-правовых документах, в том числе национальной и региональных целевых экологических программах. В них выполнение обозначенных за-

¹ OECD (2012), Environmental Outlook to 2050: Consequences of Inaction, OESD Publishing, 353. doi.org/10.1787/9789264122246-en https://read.oecd-ilibrary.org/environment/oecd-environmental-outlook-to-2050_9789264122246-en#page1 (дата обращения 01.09.2022); 32. OECD (2019), Global Material Resources Outlook to 2060: Economic Drivers and Environmental Consequences, OECD Publishing, Paris, 214. <https://doi.org/10.1787/9789264307452-en> (дата обращения 01.09.2022).

дач осуществляется в рамках закона по охране окружающей среды².

В настоящее время экологический блок развития регионов представлен региональными и отраслевыми стратегиями, а также программами и планами, которые концентрируют наиболее приоритетные цели в области охраны среды. Правительство России признало, что треть государственных программ, в том числе экологических, являются неэффективными (Яндиев, 2013). Их реализация не приводит к достижению запланированных результатов. На сегодняшний день проблема оценки эффективности выполняющихся программ до конца не решена как на федеральном уровне, так и на региональном (Бородин и др., 2011; Шкиперова, 2016; Шкиперова, Дружинин, 2018 и др.). Анализ проблем, возникающих при решении поставленных в программах задач, свидетельствует об их многоплановости. В первую очередь они зависят от качества проработки социально-экономических и экологических стратегий развития территорий, согласования программ различных уровней управления по срокам, ресурсам, финансированию, корректности используемых целевых показателей в контексте соответствующих целей и т.д. (Добровольская, Федченко 2021; Мирзеханова, 2021a; Тулякова, 2017; Турцева, 2022; Шахова, Онопюк, 2022; Шкиперова, 2016; Шкиперова, Дружинин, 2018).

Понятие “региональная целевая программа” формулируется как комплекс мероприятий и проектов, которые необходимы для реализации намеченных целей и задач в сфере экономики, социальной политики или экологии (Добровольская, Федченко, 2021; Кайль, Епинина, 2017). Региональные экологические программы – это документы, призванные отразить особенности территории в области охраны окружающей среды при решении важнейших задач, значимость которых определяется региональной экологической политикой (РЭП) (Мирзеханова, 2021a). В сфере внимания экологической политики России находятся разные аспекты деятельности человека. Обеспечение экологической безопасности стра-

ны и ее регионов связано с решением проблем в области сокращения объемов накопленного экологического ущерба, рециклирования твердых бытовых отходов, сохранения биоразнообразия, водных и наземных экосистем. На региональном уровне эти задачи составляют основу РЭП. Важно, чтобы основные положения формируемой РЭП соответствовали мировым трендам развития: концептуальным ориентирам модели “зеленая экономика” и принципам устойчивого развития (A Guidebook ..., 2012; The Road ..., 2009), тем более что цели развития страны на ближайшие годы отвечают целям, заложенным в этой модели³. Как отмечалось нами ранее, первоочередными задачами для перехода России и особенно регионов Дальневосточного федерального округа (ДФО) на путь зеленого роста являются: уход от сырьевой модели; повышение энергоэффективности производства; сокращение диспропорции в развитии регионов; развитие приоритетных отраслей зеленой экономики и др. (Кольцова, Мирзеханова, 2019; Мирзеханова, 2020, 2021b). Концептуальные положения модели зеленого роста в приложении к дальневосточным регионам обозначили экологические аспекты их современного развития (Мирзеханова, 2020, 2021b, 2021в). Однако принятые экологические императивы этой модели до сих пор слабо находили отражение в долгосрочных программах развития страны и ее регионов. Анализ текущих региональных программ в области охраны окружающей среды позволит скорректировать будущие редакции документов, в том числе в соответствии с принципами и требованиями зеленой экономики.

Ранее нами были проведены исследования, касающиеся отдельных проблемных аспектов достижения целей, задекларированных в целевых экологических программах субъектов ДФО, представлены результаты контент-анализа в контексте соответствия региональных задач ключевым темам федеральной программы (Мирзеханова, 2021a, 2022; Мирзеханова, Кольцова, 2022). Целью настоящей публикации является выделение и анализ наиболее приоритетных экологических проблем, обозначенных в программных документах 11 субъектов РФ, расположенных в округе.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В основе работы – анализ нормативных документов в области экологической безопасности России и субъектов ДФО, данных Росстата. Особое внимание уделено региональным программам субъектов ДФО по “Охране окружающей

² Федеральный закон “Об охране окружающей среды” от 10.01.2002 № 7-ФЗ (последняя редакция) (дата обращения 17.05.2021). http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/ (дата обращения 17.05.2022). Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года (утв. Президентом РФ от 30 апреля 2012 г.). Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/70169264/#ix-zz762VGnZ4lhttp://base.garant.ru/70169264/> (дата обращения 17.05.2022). Государственная программа Российской Федерации “Охрана окружающей среды” (с изменениями, внесенными Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.03.2022 № 507) https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennyye_programmy/gosudarstvennaya_programma_rossiyskoy_federatsii_okhrana_okruzhayushchey_sredy_s_izmeneniyami_vnesen/ (дата обращения 17.05.2022).

³ Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 г.: утверждены президентом РФ от 30 апр. 2012 г. <https://docs.cntd.ru/document/902369004> (дата обращения 17.03.2023).

среды”, принятым на период 2020–2025 гг. Все программы в 2022 г. прошли редакцию. При анализе программ главный акцент сделан на двух вопросах: 1) для каждого субъекта РФ определить приоритетные, обусловленные его спецификой, проблемные задачи в соответствии с национальными требованиями; 2) показать степень значимости в регионе проблемы “Обращение с твердыми бытовыми и промышленными отходами”, как одной из ключевых тем национальной экологической политики, дать анализ ее отражения в региональных программах.

Для детальной картины стратегических целей формируемой экологической политики в субъектах ДФО рассмотрены индикаторы, обозначенные в программах охраны окружающей среды отдельно в каждом субъекте (дифференциация индикаторов по задачам, в процентах от числа показателей, зафиксированных в программе).

