

Стратегия развития угольного региона в контексте стратегической экологической оценки

Андрей А. Панов^{а, @}

^а Кемеровский государственный университет, Россия, г. Кемерово

[@] a.panov@mail.ru

Поступила в редакцию 11.03.2020. Принята к печати 31.03.2020.

Аннотация: Представлены результаты стратегического экологического анализа целей социально-экономического развития типичного ресурсного региона, Кузбасса, в условиях перехода на технологическое регулирование в области охраны окружающей среды. Проанализированы методические подходы для оценки учета экологической компоненты в стратегических документах регионального уровня с использованием индикаторов устойчивого развития, в том числе интегральных, а также критериев и показателей экологического качества стратегий. В качестве объекта стратегической экологической оценки определена Стратегия социально-экономического развития Кемеровской области – Кузбасса (Стратегия Кузбасс-2035) с учетом отраслевых и национальных стратегий. Цель – выявление региональной экологической компоненты в стратегическом документе и оценка достаточности предложенных в нем механизмов и программ для снижения антропогенной нагрузки на окружающую среду в условиях наращивания объемов горнодобывающего производства. Анализ содержания Стратегии Кузбасс-2035 показал, что при ее разработке учтены принципы преемственности, сбалансированности планирования и измеряемости стратегических экологических целей. В результате оценки получены выводы о необходимости уточнения принципов и механизмов достижения стратегической экологической цели – снижения негативного воздействия на окружающую среду горнодобывающими и другими производствами путем перехода на применение наилучших доступных технологий в соответствии с новой промышленной экологической политикой России.

Ключевые слова: Стратегия Кузбасс-2035, наилучшие доступные технологии, социально-экономические и экологические условия, социально-экономические и экологические тренды, качество стратегического планирования

Для цитирования: Панов А. А. Стратегия развития угольного региона в контексте стратегической экологической оценки // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2020. Т. 5. № 2. С. 242–250. DOI: <https://doi.org/10.21603/2500-3372-2020-5-2-242-250>

Введение

Современный период стратегического законодательства в России отличается тем, что после принятия в 2014 г. закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» был сформирован единый подход к разработке стратегий различного уровня¹. В данном законе было сформулировано и закреплено понятие *стратегии социально-экономического развития субъекта РФ*. Согласно закону, стратегия социально-экономического развития субъекта РФ – документ стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи государственного управления на уровне субъекта РФ на долгосрочный период. Также этим законом регламентированы принципы и полномочия субъектов РФ в сфере стратегического планирования. В соответствии с законом, региональная власть имеет полномочия самостоятельно формировать цели и задачи долгосрочного развития территории, но они должны быть синхронизированы с целями и задачами национальной политики в той или иной сфере.

Кроме того, регионы могут определять и основные направления достижения этих целей и решения этих задач. На наш взгляд, наиболее важными определенными законом с точки зрения долгосрочного планирования можно назвать принципы преемственности, сбалансированности и измеряемости целей.

Актуальность выбора Стратегии Кузбасс-2035 в качестве объекта стратегической экологической оценки (СЭО) обусловлена тем, что в ней основными драйверами роста экономики региона определены предприятия топливно-энергетического и металлургического комплексов. Как известно, именно этими отраслями формируется колоссальная антропогенная нагрузка на территорию. Ввиду хозяйственной деятельности ключевых отраслей экономики Кузбасса регион входит в пятерку наиболее загрязненных территорий России. Это обстоятельство крайне важно для настоящего исследования с позиций СЭО.

¹ О стратегическом планировании в РФ. ФЗ от 28.06.2014 № 172-ФЗ // СЗ РФ. 30.06.2014. № 26. Ч. I. Ст. 3378.

DOI: 10.21603/2500-3372-2020-5-2-242-250

Методические подходы стратегической экологической оценки

Анализ требований к разработке региональных стратегий социально-экономического развития показал, что и в самом законе о стратегическом планировании, и в подзаконных актах не содержится отдельных регламентаций по формированию экологических целей и проведению предварительно или в процессе ее разработки стратегической экологической оценки принимаемых решений. Все это отдано на усмотрение региональной власти и других субъектов стратегического планирования.

Дискуссия по поводу учета экологических факторов в социально-экономическом развитии регионов и страны в целом активно ведется в российских научных кругах и общественности уже более двух десятилетий. Это стало результатом интеграции России в международное экономическое пространство и активизации ее участия в работе большинства значимых международных организаций, в том числе и экологической направленности. В российскую практику принятия решений стали внедряться методы экологического управления: экологический и энергетический менеджмент и аудит, оценка воздействия на окружающую среду, государственная и общественная экологическая экспертиза и др. Россия стала активным участником реализации механизмов Киотского протокола по регулированию выбросов парниковых газов, а в последние годы и Парижского соглашения.