Для анализа разработанности темы “Обращение с твердыми бытовыми и промышленными отходами” представлено распределение показателей, используемых в рамках экологических программ каждого субъекта ДФО (в процентах от общего количества региональных показателей, включенных в паспорта программ, а также упоминаемых в текстах подпрограмм федерального проекта “Отходы”).

Проведенный контент-анализ применяемых целевых показателей программ позволил выявить, каким вопросам экологической политики уделяется наибольшее внимание в каждом субъекте ДФО.

При проведении исследования были использованы сравнительный анализ, методы количественного и качественного контент-анализа, метод экспертных оценок и другие методы, основанные на комплексном подходе к поставленным проблемам. Применялись элементы системного, структурно-функционального, нормативного, институционального анализа.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

ДФО занимает территорию площадью 6952.6 тыс. км² (40.6% территории РФ). Это слабоизученные и слабоосвоенные территории России. Они характеризуются исторически коротким периодом формирования структуры хозяйства, преимущественно сырьевой направленности, выделяются комплексом специфических (общих для округа и индивидуальных региональных) параметров, используемых в современных условиях при реализации инвестиционных проектов, которые осуществляются в контурах целевой специализации региона: развитие нефте-, газо-, угле- и лесохимической промышленности (Мирзеханова, 2016, 2020, 2021в).

Современное развитие регионов ДФО определено рамками стратегических планов до 2025 г., которые, согласно одноименному закону⁴, будут скорректированы на период до 2030 г. В документах декларируется курс на диверсификацию экономики с предпочтением инновационным отраслям, между тем предлагаемые индикаторы выполнения задач в заявленных планах ориентированы преимущественно на ресурсные сегменты и транспортировку сырья в страны АТР. В ближайшей перспективе следует ожидать, что общая стратегия в региональном планировании сохранится. Прошедший в 2022 г. Восточный экономический форум усилил значимость “восточного разворота” российской экономической и инвестиционной политики “с сильным акцентом на развитие экономики Дальнего Востока как территориального плацдарма и агента встраивания российской экономики в экономику Восточной Азии” (Минакир, 2022, с. 8).

Переориентация на восток вектора развития России предопределяет особое отношение к регионам ДФО, поскольку через их развитие есть реальная возможность “превратить Россию в полноправного и важного игрока на экономической карте Восточной Азии” (Минакир, 2022, с. 9). Это, безусловно, повлечет коррекцию региональных стратегий, в том числе и в сфере экологического благополучия, для чего необходим анализ текущей ситуации. Важно определить сложившиеся приоритеты целевых задач, т.е. на чем сконцентрировано основное внимание экологической политики регионов в условиях реализации здесь нововведений, предопределенных “восточным разворотом”. Не менее важно продемонстрировать, каким образом будет достигнуты намеченные ориентиры.

Известно, что эффективность экологических программ в контексте выполнения целевых задач отслеживается по целевым показателям. Они призваны отражать тенденции, содержание и реальные успехи/промахи принимаемых социально-экономических мер в оздоровлении экологической ситуации на территории (Бобылев, 2019; Бобылев и др., 2015; Добролюбова, 2017 и др.; Зомонова, 2015; Яшалова, 2014). Кроме того, показатели лежат в основе любого мониторинга, и их изменение позволяет оценить эффективность реализации экологических программ (Бородин и др., 2011; Добровольская, Федченко, 2021; Мирзеханова, 2021а; Тулякова, 2017; и др.). При этом особое значение имеют: количество и набор показателей, согласованность региональных показателей с одноименными показателями национальной программы, отражение региональной специфики, а также их корректность.

⁴ О стратегическом планировании Российской Федерации: Федеральный закон № 172-ФЗ от 28.06.2014 г. // Система ГАРАНТ/ www.garant.ru (дата обращения 28.05.2022).

Каждый субъект ДФО уникален и обладает своими специфическими особенностями, следовательно, спектр региональных проблем и стратегических целей экологической политики также отличается. Унифицированных требований к разработке программ в области охраны окружающей среды нет. По образному выражению М.И. Яндиева (2013, с. 25), “Каждый субъект Федерации выбирает индикаторы, как умеет”. Поэтому у регионов есть возможность проявить себя как при формировании структуры документа, так и подборе показателей для решения выделенных проблем. Результаты “творчества” не всегда однозначны при оценке результативности намеченных планов и не всегда дают возможности проведения сравнительного анализа по всем показателям, в том числе из-за несопоставимости данных (Дружинин, Шкиперова, 2018; Мирзеханова, 2021а; Попова, 2018; Турцева, 2022; Ферару и др., 2011; Шахова, Онопюк, 2022; и др.).

При предварительном анализе 11 экологических программ субъектов ДФО и используемых в них показателей отслеживания полученных результатов видно следующее:

1. Программ непосредственно экологического содержания – 4 (регионы с преимущественно промышленной структурой хозяйства); комплексных программ – 4 (регионы, отличающиеся добычей и первичной переработкой сырья); программ, где экологические задачи сконцентрированы в подпрограммах – 2 (регионы с преимущественно сырьевой структурой хозяйства); программа некорректно сформулирована и без подпрограмм – 1.

2. Количество показателей, зафиксированных в паспортах программ как целевые (в некоторых как ключевые), изменяется по субъектам от 5 до 30. Для последующего анализа использованы именно эти показатели. Стоит отметить, что общее количество всех индикаторов гораздо больше – например, в программе Приморского края насчитывается 63 показателя, а Амурской области – 70.

3. Кроме ключевых показателей, некоторые программы содержат набор дополнительных показателей, заимствованных из паспортов федеральных и региональных тематических проектов (например, “Чистая страна” (Забайкальский край), “Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами” (Забайкальский край) и др.), для более детального отслеживания результатов в контексте заявленных целей.

4. В программах отдельных субъектов используются показатели, узконаправленные по отношению к проблеме, административно-регламентные по содержанию, не имеющие количественного измерения и отношения к охране окружающей среды в целом.

5. Нередко в программах целевые показатели подменяются ожидаемыми результатами (например, в паспортах программ Забайкальского края и Амурской области).

6. В части программ используются показатели, которые отражают результаты разовых мероприятий (например, приобретение оборудования для утилизации биологических отходов в количестве 1 штуки), в течение последующего за приобретением периода в графах стоят прочерки.

Рассмотрим ситуацию более детально на конкретных примерах.

ОБСУЖДЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ

В предыдущих работах анализ ключевых показателей программ (проанализировано порядка 150 показателей/индикаторов достижения поставленных целей и задач), используемых в экологических региональных программах, позволил систематизировать их в контексте соответствия национальным целям (Мирзеханова, Кольцова, 2022). Они были сгруппированы в семь тем, включая показатели, не относящиеся к охране окружающей среды – некорректные показатели, а также показатели, косвенно связанные с охраной окружающей среды – нацеленные на развитие ресурсных отраслей, в первую очередь на использование минеральных ресурсов.

Чтобы определить, каким вопросам в РЭП уделяется наибольшее внимание в субъекте ДФО, показатели, встречающиеся во всех программах и скорректированные редакцией 2022 г., соотнесены с темами общенациональной направленности (рис. 1). Задачи пяти первых тем в той или иной степени увязаны с задачами национальной программы, они привносят в тактику их решения региональную специфику. При этом важнейшие задачи в рамках снижения негативного воздействия на среду (тема № 1), несмотря на широту проблемы и ее значимость, в ряде регионов (Камчатский край, ЕАО, ЧАО) либо отсутствуют, либо показатели крайне размыты и не позволяют отследить результат. Так, в Камчатском крае ожидаемый результат программы просто заявлен как “обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности”, при этом никаких других конкретных показателей не прописано. В рамках этой темы наиболее часто встречающейся проблемой, требующей решения, является низкое качество атмосферного воздуха, в особенности в городах. Между тем лишь в немногих программах субъектов РФ встречаются конкретные измеримые показатели в этой области. Например, Республика Бурятия планирует снизить объем выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух от стационарных источников к 2026 г. до 105.8 тыс. т.

Одной из наиболее значимых экологических проблем в ДФО является ущерб в результате на-

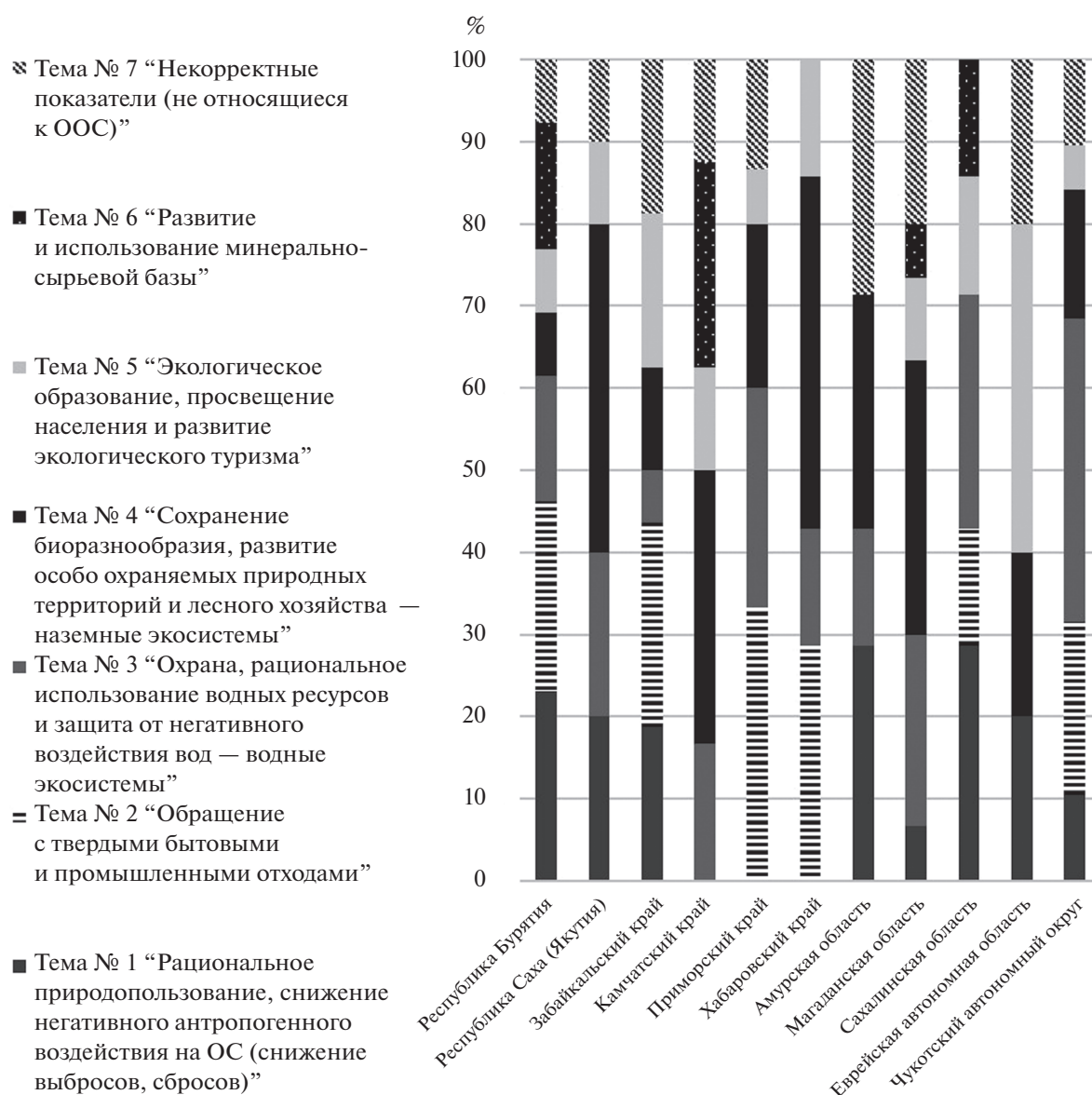


Рис. 1. Распределение по ключевым темам показателей, используемых в экологических программах субъектов ДФО, % от общего количества показателей, зафиксированных в программах субъектов ДФО.