Значительный вклад в развитие методологии учета экологического фактора в социально-экономическом развитии внесли работы авторов по разработке индикаторов устойчивого развития для России и отдельных регионов. Впервые для России была предложена социо-экономико-экологическая система индикаторов устойчивого развития (ИУР), разработанная коллективом ученых под руководством С. Н. Бобылева [1]. Методологической основой для предложенной системы индикаторов были разработки Статистического отдела ООН по разработке системы интегрированных экологических и экономических национальных счетов и Комиссии ООН по устойчивому развитию с системой индикаторов устойчивого развития. В этот же период была предпринята попытка разработки ИУР для ряда регионов России: Томской, Воронежской, Кемеровской и Читинской областей [2–4]. По нашему мнению, это был первый опыт стратегической оценки экономических решений, принимаемых на уровне страны и регионов с учетом экологического фактора. Авторы использовали ИУР как показатели, которые характеризуют изменение состояния экономики, социальной сферы и окружающей среды во времени. Индикаторы позволяют дать количественную и качественную характеристику проблемы и позволяют сделать оценку ситуации, отметить ее изменение.

Значительный вклад в развитие методологии оценки динамики социально-экономического развития и качества экономического роста внесли работы по разработке

интегральных индикаторов, позволяющих оценить макро-экономический ущерб экономике от экологического фактора. Среди индикаторов социальной группы были предложены показатели ущерба экономике от экологически обусловленной заболеваемости населения [5; 6]. Для Кемеровской области была проведена комплексная оценка эффективности экологической политики с использованием системы ИУР, в частности интегральных, как, например, «истинные сбережения» [7].

Учитывая важную роль экологического фактора в социально-экономическом развитии регионов, М. Ф. Замятина обосновывает необходимость разработки и реализации стратегии эколого-экономического развития региона в качестве альтернативного варианта [8]. При этом автор ведущую роль в экологизации регионального развития отдает промышленным предприятиям с эффективной системой экологического менеджмента [9]. С точкой зрения М. Ф. Замятиной в целом совпадает и наша позиция.

Большой интерес для стратегической экологической оценки приоритетов регионального развития вызывают работы, посвященные оценке экологического качества стратегий. Коллективом авторов Института экономики Уральского отделения РАН предложены критерии качества стратегии [10]:

- выявление экологических проблем и тенденций регионального развития;
- обоснованность экологических условий регионального развития;
- определение приоритетных экологических целей и направлений социально-экономического развития региона;
- разработанность мер государственного управления;
- наличие ожидаемых экологических результатов.

Предложенные критерии в общем достаточны для оценки основных разделов региональных стратегий, которые выделяются в соответствии с методическими указаниями Минэкономразвития РФ. К сожалению, индикаторы, предложенные в методике, предполагают качественную экспертную оценку с последующим пересчетом с использованием количественной шкалы от 0 до 1. Для стратегической экологической оценки приоритетов социально-экономического развития Кузбасса очень актуальна данная методика, несмотря на преобладание в ней качественных критериев и показателей. Кроме того, важно, что предложенная авторами методика была апробирована на стратегиях регионов Уральского федерального округа, которые по отраслевой специфике экономики очень схожи с Кузбассом. В результате выполненной оценки экологического качества стратегий регионов Уральского федерального округа наиболее сбалансированной по большинству критериев выделяется стратегия социально-экономического развития Тюменской области.

В развитие представленного методического подхода учеными-экономистами Института экономики Уральского

отделения РАН была предложена рейтинговая оценка результативности стратегического планирования социально-экономического развития регионов с учетом экологического фактора [11]. С. В. Дорошенко предложена методика инновационного аудита стратегии социально-экономического развития региона, основанная на оценке качества взаимодействий, целеполагания, решения задач инновационного развития и выбранного инструментария [12]. Достоинством обеих методик можно назвать использование для оценки результативности стратегического планирования с учетом экологической составляющей показателей инновационной активности в сфере охраны окружающей среды. Целью рейтинговой оценки Е. А. Илинбаевой «является выявление степени влияния экологического компонента на результативность государственного стратегического планирования на уровне субъектов РФ», а также учет ряда принципов, обеспечивающих единство и успешность процесса стратегирования [11, с. 113]. Для нужд непосредственной оценки предложены оценочный лист с критериями и показателями и матрица оценки результативности стратегического планирования на уровне субъекта РФ. Методический инструментарий был апробирован при оценке стратегических документов почти тридцати субъектов РФ. Для оценки были выбраны регионы России с высокой антропогенной нагрузкой на окружающую среду, была рассмотрена и Стратегия социально-экономического развития Кемеровской области до 2025 г.² По результатам оценки, выполненной Е. А. Илинбаевой в 2015 г., результативность стратегического планирования с учетом экологического фактора в Кемеровской и Московской областях были отнесены в «зону провала», которая представлена субъектами-аутсайдерами. По мнению автора методики, в регионах такого типа «экологический компонент в стратегическом планировании представлен в качестве "придатка" в обосновании социальных и экономических проблем, что не позволяет отразить триединую направленность системы целей и задач, соответственно и результативность стратегического планирования, что в целом отражается в реальных результатах по достижению целевых установок» [11, с. 118].

В подтверждение полученных результатов можно добавить, что, действительно, в тексте Стратегии социально-экономического развития Кемеровской области до 2025 г. была определена стратегическая цель, направленная на повышение конкурентоспособности региона и рост на этой базе благосостояния его жителей³. Среди подцелей

и задач, связанных со стратегической целью, полностью отсутствуют задачи экологического содержания. Однако в регионе многие годы реализуется региональная программа «Экология, недропользование и рациональное водопользование», которая в стратегических документах в принципе не способна закрыть и отразить триединую направленность системы целей и задач.

В настоящее время в российской и международной практике широко применяется процедура СЭО, методология проведения которой формируется с начала 2000-х гг. благодаря Директиве ЕС по оценке воздействий определенных планов и программ на окружающую среду⁴ [11] и Протоколу по стратегической экологической оценке к Конвенции по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, подписанному в Киеве в 2003 г.⁵ Российское экологическое законодательство пока не имеет документов, регламентирующих процедуру СЭО, и ограничивается пока процедурами экологической оценки намечаемой хозяйственной деятельности в виде государственной экологической экспертизы и оценки воздействия на окружающую среду для проектной документации.

Последние два десятилетия методическая база по реализации проектов СЭО значительно расширилась как в России, так и за рубежом. В российской практике большее распространение процедура СЭО получила в проектах крупного корпоративного сектора, в первую очередь энергетического. Особое место в развитии методической базы СЭО занимают российские и международные проекты, имеющие трансграничные воздействия на окружающую среду и связанные с проблемами сохранения и воспроизводства биоразнообразия. Подробно опыт реализации проектов по СЭО на международном, федеральном, региональном и муниципальном уровне обобщен специалистами компании Эколайн и офиса WWF в России в практическом пособии по организации и проведению стратегической экологической оценки в РФ и в отраслях энергетического комплекса. Пионерный опыт проведения СЭО для крупных корпоративных программ и планов в России с учетом международных требований получен в проектах нефтегазового сектора. Главным образом это проекты освоения континентального шельфа, реализуемые с учетом трансграничных воздействий. В практике стратегического планирования развития Новокузнецкого района в Кемеровской области был реализован проект СЭО муниципальных стратегий и программ с учетом сохранения биоразнообразия [13; 14]. В разные периоды были реализованы процедуры СЭО региональных

² Стратегия социально-экономического развития Кемеровской области до 2025 г. Утверждена Законом Кемеровской области от 11.07.2008 № 74-ОЗ.

³ Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Кемеровской области до 2025 года. Закон Кемеровской области от 11.07.2008 № 74-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=171024935&rdk=&backlink=1> (дата обращения: 18.02.2020).

⁴ Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2001/42/ЕС от 27.06.2001 об оценке влияния некоторых планов и программ на окружающую среду // Гарант. Режим доступа: <http://base.garant.ru/2571017/> (дата обращения: 18.02.2020).

⁵ Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте // UNECE. Режим доступа: <http://www.uncece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltexts/protocolrussian.pdf> (дата обращения: 18.02.2020).

DOI: 10.21603/2500-3372-2020-5-2-242-250

стратегий и программ с учетом международного законодательства в Томской области [15], Забайкальском крае, на Камчатке [16; 17] и в других регионах.

Анализ литературных источников показал, во-первых, что в самом распространенном виде СЭО называют «систематический процесс выявления экологических факторов и возможных экологических последствий предлагаемых стратегий, планов и программ и учета их в принятии решений, относящихся к этим стратегиям, планам и программам» [15, с. 5]. Во-вторых, объектами СЭО должны быть стратегические инициативы на уровне государства, региона или отрасли, т. е. законодательство, стратегии и программы. В-третьих, СЭО должна выполняться в процессе разработки самой стратегии, которая при необходимости может быть скорректирована или дополнена альтернативными вариантами управленческих решений.

Результаты

Для выполнения СЭО стратегических инициатив регионального уровня приемлемы любые из вышеперечисленных методов. Они могут быть использованы отдельно или в комплексе. Все зависит от поставленных в исследовании целей.

В качестве объекта стратегической экологической оценки нами выбрана Стратегия социально-экономического развития Кемеровской области до 2035 г.⁶, разработанная в соответствии с требованиями российского законодательства в области стратегического планирования⁷, а также региональные экологические программы. Стратегия Кузбасс-2035 содержит все необходимые для стратегического документа атрибуты целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования. Стратегический анализ содержит оценку достигнутых целей социально-экономического развития региона, идентификацию ключевых проблем, ограничений внутреннего и внешнего происхождения и существующих диспропорций развития.