копления отходов производства и потребления (тема № 2). Эта проблема — одна из ключевых в реализации принципов зеленой экономики. В регионах ДФО повсеместно слабо развита вторичная переработка отходов и не хватает объектов их размещения. Являясь наиболее острой в стране, эта проблема особо отмечена в стратегии экологической безопасности России⁵. Из 18 индикаторов, рекомендованных в этом документе для мониторинга и оценки эффективности проводимых

мероприятий, преимущества отданы десяти показателям, ориентированным на утилизацию отходов.

Для более глубокого анализа детально проанализированы не только ключевые показатели, включенные в паспорта программ, но и другие показатели и результаты, упоминаемые в текстах подпрограмм в контексте федерального проекта “отходы” (табл. 1). Из табл. 1 видно, что лишь в пяти программах субъектов ДФО выделяется отдельная подпрограмма по обращению с отходами. В большинстве программ данные вопросы затронуты лишь косвенно, при этом в трех программах эта тема отсутствует как в ключевых

⁵ Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г.: утв. Указом Президента РФ от 19.04.2017 № 176. <http://garant.ru/products/ipo/prime/doc/71559074> (дата обращения 02.12.2022).

Таблица 1. Распределение показателей, используемых в субъектах ДФО в рамках национальной темы “Обращение с твердыми бытовыми и промышленными отходами” для решения одноименных задач

Субъект ДФО	Наличие отдельной подпрограммы по отходам	Показатели	
		общее количество/ количество показателей, обозначенных как целевые в паспорте программы	из них имеющие количественное измерение
Республика Бурятия	“Региональная программа в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами”	3/3	3
Республика Саха (Якутия)	—*	2/0	2
Забайкальский край	—	16/2	9
Камчатский край	—	—	—
Приморский край	“Обращение с твердыми бытовыми и промышленными отходами в Приморском крае”	24/5	10
Хабаровский край	“Обращение с твердыми бытовыми и промышленными отходами”	6/1	3
Амурская область	—	4/0	4
Магаданская область	—	—	—
Сахалинская область	“Отходы производства Сахалинской области”	3/1	3
Еврейская автономная область	—	—	—
Чукотский автономный округ	“Реализация комплекса мероприятий по обращению с отходами”	7/4	7

Примечание. * Отсутствие признака.

показателях, так и внутри подпрограмм и региональных проектов. Например, в республике Саха в среднем доля обезвреженных отходов составляет лишь 0.24% от общего количества. В программе республики упоминается важность реализации регионального проекта “Чистая страна”, в рамках которого начались работы по ликвидации хвостохранилищ, однако четких индикаторов в этом направлении не определено. В восьми регионах внимание к данной проблеме, судя по количеству показателей, зафиксированных в программах (от 4 до 37%), сильно различается (рис. 2).

Наибольшее количество показателей, связанных с обращением отходов, прописано в программах Забайкальского и Приморского краев. В Приморском крае выделяют 24 показателя, 14 из них имеют декларативный характер. В программе Забайкальского края в качестве ключевых обозначены два показателя достижения к 2024 г. результата по обращению с отходами: количество построенных и отремонтированных объектов для захоронения и утилизации биологических отходов — 13 единиц; количество ликвидированных

несанкционированных свалок (нарастающим итогом) — 300 единиц. На выполнение задач программы дополнительно “работают” региональные блоки федеральных проектов “Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами”, “Снижение негативного воздействия на окружающую среду путем ликвидации наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде и несанкционированных свалок в границах городов”, “Формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами”. Например, показатель “Количество ликвидированных несанкционированных свалок” (нарастающим итогом) обеспечивается благодаря семи адресным мероприятиям. В рамках регионального проекта “Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами” используется пять показателей. В итоге по теме “отходы” в этом регионе применяются 16 показателей (42% от общего количества), позволяющих количественно фиксировать целевой результат.



Рис. 2. Распределение показателей в рамках темы № 2 “Обращение с твердыми бытовыми и промышленными отходами”, используемых в экологических программах субъектов ДФО, % от общего количества региональных показателей темы № 2.

Стоит отметить, что 67% всех показателей по решению этой проблемы в ДФО имеет количественное выражение (рис. 3). Примерами количественных показателей в данной теме являются: увеличение числа построенных и отремонтированных объектов для захоронения и утилизации отходов; объем образованных отходов всех классов опасности на единицу валового регионального продукта; снижение доли захоронения ТБО после внедрения системы их переработки; увеличение доли утилизированных, обезвреженных отходов в общем объеме образовавшихся отходов в процессе производства и потребления (в Хабаровском крае, например, до 31%) и др. Однако в ряде программ многие показатели, хотя и явля-

ются количественными, имеют разовый фиксированный характер – не меняются до 2025 г. Возникает закономерный вопрос о необходимости отслеживания таких показателей и тем более о выделении их в качестве ключевых. На наш взгляд, в каждой программе должна быть отдельная подпрограмма по отходам.

Почти 50% показателей всех региональных программ ДФО в разной степени затрагивают вопросы сохранения водных и наземных экосистем. Во всех программах определены показатели, направленные на их сохранение (темы № 3 и № 4). При этом важнейшими направлениями в части экологической безопасности водных экосистем является борьба с паводками, обеспечение защищенности населения и объектов экономики от наводнений и иного негативного воздействия вод. Данные показатели представляют особый интерес для южных субъектов ДФО в связи с более высокой плотностью населения и частотой катастрофических явлений, обусловленных паводками. Так, доля показателей, связанных с негативным воздействием вод, для Приморского края составляет 27%, результаты проведения противопаводковых мероприятий на территории Амурской области отслеживаются по 16 показателям (около 23% от общего объема используемых индикаторов).