В соответствии с методологией целеполагания в Стратегии Кузбасс-2035 определены цели, направления и приоритеты социально-экономического развития и обеспечения безопасности региона. Прогнозирование и планирование показателей социально-экономического развития позволило сформировать и обосновать необходимость реализации региональных программ по основным направлениям и приоритетам. Предложены сценарии социально-экономического развития Кузбасса до 2035 г.

Необходимо сразу отметить, что уже на стадии стратегического анализа были идентифицированы экологические проблемы, которые становятся ограничением реализации

приоритетных направлений обеспечения динамического экономического роста и качества жизни населения. В частности, в качестве внутренних условий и ограничений называют высокий уровень антропогенной нагрузки, который создает риски динамичному развитию экономики региона. С этим утверждением, конечно же, трудно поспорить. Однако в процессе выявления внешних условий, по нашему мнению, была допущена принципиальная ошибка, а именно нарушение принципа преемственности в формировании стратегических документов относительно документов федерального уровня. Дело в том, что с 2014 г. в России формируется экологическое законодательство по переходу на принципиально новую систему государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды⁸. В этой связи в России формируется новая промышленная экологическая политика, основанная на применении принципа перехода на наилучшие доступные технологии (НДТ)⁹. Гармонизация государственной экологической и промышленной политики в короткий срок привела к формированию новой экологической промышленной политики (ЭПП). По мнению Д. В. Мантурова, ЭПП – «это целостная система принципов и правил регулирования в сфере промышленных экологических правоотношений, направленных на достижение баланса экономических, экологических и социальных интересов общества» [18; 19, с. 136]. Благодаря переходу на НДТ, как показывает мировой опыт, возможно не только повышение производительности труда, эффективности производства, но и поэтапное снижение антропогенной нагрузки на окружающую среду. Для предприятий Кузбасса, где экологические риски так высоки, переход на применение НДТ, в том числе и в сфере охраны окружающей среды, должен стать ключевым инструментом региональной экологической политики.

В настоящем исследовании предпринята попытка с использованием материалов Стратегии Кузбасс-2035 оценить эффективность стратегического планирования с учетом экологического фактора. Используя элементы методического подхода, предложенного Е. А. Илинбаевой [11], в Стратегии Кузбасс-2035 были выявлены признаки сбалансированности целеполагания, прогнозирования и планирования. Результаты оценки представлены в таблице. По всем критериям и показателям было получено подтверждение учета экологического фактора в стратегическом планировании социально-экономического развития региона. Следовательно, можно сделать вывод о высокой степени учета экологического компонента в стратегическом планировании развития региона.

⁶ Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Кемеровской области до 2035 года. Закон Кемеровской области от 26.12.2018 № 122-ОЗ // Кодекс. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/550305101> (дата обращения: 18.02.2020).

⁷ О стратегическом планировании в РФ...

⁸ О внесении изменений в ФЗ «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты РФ. ФЗ от 21.07.2014 № 219-ФЗ // СЗ РФ. 28.07.2014. № 30. Ч. I. Ст. 4220.

⁹ Федеральный проект «Внедрение наилучших доступных технологий». Утв. 21.12.2018 протоколом № 3 заседания Проектного комитета по национальному проекту «Экология». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_316096/ (дата обращения: 18.02.2020).

Табл. Оценка учета экологического фактора в Стратегии Кузбасс-2035

Tab. Assessment of the environmental factor according to the Kuzbass-2035 Strategy

Критерии и показатели оценки	Состояние, + / -	Подтверждение учета экологического фактора
<i>1. Оценка институциональных условий</i>		
1.1. Наличие отдельной действующей программы по экологии	+	Государственная программа Кемеровской области «Экология, недропользование и рациональное водопользование» на 2017–2020 гг. ¹⁰
1.2. Наличие подпрограммы по экологии в рамках программы социально-экономического развития	+	В рамках национального проекта «Экология» реализуется региональный проект «Чистый воздух» ¹¹
<i>2. Оценка отражения стратегических направлений</i>		
2.1. Выделение отдельного экологического направления	+	Раздел 2.2. Цели и задачи долгосрочного развития Кемеровской области. Стратегическое направление: 1.4. Экологическая безопасность – новые стандарты
2.2. Включение экологического развития в качестве целей и задач развития субъекта РФ	+	Раздел 2.2.1. Ключевые задачи по направлениям стратегического развития Кемеровской области содержит 3 задачи по направлению 1.4. Экологическая безопасность – новые стандарты
<i>3. Оценка степени достижения целей и задач</i>		
3.1. Наличие экологических показателей и индикаторов	+	Стратегическое направление 1.4 Экологическая безопасность – новые стандарты: • количество вредных веществ, отходящих от всех стационарных источников выделения; • доля улавливаемых и обезвреживаемых вредных веществ; • доля загрязненных стоковых вод
3.2. Соответствие поставленных целей и задач индикаторам развития	+	Раздел 2.4. Показатели достижения целей социально-экономического развития Кемеровской области – система индикаторов реализации стратегических задач развития Кемеровской области до 2035 г. Для обеспечения мониторинга реализации Стратегии определены 39 целевых показателей в соответствии с 8 стратегическими приоритетами социально-экономического развития Кемеровской области до 2035 г., включая экологические
<i>4. Оценка механизмов реализации стратегии</i>		
4.1. Формирование «дорожных карт» по реализации стратегических направлений, в том числе в сфере экологии	+	Раздел 2.5. Сроки и этапы реализации Стратегии. Первый этап (2019–2021 гг.) – стратегическая экологическая оценка приоритетов социально-экономического развития региона и обоснование этапов перехода к устойчивому развитию. Второй этап (2022–2024 гг.) – внедрение новой региональной политики устойчивого развития и рационального безопасного природопользования. Третий этап (2025–2030 гг.) – поэтапный переход на применение наилучших доступных технологий в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Четвертый этап (2031–2035 гг.) – достижение устойчивого эколого-экономического развития, завершение выхода на принципы устойчивого развития с благоприятными экологическими параметрами

¹⁰ О внесении изменений в постановление Коллегии Администрации Кемеровской области от 16.09.2016 № 362 «Об утверждении государственной программы Кемеровской области "Экология, недропользование и рациональное водопользование" на 2017–2020 годы». Постановление Коллегии Администрации Кемеровской области от 18.01.2018 № 14. Режим доступа: <http://kuzbasseco.ru/wp-content/uploads/2018/12/Экология-Пост.КоллА-КО-2016-09-16-№362-Ред.-2018-01-18-№14.pdf> (дата обращения: 18.02.2020).

¹¹ Об утверждении паспорта регионального проекта «Чистый воздух». Распоряжение Коллегии Администрации Кемеровской области от 11.12.2018 № 637-р. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/553154557> (дата обращения: 18.02.2020).

DOI: 10.21603/2500-3372-2020-5-2-242-250

Критерии и показатели оценки	Состояние, + / -	Подтверждение учета экологического фактора
4.2. Выявленность проблем и перспектив развития в сфере экологии в отчетах реализации стратегии	+	Раздел 2.5. Сроки и этапы реализации Стратегии. Том 3. Механизмы реализации Стратегии. Раздел 3.1. Основные направления региональной политики по реализации Стратегии. Ожидаемые результаты реализации. Стратегия рационального природопользования
<i>5. Доступность информации</i>		
5.1. Открытость информации по реализуемым госпрограммам по экологии	+	Информация о реализации государственной программы Кемеровской области «Экология, недропользование и рациональное водопользование» доступна на сайте Министерства природных ресурсов и экологии Кузбасса ¹²
5.2. Открытость информации по проектам и реализуемым стратегическим и программным документам	+	Закон «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Кемеровской области до 2035 года» ¹³ . Информация о реализации регионального проекта «Чистый воздух» доступна на сайте Департамента экологии и природных ресурсов ¹⁴
<i>6. Наличие форм краудсорсинга</i>		
6.1. Открытость информации об установлении обратной связи и результатах краудсорсинга	+	Создан сайт для приема предложений по разработке и актуализации Стратегии Кузбасс-2035
6.2. Открытость информации по формам краудсорсинга для решения проблемы стратегического планирования (соцопросы, анкетирование, форумы и др.)	+	В процессе разработки Стратегии все ее основные положения были обсуждены на 8 стратегических сессиях с привлечением экспертов от бизнеса и общественности

Однако анализ исходных экологических и социальных условий и трендов развития Кузбасса позволяет предположить явные противоречия в стратегическом планировании и сохраняющейся на протяжении многих лет высокой антропогенной нагрузкой на его территории. Выявленные в Стратегии Кузбасс-2035 противоречия и несоответствия, например, недоучет принципов экологической промышленной политики России в обосновании механизмов и возможностей в экологизации регионального развития, сразу же после ее принятия начали компенсировать региональными стратегическими инициативами.

В августе 2018 г. в Кузбассе работала комиссия при Президенте РФ по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса в контексте экологической безопасности. В соответствии с протоколом поручений по результатам работы комиссии, утвержденным Президентом РФ, а также Стратегией социально-экономического развития Кемеровской области до 2035 г. было принято решение о разработке конкретных механизмов и инструментов для управления регионом с такой высокой

концентрацией горнодобывающих производств. В результате многочисленных обсуждений представителей власти, бизнеса и общественности появилось концептуальное предложение, а точнее сказать выражение способа достижения стратегической экологической цели, которое теперь известно во всей России как слоган «Чистый уголь – зеленый Кузбасс». Это принципиально новая управленческая платформа, которая позволяет сохранить традиционные драйверы экономического роста и кардинально снизить негативное воздействие на окружающую среду. Ключевым механизмом этой платформы и был назван экологический стандарт Кузбасса, который содержит обоснование критериев и показателей экологической эффективности применяемых на предприятиях региона природоохранных технологий и рекомендаций о НДТ, которые позволят ее повысить до 80–100 % [20].