В области сохранения наземных экосистем наиболее частыми показателями является увеличение в субъектах доли особо охраняемых природных территорий (ООПТ) различных категорий. Эти показатели, их доля составляет до 30% (например, 26% в Забайкальском крае), используются в программах всех регионов, и в отличие от показателей других тем имеют количественное выражение, что позволяет отследить результативность проводимых мероприятий. Например, для



Рис. 3. Распределение количественных показателей в рамках темы № 2 “Обращение с твердыми бытовыми и промышленными отходами”, используемых в экологических программах субъектов ДФО.

Хабаровского края обозначен показатель “доля площади, занятой ООПТ всех уровней, в общей площади территории края”, результативность фиксируется как “увеличение доли площади, занятой ООПТ всех уровней, в общей площади края до 11.2 процента”. Региональный аспект в этом блоке показателей определен как “количество новых созданных ООПТ краевого значения в крае (нарастающим итогом) и общее количество ООПТ краевого значения (нарастающим итогом)”. Его результативность будет отслежена по увеличению количества новых созданных ООПТ краевого значения (нарастающим итогом) до четырех и увеличению общего количества таких ООПТ до 103. Отметим, однако, что этот показатель, во-первых, не “привязан” к экологическому равновесию территории. Во-вторых, “нарастающий итог” не может быть бесконечным, где-то будет предел и его нужно обосновывать, для чего потребуется использование площадных показателей.

За исключением динамики доли ООПТ, в программах отсутствуют площадные показатели. Для исправления ситуации предлагается использование показателя, отражающего соотношение площади нарушенных и ненарушенных территорий (Мирзеханова, Климина, 2023). Это позволит комплексно оценить природное разнообразие — как разнообразие во всех формах своего проявления (ландшафтное, биологическое, георазнообразие) (Пузаченко и др., 2021). Сохранение в каждом биоме участков в нетронутом состоянии — гарантия сохранения в том числе и биоразнообразия. В современных исследованиях “это означает переход от видового принципа сохранения биоразнообразия, основанного на описании и сохранении отдельных видов, к экосистемно-биосферному, основанному на сохранении биогеоценозов” (Яблоков и др., 2017, с. 5).

Согласно программам, все регионы уделяют внимание экологическому образованию и просвещению населения, доля таких показателей составляет в среднем около 10% (тема № 5). По содержанию наиболее часто встречающимся показателем является увеличение количества мероприятий, связанных с информированием населения о состоянии окружающей среды. Эффективность проведенных мероприятий отслеживается по увеличению количества проводимых экологических акций, практических природоохранных мероприятий, конкурсов, викторин. В Хабаровском крае, например, они должны составлять не менее 100 в год. В большей степени задачи темы № 5 носят пропагандистский характер, в программах часто отсутствуют конкретные мероприятия. В девяти программах ставятся задачи развития экологического туризма как фактора и экологического просвещения.

Отдельными группами выделены показатели тем № 6 и № 7, которые, на наш взгляд, имеют

косвенное отношение к охране окружающей среды. Ресурсная специфика хозяйственного освоения ДФО накладывает отпечаток на экологические программы: в четырех программах отдельно выделены ключевые показатели, направленные на развитие ресурсных отраслей. Так, в Камчатском крае доля этих показателей составляет 25%. В целом по ДФО 7% всех показателей относится к развитию и использованию минерально-сырьевой базы, а 14% являются некорректными и не имеют прямого отношения к охране окружающей среды.

Результаты проведенного исследования свидетельствуют о том, что в большинстве программ присутствуют задекларированные на федеральном уровне экологические задачи, однако не всегда они имеют количественное выражение, а значит реальность выполнения поставленных задач остается под вопросом. Именно корректность используемых показателей в контексте соответствующих целей вызывает к программам наибольшее число нареканий. Целевые индикаторы должны быть созвучны с ожидаемыми результатами реализации программ и иметь конкретное измерение (качественное или количественное) (Шахова, Онопук, 2022).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный анализ целевых индикаторов экологических программ субъектов ДФО позволил выявить спектр наиболее приоритетных экологических проблем, а также соответствие РЭП принципам зеленого роста. Практически 50% показателей региональных программ ДФО в разной степени затрагивают непосредственно вопросы сохранения водных и наземных экосистем. Все регионы уделяют внимание экологическому образованию и просвещению населения, а также развитию ООПТ. Однако не во всех программах нашли отражение такие приоритетные цели зеленого роста, как решение проблемы утилизации отходов. Ресурсная специфика региона продолжает накладывать отпечаток на содержание экологических программ, выбор приоритетов, обоснование принимаемых в них показателей — 7% всех показателей относится к функционированию отраслей, связанных с минеральным сырьем. Кроме того, значительное число показателей (14%) являются некорректными и не имеют прямого отношения к охране окружающей среды.

Полученные результаты позволили выделить главные недоработки в рамках проблемы используемых индикаторов. Во-первых, это размытость и нечеткость в постановке конкретных задач, что происходит в силу либо невысокого профессионализма составителей программ, либо формального подхода к их составлению, либо сознательного нежелания нести в будущем ответственность за исполнения программы (Яндиев, 2013).

Во-вторых, неконкретность в постановке задачи влечет за собой размытость и нередко голословность предлагаемых показателей, затрудняет определение приоритетных целей. Во многих программах экологические индикаторы подменяются перечнем мероприятий.

В-третьих, для субъектов ДФО необходимо использование площадных показателей, выявляющих тенденции соотношения нарушенных и сохранившихся в естественном состоянии природных комплексов. Значимость природных ландшафтов в РЭП следует рассматривать не только для обеспечения сохранности богатства биологических видов, но и с позиции выполняемых ими целого комплекса функций не только регионального и национального, но и международного уровня (Мирзеханова, Климина, 2023).