Разработка критериев и показателей для экологического стандарта Кузбасса стала возможной после проведения СЭО с применением метода, кардинально отличающегося от имеющегося опыта в России. Ключевым этапом СЭО

¹² Государственная программа Кемеровской области «Экология, недропользование и рациональное водопользование» // Министерство природных ресурсов и экологии Кузбасса. Режим доступа: <http://kuzbasseco.ru/gosprogramma/gosudarstvennaya-programma-kemerovskoj-oblasti-ekologiya-nedropolzovanie-i-racionalnoe-vodopolzovanie/> (дата обращения: 18.02.2020).

¹³ Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Кемеровской области до 2035 года...

¹⁴ Национальный проект «ЭКОЛОГИЯ» // Министерство природных ресурсов и экологии Кузбасса. Режим доступа: <http://kuzbasseco.ru/nacionalnyj-proekt-ekologiya/> (дата обращения: 18.02.2020).

стали анализ лучших практик применения перспективных НДТ на предприятиях первой категории опасности и обоснование сценариев социально-экономического развития Кузбасса с учетом перехода этих предприятий на применение НДТ [21]. Таким образом, принципиальные противоречия, допущенные в процессе стратегического планирования развития Кузбасса, были устранены в самом начале реализации стратегии.

Заключение

Оценка результативности стратегического планирования социально-экономического развития региона необходима для своевременного реагирования на выявленные недочеты и противоречия, допущенные на стадии разработки документов и рекомендаций. Для того чтобы избежать различных противоречий, СЭО стратегических инициатив различного уровня должна выполняться привентивно или параллельно их разработке.

Оценка экологического качества Стратегии Кузбас-2035 показала, что экологические факторы и ограничения в ней были идентифицированы на стадии стратегического

анализа, снижение негативного воздействия на окружающую среду определено в качестве одного из стратегических приоритетов, определены целевые показатели и разработаны программы по достижению экологической цели (табл.). Это позволяет сделать вывод о сбалансированности стратегического документа по экологическому приоритету. Механизмы реализации Стратегии Кузбас-2035 не гармонизированы с механизмами национальной экологической промышленной политики, но после ее принятия они были дополнены программой «Чистый уголь – зеленый Кузбасс» и разработкой регионального экологического стандарта, что позволило компенсировать допущенные несоответствия.

Большое значение в процессе стратегического планирования имеет учет принципов комплексности, мнений заинтересованных сторон и интерактивности. Стратегическая экологическая оценка может быть проведена на разных стадиях принятия управленческих решений, что позволит сформировать экологически и социально обеспеченные стратегии и значительно улучшить их качество.

Литература

1. Индикаторы устойчивого развития России (эколого-экономические аспекты) / под ред. С. Н. Бобылева, П. А. Макеенко. М.: ЦПРП, 2001. 220 с.
2. Мекуш Г. Е. Подходы к разработке индикаторов устойчивого развития на региональном уровне // География и природные ресурсы. 2006. № 1. С. 18–24.
3. Индикаторы устойчивого развития Томской области / гл. ред. В. М. Кресс. Томск: Печат. мануфактура, 2004. Вып. 2. 45 с.
4. Экологические индикаторы качества роста региональной экономики / под ред. И. П. Глазыриной, И. М. Потравного. М.: НИА-Природа, 2005. 306 с.
5. Ревич Б. А., Сидоренко В. Н. Ущерб здоровью населения от загрязнения окружающей среды // На пути к устойчивому развитию. 2006. № 35. С. 3–4.
6. Ревич Б. А. Экологические приоритеты и здоровье: социально уязвимые территории и группы населения // Экология человека. 2010. № 7. С. 3–9.
7. Мекуш Г. Е. Экологическая политика и устойчивое развитие: анализ и методические подходы. М.: Макс-Пресс, 2007. 326 с.
8. Замятина М. Ф. Теоретико-методологические основы экологизации экономического и технологического регионального развития // Экономика Северо-запада: проблемы и перспективы развития. 2006. № 1. С. 81–98.
9. Замятина М. Ф. Стратегия эколого-экономического развития региона: проблемы разработки и реализации // Стратегии и инструменты экологически устойчивого развития экономики: сб. тр. XV Междунар. науч.-практ. конф. Российского общества экологической экономики. (Ставрополь, 2–5 июля 2019 г.) Ставрополь, 2019. С. 116–120.
10. Дорошенко С. В., Шеломенцев А. Г., Илинбаева Е. А. Методика оценки экологического качества стратегий социально-экономического развития регионов // Современные технологии управления. 2015. № 10. С. 13–18.
11. Илинбаева Е. А. Методика оценки результативности стратегического планирования социально-экономического развития на уровне субъектов федерации с учетом экологической составляющей // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2015. № 3. С. 108–122.
12. Дорошенко С. В. Стратегическая адаптация региональной социально-экономической системы к инновационному типу развития: дис. ... д-ра экон. наук. Екатеринбург, 2010. 404 с.
13. Артов А. М., Долинина Ю. Л., Заика Е. А., Хмелева Е. Н., Хотулева М. В. Практическое пособие по организации и проведению стратегической экологической оценки в Российской Федерации. М., 2017. 133 с.
14. Артов А. М., Амелистова Л. Е., Вильчек Г. Е., Заика Е. А., Книжников А. Ю., Никитина О. И., Шкардюк И. Э., Хотулева М. В. Практическое пособие по организации и проведению стратегической экологической оценки в отраслях энергетического сектора России. М., 2017. 124 с.

DOI: 10.21603/2500-3372-2020-5-2-242-250

15. Хотулева М. В., Пивцакина Е. В., Виниченко В. Н., Черп О. М., Юрковичуте А., Волостнов Д. В., Дмитриев А. В. Стратегическая экологическая оценка для развития регионального и муниципального планирования. М.: ЦЭО «Эколайн»; РЭЦ ЦВЕ, 2006. 45 с.
16. Рафанов С. В. Стратегическая экологическая оценка в контексте актуализации стратегии социально-экономического развития Камчатского края на период до 2030 года // Региональные проблемы развития Дальнего Востока: тезисы докладов Всерос. науч.-практ. конф. (Петропавловск-Камчатский, 6–7 декабря 2017 г.) Петропавловск-Камчатский, 2017. С. 154–159.
17. Дьяков М. Ю., Михайлова Е. Г., Шарахматова В. Н. Стратегическая экологическая оценка в региональном планировании // Проблемы развития территории. 2019. № 2. С. 80–94. DOI: 10.15838/ptd.2019.2.100.5
18. Мантуров Д. В. Переход на наилучшие доступные технологии в аспекте современной промышленной политики Российской Федерации // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. 2018. № 4. С. 25–34.
19. Мантуров Д. В. Устойчивый экономический рост: аспекты гармонизации промышленной и экологической политики России // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2018. Т. 11. № 4. С. 132–140. DOI: 10.18721/JE.11410
20. Мекуш Г. Е., Панов А. А. Принципы и механизмы формирования регионального экологического стандарта Кузбасса // Фундаментальные и прикладные аспекты устойчивого развития ресурсных регионов / отв. ред. О. С. Андреева. Новокузнецк: КемГУ, 2020. С. 95–98.
21. Мекуш Г. Е., Панов А. А. Стратегическая экологическая оценка: региональные аспекты // Устойчивое развитие и новые модели экономики: сб. тезисов Междунар. науч. конф. (Москва, 21–22 ноября 2019 г.) / под ред. С. Н. Бобылева, С. В. Соловьевой, И. Ю. Ховавко. М., 2019. С. 37–39.

original article

Coal Region Development Strategy in the Context of Strategic Environmental Assessment

Andrey A. Panov^{a, @}^a Kemerovo State University, Russia, Kemerovo

@ a.panov@mail.ru

Received 11.03.2020. Accepted 31.03.2020.

Abstract: The article presents the results of a strategic environmental analysis of the goals of socio-economic development of an average resource region. The research featured the case of Kuzbass as it moves on to technological regulation in the field of environmental protection. The author analyzed various methodological approaches to assessing the environmental component in strategic documents at the regional level. The analysis included sustainable development indicators, including integrated ones, as well as criteria and indicators of the environmental quality of the strategies. The study concentrated on the Strategy of Socio-Economic Development of the Kemerovo region (Kuzbass) up to 2035, which involved industrial and national strategies. The research objective was to identify the regional environmental component in the strategic document and to assess its potential for reducing the anthropogenic pressure on the environment in the context of increasing mining production. The Strategy proved to be based on the principles of continuity, balanced planning, and measurability of strategic environmental goals. However, the principles and mechanisms for achieving the strategic environmental goal require further clarification. The goal is to reduce the negative environmental impact of mining and other industries by switching to the best available technologies in accordance with the new industrial environmental policy of Russia.

Keywords: Kuzbass-2035 Strategy, best available technologies, socio-economic and environmental conditions, socio-economic and environmental trends, quality strategic planning

For citation: Panov A. A. Coal Region Development Strategy in the Context of Strategic Environmental Assessment. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Politicheskie, sotsiologicheskie i ekonomicheskie nauki*, 2020, 5(2): 242–250. (In Russ.) DOI: <https://doi.org/10.21603/2500-3372-2020-5-2-242-250>