Анализ внутренней структуры региональных программ свидетельствует о том, что при разработке РЭП субъекты ДФО, выдерживая федеральный вектор обоснования приоритетных задач, разрабатывают на их основе собственные стратегии и меры достижения поставленных целей. При этом необходима большая четкость при постановке задач и обосновании конкретных показателей их решения, как на стадии формирования, так и пролонгации этих документов. Для большей части экологических программ субъектов ДФО требуется существенная доработка их структуры.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Бобылев С.Н., Кудрявцева О.В., Соловьева С.В., Ситкина К.С. Индикаторы экологически устойчивого развития для регионов России. М.: Изд-во "Инфра-М", 2015. 194 с.
- Бобылев С.Н. Новые модели экономики и индикаторы устойчивого развития // Экономическое возрождение России. 2019. № 3 (61). С. 23–29.
- Бородин А.И., Киселева Н.Н., Шаш Н.Н. Оценка эффективности региональных экологических программ // Финансовый журн. 2011. № 4. С. 49–62.
- Добровольская О.П., Федченко С.С. Обоснование направлений повышения эффективности реализации региональных программ в сфере экологии и охраны природных ресурсов в республике Крым // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Экономика и управление. 2021. Т. 7. № 4. С. 30–41.
- Добролюбова Е.И. Методические проблемы оценки эффективности государственных программ // Региональная экономика. Юг России. 2017. № 1. С. 95–105.
- Зомонова Э.М. Стратегия перехода к "зеленой" экономике: опыт и методы измерения. анализ. обзор. Новосибирск: ГПНТБ СО РАН, Байкальский ин-т природопользования РАН, 2015. 283 с.
- Кайль Я.Я., Епинина В.С. Специфика разработки и реализации программ социально-экономического развития на региональном уровне. Государственное и муниципальное управление // Ученые записки СКАГС. 2014. № 3. С. 42–49.
- Кольцова А.А., Мирзеханова З.Г. Тенденции формирования территорий опережающего развития в рамках концепции зеленой экономики (на примере Хабаровского края) // Региональная экономика: теория и практика. 2019. Т. 17. № 10. С. 1923–1941. <https://doi.org/10.24891/re.17.10.1923>
- Минакир П.А. Тернистый путь на восток: прорывы, оборачивающиеся тупиками // Пространственная экономика. 2022. Т. 18. № 3. С. 7–16. <https://doi.org/10.14530/se.2022.3.007-016>
- Мирзеханова З.Г. Региональные экологические программы: проблемные аспекты реализации (на примере Хабаровского края) // География и природные ресурсы. 2021а. № 2. С. 5–11. <https://doi.org/10.15372/GIPR20210201>
- Мирзеханова З.Г. Регионы нового освоения: стартовые позиции формирования экологической политики в условиях активизации хозяйственной деятельности // Региональная экономика: теория и практика. 2016. № 11. С. 54–65.
- Мирзеханова З.Г., Кольцова А.А. Национальные стратегические цели в экологических программах регионов ДФО // Тихоокеанская география. 2022. № 3. С. 5–13. EDN: ZGIOLZ https://doi.org/10.35735/26870509_2022_11_1
- Мирзеханова З.Г. Региональная экологическая политика: проблемы эффективной реализации // Региональная политика, политическая география и геополитика: история и современность: матер. международ. науч. конф., посвященной 20-летию кафедры региональной политики и политической географии СПбГУ, (Санкт-Петербург, 22–23 апреля 2022) / под ред. Н.М. Михеевой, Н.В. Каледина. СПб.: изд-во ВВМ, 2022. С. 244–251.
- Мирзеханова З.Г. Экологические аспекты современного развития дальневосточных регионов в формате модели "зеленой экономики" // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2021б. Т. 17. № 4. С. 739–757. <https://doi.org/10.24891/ni.17.4>
- Мирзеханова З.Г. Экологические аспекты формирования и развития территорий опережающего развития на Дальнем Востоке России // Изв. РАН. Сер. геогр. 2021в. Т. 85. № 2. С. 263–273.
- Мирзеханова З.Г. Реализация концептуальных положений модели зеленой экономики на Дальнем Востоке России. Экологические предпосылки // Экономика региона. 2020. № 2 (16). С. 449–463. <https://doi.org/10.17059/2020-2-9>
- Мирзеханова З.Г., Климина Е.М. Сохранение ландшафтного разнообразия для региональной экологической политики: значимость и проблемы применения // Вестн. Воронеж. гос. ун-та. Серия: Гео-

- графия. Геоэкология. 2023. № 1. С. 113–121.
<https://doi.org/10.17308/geo/1609-83/2023/1/113-121>
- Попова А.Г. К вопросу об оценке результативности региональной политики, как совокупности экономических, социального и экологического компонентов // Региональная экономика и управление: электронный научный журн. 2018. № 2 (54). <https://eee-region.ru/article/5408/> (дата обращения 17.11.2022).
- Пузаченко Ю.Г., Дьяконов К.Н., Алещенко Г.М. Разнообразие ландшафта и методы его измерения // География и мониторинг биоразнообразия. М.: Изд-во науч. и науч.-метод. центра, 2002. 432 с.
- Тулякова И.В. Оценка эффективности государственных программ. Проблемы и перспективы // Финконтроль. 2017. № 4. <https://rufincontrol.ru/online/article/332551/> (дата обращения 10.08.2022).
- Турцева К.П. Векторы региональной экологической политики в России: анализ государственных программ // Вестн. Пермского ун-та. Политология. 2022. Т. 16. № 3. С. 27–40.
<https://doi.org/10.17072/2218-1067-2022-3-27-40>
- Ферару Г.С., Растворцев А.Ф., Благодырёва А.М. Методические подходы к формированию и реализации региональной экологической политики // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 1. С. 27–36.
- Хорошев А.В. Полимасштабная организация географического пространства. М.: Товарищество научных изданий КМК, 2016. 416 с.
- Шахова И.Ю., Онопчук Е.Ю. Экономика региона: анализ региональных программ по экологической безопасности // Изв. ВУЗов. Серия “Экономика, финансы и управление производством” [Ивэкофин]. 2022. № 1 (51). С. 121–130.
<https://doi.org/10.6060/ivecofin.2022511.592>
- Шкиперова Г.Т. Экологическая политика как инструмент согласования интересов экономического развития и экологической безопасности. Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2016. № 6 (339). С. 97–110.
- Шкиперова Г.Т., Дружинин П.В. Оценка результативности политики в сфере обеспечения экологической безопасности регионов России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2018. № 12 (369). С. 2356–2372.
<https://doi.org/10.24891/ni.14.12.2356>
- Яблоков А.В., Левченко В.Ф., Керженцев А.С. О концепции “управляемой эволюции” как альтернативе концепции “устойчивого развития” // Теоретическая и прикладная экология. 2017. № 2. С. 4–8.
- Яшалова Н.Н. Разработка индикаторов “Зеленой” экономики на региональном уровне // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. № 40. С. 26–34.
- Яндиев М.И. Оценка эффективности реализации целевых программ // Финансы. 2013. № 2. С. 24–28.
- A Guidebook to the Green Economy. Issue 2: exploring green economy principles United Nations Division for Sustainable Development, UNDESA, 2012.
https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/743GE%20Guidebook%2020-%20Principles_final.pdf (accessed: 20.04.2023).
- The Road to Rio+20: For a Development-led Green Economy. Third issue / S. Cullis-Suzuki, et al. (Ed.). NY, Geneva, United Nation, 2012. 89 p. (accessed: 20.04.2023).