References

1. *Indicators of sustainable development of Russia (environmental and economic aspects)*, eds. Bobylev S. N., Makeenko P. A. Moscow: TsPRP, 2001, 220. (In Russ.)
2. Mekush G. E. Approaches to working out sustainable development indicators at a regional level. *Geografiya i prirodnye resursy*, 2006, (1): 18–24. (In Russ.)
3. *Indicators of sustainable development of the Tomsk region*, ed. Kress V. M. Tomsk: Pechat. manufaktura, 2004, iss. 2, 45. (In Russ.)
4. *Quality of growth indicators for regional economies*, eds. I. P. Glazyrina, I. M. Potravnyi. Moscow: NIA-Priroda, 2005, 306. (In Russ.)
5. Revich B. A., Sidorenko V. N. Damage to public health from environmental pollution. *Na puti k ustoichivomu razvitiuu*, 2006, (35): 3–4. (In Russ.)
6. Revich B. A. Environmental priorities and public health: socially vulnerable territories and population groups. *Human Ecology*, 2010, (7): 3–9. (In Russ.)
7. Mekush G. E. *Environmental policy and sustainable development: analysis and methodological approaches*. Moscow: Maks-Press, 2007, 326. (In Russ.)
8. Zamyatina M. F. Theoretical and methodological foundations of the greening of economic and technological regional development. *Ekonomika Severo-Zapada: problemy i perspektivy razvitiia*, 2006, (1): 81–98. (In Russ.)
9. Zamyatina M. F. The strategy of the ecological and economic development of the region: problems of development and implementation. *Strategies and tools for environmentally sustainable economic development: Proc. XV Intern. Sci.-Prac. Conf. of the Russian Society of Environmental Economics*, Stavropol, July 2–05, 2019. Stavropol, 2019, 116–120. (In Russ.)
10. Doroshenko S. V., Shelomencev A. G., Ilinbaeva E. A. Methods of assessing the environmental quality of socio-economic development of regions. *Sovremennye tekhnologii upravleniia*, 2015, (10): 13–18. (In Russ.)
11. Ilinbaeva E. A. Technique of the assessment of productivity of the state strategic planning of socio-economic development at the level of subjects of federation taking into account the ecological component. *Corporate governance and innovative economic development of the North: Bulletin of the Research Center of Corporate Law, Management and Venture Capital of Syktyvkar State University*, 2015, (3): 108–122. (In Russ.)
12. Doroshenko S. V. *Strategic adaptation of a regional socio-economic system to an innovative type of development*. Dr. Econ. Sci. Diss. Ekaterinburg, 2010, 404. (In Russ.)
13. Artov A. M., Dolinina Iu. L., Zaika E. A., Khmeleva E. N., Khotuleva M. V. *A practical guide on the organization and conduct of strategic environmental assessment in the Russian Federation*. Moscow, 2017, 133. (In Russ.)
14. Artov A. M., Ametistova L. E., Vilchek G. E., Zaika E. A., Knizhnikov A. Iu., Nikitina O. I., Shkardiuk I. E., Khotuleva M. V. *A practical guide on organizing and conducting strategic environmental assessment in the energy sector of Russia*. Moscow, 2017, 124. (In Russ.)
15. Khotuleva M. V., Pivtsakina E. V., Vinichenko V. N., Cherp O. M., Iurkiavichute A., Volostnov D. V., Dmitriev A. V. *Strategic environmental assessment for the development of regional and municipal planning*. Moscow: TsEO "Ekolain"; RETs TsVE, 2006, 45. (In Russ.)
16. Rafanov S. V. Strategic environmental assessment and its application to Kamchatka strategy for socio-economic development. *Regional problems of the development of the Far East: Proc. All Russian Sci.-Prac. Conf., Petropavlovsk-Kamchatsky*, December 06–07, 2017. Petropavlovsk-Kamchatsky, 2017, 154–159. (In Russ.)
17. Dyakov M. Yu., Mikhailova E. G., Sharakhmatova V. N. Strategic environmental assessment in regional planning. *Problems of territory's development*, 2019, (2): 80–94. (In Russ.) DOI: 10.15838/ptd.2019.2.100.5
18. Manturov D. V. The implementation of best available techniques as the aspect of the modern industrial policy of the Russian Federation. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 6: Ekonomika*, 2018, (4): 25–34. (In Russ.)
19. Manturov D. V. Sustainable economic growth: aspects of harmonization of industrial and environmental policies of the Russian Federation. *St. Petersburg State Polytechnical University Journal. Economics*, 2018, 11(4): 132–140. (In Russ.) DOI: 10.18721/JE.11410
20. Mekush G. E., Panov A. A. Principles and mechanisms for the formation of the regional ecological standard of Kuzbass. *Fundamental and applied aspects of sustainable development of resource regions*, ed. Andreeva O. S. Novokuznetsk: KemGU, 2020, 95–98. (In Russ.)
21. Mekush G. E., Panov A. A. Strategic environmental assessment: regional aspects. *Sustainable development and new economic models: Proc. Intern. Sci. Conf., Moscow*, November 21–22, 2019, eds. Bobylev S. N., Soloveva S. V., Khovavko I. Iu. Moscow, 2019, 37–39. (In Russ.)