Environmental Programs of the Far Eastern Federal District: Goal Priorities

Z. G. Mirzekhanova^{1, *} and A. A. Koltsova^{1, **}

¹*Institute of Water and Environmental Problems, Far Eastern Branch of the Russian Academy of Sciences, Khabarovsk, Russia*

**e-mail: lorp@ivep.as.khb.ru*

***e-mail: never_give_up@mail.ru*

The current geopolitical and economic situation in the world makes it necessary to rethink the strategic plans of the country and its regions in a new way. It is forming the political and economic center of the “new world order” in the East. It will entail the correction of regional strategies, including those in the field of environmental well-being. That is why it is important to analyze the current situation, the measures taken to protect the environment, and the common regional environmental policy. The plan for its implementation in the form of specific tasks and methods (options) for their solution is presented in regional environmental programs developed in each subject. It is important to determine the current priorities of the environmental policy targets for the Far Eastern regions to demonstrate how the targets will be achieved. This is the purpose of this article. It was carried out an analysis of more than 150 indicators/indicators proposed in the regional programs to rank them according to the most typical tasks set; their differentiation in the context of regional differences, and the possibility of using them to evaluate the effectiveness of the implementation. It was identified that the main flaws were in the selection of used indicators. It is shown that the resource specificity of the Far Eastern Federal District economy also affects environmental programs. For example, in the environmental programs of four subjects, a significant number of indicators (up to 25%) are focused on resource industries and are not directly related to environmental protection. It was found that a significant part of the indicators is not correct in content and do not have clear quantitative guidelines, which makes it impossible

to assess the achievement of goals. It requires a significant refinement of the structure and a more careful selection of target indicators for most of the environmental programs of the subjects of the Far Eastern Federal District.

Keywords: environmental programs, environmental indicators, content analysis, resource specificity, environmental policy, regions of the Far Eastern Federal District

REFERENCES

- A Guidebook to the Green Economy Issue 2: exploring green economy principles* United Nations Division for Sustainable Development, UNDESA, 2012. Available at: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/743GE%20Guidebook%202020-%20Principles_final.pdf (accessed: 05.10.2023).
- Bobylev S.N. New models of the economy and indicators of sustainable development. *Ekon. Vozrozhd. Rossii*, 2019, vol. 61, no. 3, pp. 23–29. (In Russ.).
- Bobylev S.N., Kudryavtseva O.V., Solovieva S.V., Sitkina K.S. *Indikatory ekologicheskoi ustoichivogo razvitiya dlya regionov Rossii* [Indicators of Environmentally Sustainable Development for the Regions of Russia]. Moscow: “Infra-M” Publ., 2015. 194 p.
- Borodin A.I., Kiseleva N.N., Shash N.N. Evaluation of the effectiveness of regional environmental programs. *Finans. Zh.*, 2011, no. 4, pp. 49–62. (In Russ.).
- Dobrolyubova E.I. Methodological problems of evaluating the effectiveness of state programs. *Reg. Econ. Yug Rossii*, 2017, no. 1, pp. 95–105. (In Russ.).
- Dobrovolskaya O.P., Fedchenko S.S. Substantiation of directions for increasing the efficiency of the implementation of regional programs in the field of ecology and protection of natural resources in the Republic of Crimea. *Uch. Zapis. Krym. Fed. Univ. Vernadskogo, Ekon. Upravl.*, 2021, vol. 7, no. 4, pp. 30–41. (In Russ.).
- Feraru G.S., Rastvortsev A.F., Blagadyreva A.M. Methodological approaches to the formation and implementation of regional environmental policy. *Vopr. Gos. Munits. Upravl.*, 2011, no. 1, pp. 27–36. (In Russ.).
- Kail’ Ya.Ya., Epina V.S. The specifics of the development and implementation of socio-economic development programs at the regional level. State and municipal administration. *Uch. Zapis. SKAGS*, 2014, no. 3, pp. 42–49. (In Russ.).
- Khoroshev A.V. *Polimasshtabnaya organizatsiya geograficheskogo prostranstva* [Polyscale Organization of Geographic Space]. Moscow: KMK Publ., 2016. 416 p.
- Kol’tsova A.A., Mirzekhanova Z.G. Territories of advanced development in the Khabarovsk territory in terms of green growth. *Reg. Econ.: Teoriya Praktika*, 2019, vol. 17, no. 10, pp. 1923–1941. (In Russ.). <https://doi.org/10.24891/re.17.10.1923>
- Minakir P.A. The Thorny path eastwards: breakthroughs which turn into dead-end. *Prostran. Ekon.*, 2022, vol. 18, no. 3, pp. 7–16. (In Russ.). <https://doi.org/10.14530/se.2022.3.007-016>
- Mirzekhanova Z.G. Regions of new development: starting positions for the formation of environmental policy in the context of increased economic activity. *Reg. Econ.: Teoriya Praktika*, 2016, no. 11, pp. 54–65. (In Russ.).
- Mirzekhanova Z.G. Implementation of the Conceptual Provisions of the Green Economy Model in the Russian Far East. Ecological background. *Econ. Reg.*, 2020, vol. 16, no. 2, pp. 449–463. (In Russ.). <https://doi.org/10.17059/2020-2-9>
- Mirzekhanova Z.G. Regional Environmental Programs: Problems of Implementation. *Geogr. Nat. Resour.*, 2021a, vol. 42, no. 2, pp. 99–106. <https://doi.org/10.1134/S1875372821020098>
- Mirzekhanova Z.G. Ecological aspects of the modern development of the Far Eastern regions in the format of the “green economy” model. *Nats. Interes.: Priorit. Bezopasn.*, 2021b, vol. 17, no. 4, pp. 739–757. (In Russ.). <https://doi.org/10.24891/ni.17.4.739>
- Mirzekhanova Z.G. Ecological aspects of the formation and development of priority development territories in the Russian Far East. *Izv. Akad. Nauk, Ser. Geogr.*, 2021c, vol. 85, no. 2, pp. 263–273. (In Russ.).
- Mirzekhanova Z.G. Regional environmental policy: problems of effective implementation. In *Regional’naya politika, politicheskaya geografiya i geopolitika: istoriya i sovremennost’. Mater. Mezhdun. Nauch. Konf., posvyashch. 20-letiyu kafedry regional’noi politiki i politicheskoi geografii SPbGU, Sankt-Peterburg, SPbGU. 22–23 aprelya 2022* [Regional Policy, Political Geography and Geopolitics: History and Modernity. Materials of the Int. Sci. Conf. Dedicated to the 20th Anniversary of the Department of Regional Politics and Political Geography, St. Petersburg State University, St. Petersburg, St. Petersburg State University. April 22–23, 2022]. Mikhieva N.M., Kaledina N.V., Eds. St. Petersburg: VVM Publ., 2022, pp. 244–251. (In Russ.).
- Mirzekhanova Z.G., Klimina E.M. Preservation of landscape diversity for regional environmental policy: significance and problems of application. *Vestn. Voronezh Gos. Univ., Ser.: Geogr. Geoecol.*, 2023, no. 1, pp. 113–121. (In Russ.). <https://doi.org/10.17308/geo/1609-83/2023/1/113-121>
- Mirzekhanova Z.G., Kol’tsova A.A. National strategic goals in the environmental programs of the regions of the Far Eastern Federal District. *Tikhookean. Geogr.*, 2022, no. 3, pp. 5–13. (In Russ.). https://doi.org/10.35735/26870509_2022_11_1.EDN:ZGIOLZ
- Popova A.G. To the question of assessing the effectiveness of regional policy, as a combination of economic, social and environmental components. *Reg. Econ. Manag.: Elektr. Nauch. Zh.*, 2018, vol. 54, no. 2. Available at: <https://eee-region.ru/article/5408/> (accessed: 05.10.2023). (In Russ.).
- Puzachenko Yu.G., Dyakonov K.N., Aleshchenko G.M. Landscape diversity and methods of its measurement. In *Geografiya i monitoring bioraznoobraziya* [Geography and Monitoring of Biodiversity]. Moscow: Izd-vo

- nauch. i nauch.-metod. tsentra, 2002, pp. 76–177. (In Russ.).
- Shakhova I.Yu., Onopyuk E.Yu. Regional economy: analysis of regional environmental safety programs. *Ivecofin*, 2022, vol. 51, no. 1, pp. 121–130. (In Russ.). <https://doi.org/10.6060/ivecofin.2022511.592>
- Shkiperova G.T. Environmental policy as a tool for reconciling the interests of economic development and environmental safety. *Nats. Interes.: Priorit. Bezopasn.*, 2016, no. 6, pp. 97–110. (In Russ.).
- Shkiperova G.T., Druzhinin P.V. Evaluating the Efficiency of the Environmental Security Policy in the Russian Regions. *Nats. Interes.: Priorit. Bezopasn.*, 2018, vol. 14, no. 12, pp. 2356–2372. (In Russ.). <https://doi.org/10.24891/ni.14.12.2356>
- The Road to Rio+20: For a Developmentled Green Economy*. Cullis-Suzuki S., Ed. New York; Geneva: UN, 2012.
- Tulyakova I.V. Evaluation of the medical effectiveness of programs. Problems and prospects. *Finkontrol'*, 2017, no. 4. Available at: <https://rufincontrol.ru/online/article/332551/> (accessed: 08.10.2022). (In Russ.).
- Turtseva K.P. Vectors of regional environmental policy in Russia: analysis of state programs. *Vestn. Perm. Univ., Politolog.*, 2022, vol. 16, no. 3, pp. 27–40. (In Russ.). <https://doi.org/10.17072/2218-1067-2022-3-27-40>
- Yablokov A.V., Levchenko V.F., Kerzhentsev A.S. On the concept of “controlled evolution” as an alternative to the concept of “sustainable development”. *Teor. Prikladn. Ekol.*, 2017, no. 2, pp. 4–8. (In Russ.).
- Yandiev M.I. Evaluation of the effectiveness of the implementation of target programs. *Finansy*, 2013, no. 2, pp. 24–28. (In Russ.).
- Yashalova N.N. Development of indicators of the “Green” economy at the regional level. *Nats. Interes.: Priorit. Bezopasn.*, 2014, no. 40, pp. 26–34. (In Russ.).
- Zomonova E.M. *Strategiya perekhoda k “zelenoi” ekonomike: opyt i metody izmereniya. analit. obzor* [Strategy for the Transition to a “Green” Economy: Experience and Methods of Measuring]. Novosibirsk: GPYTB SO RAN, 2015. 283 p.