

ПРОБЛЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

© М.И. Чажаев

Чеченский государственный университет, Грозный, Россия

Рассматриваются вопросы проблемы муниципального управления в сфере охраны окружающей среды. Качество ресурсопользования, эколого-экономическая продуктивность и удовлетворение эколого-экономических потребностей населения в значительной степени определяются системой природоохранного регулирования на разных уровнях управления.

Ключевые слова: окружающая среда, местное самоуправление, совершенствование системы государственного и муниципального управления в области экологии.

PROBLEMS OF MUNICIPAL MANAGEMENT IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

© M. I. Chazhaev

Chechen state University, Grozny, Russia

The issues of municipal management in the field of environmental protection are considered. The quality of resource use, environmental and economic productivity and satisfaction of environmental and economic needs of the population are largely determined by the system of environmental regulation at different levels of management.

Keywords: environment, local self-government, improvement of the system of state and municipal management in the field of ecology.

Забота о сохранении экологической обстановки становится одним из главных направлений в управлении государством. Экологическая безопасность, а также выполнение обозначенного в Конституции права на здоровую окружающую среду становится важным вопросом, который должен быть разрешен при развитии отечественного экологического законодательства.

Исходя из статьи 42 Конституции Российской Федерации, каждому человеку предоставляется право на благоприятную экологическую обстановку, получение верных данных касательно ее состояния, а также на получение компенсации, если будет нанесен вред имуществу или здоровью в результате каких-либо нарушений данной статьи[1]. Данное право непосредственно взаимосвязано с обязанностью государства работать для поддержания высокого уровня экологической обстановки. Значимость природоохранной функции здесь является достаточно высокой.

Система госорганов, которая занимается экологическим контролем, делится на несколько типов органов. К ним относятся такие:

- 1) общей компетенции – обладают достаточно широким кругом влияния, куда также входит и экологическое направление
- 2) специально уполномоченные – они создаются специально для работы в направлении по защите окружающей среды;
- 3) прочие, которые могут выполнять определенные экологические задачи – к ним относятся управляющие смежными сферами, такими, как охрана здоровья.

Правительство Российской Федерации при исполнении своих функций использует различные природные ресурсы. Также проводятся работы по защите окружающей среды. Это осуществляется как непосредственно, так и с помощью специально сформированных государственных структур. Основными элементами госаппарата Российской Федерации,

которые занимаются рассматриваемыми здесь вопросами, являются Департамент социального развития и охраны окружающей среды, а также отраслевого развития.

На данный момент уже сформировано представление об управлении в областях охраны природы, а также о госорганах, занимающихся проблемами экологии.

Управление относится к одной из главных задач, которые ставятся перед госорганами. Данная функция обусловлена теорией административного права. Таким образом, выполнять поставленные задачи могут только те органы, которые имеют отношение к данной ветви власти.

Контроль этой области со стороны государства заключается в исполнении определенных задач и компетенций госорганов. К функциям контроля стоит отнести:

- составление планов в экологической сфере;
- экспертиза состояния экологии;
- управление деятельностью в области охраны окружающей среды;
- наблюдение за экологической ситуацией;
- создание норм для данного направления;
- выдача лицензий в сфере экологии;
- образование населения;
- экономический контроль;
- учет тех источников, которые отрицательно влияют на окружающую сферу [2].

Охрана окружающей среды является комплексом научных знаний, а также системой социальных и международных мер, нацеленных на рационализацию применения ресурсов окружающей среды. К основным задачам данного направления деятельности относятся восстановление и защита природных ресурсов. Комплекс мер используется для сохранения биологического разнообразия, а также защиты природы от загрязнения. Здесь требуется сформировать систему защиты от разрушения, а также подходящие условия для проживания людей, функционирования социума, удовлетворения культурных и финансовых нужд. Одним из основных моментов является то, что это все касается не только текущего момента, но и последующих поколений.

Основными целями здесь являются:

- рациональное применение ресурсов;
- противостояние загрязнению;
- сбережение большого количества биологических видов.

В каждом населенном пункте Российской Федерации можно заметить последствия загрязнений природы. Города являются сложными комплексами. Увеличение их площади приводит к большому уровню загрязнения воздуха, земли, водоемов. Также происходит деградация территорий, которые используются для сельскохозяйственных нужд. Это говорит о высоком уровне важности данного направления деятельности.

План города и архитектура достаточно сложно переплетаются с экологическим подходом. При возведении многоэтажных сооружений не учитываются экологические особенности, уровень шума на улицах и др.

Зачастую проблемы экологического характера влияют также и на хозяйственное направление. Они взаимосвязаны с работой определенных предприятий, которые загрязняют природу. Такие проблемы имеют различные формы проявления. При их рассмотрении нужно учитывать причины, следствия, время и локации их воздействия.

Создаются организационные, правовые, технологические и экономические меры, которые настроены на ликвидацию отрицательных последствий. Они включают:

- интеграцию современных технологий и улучшение материальной и технической основ определенных предприятий;
- изменение профиля, места расположения или устранение опасных для экологии предприятий;
- многооборотное использование ресурсов;
- формирование защитных санитарных зон, которые располагаются у производств;

– применение экономических методов регулирования использования ресурсов[5].

Охрана экологии является одним из основных направлений в государственном управлении. Чистота природы непосредственно влияет на уровень здоровья людей. Следует организовать мероприятия, которые нацелены на улучшение ситуации, ликвидацию проблем в данной сфере.

Муниципальное образование (город) – это сложный организм. Росту городов сопутствуют увеличение загрязнений воздушного бассейна, водных объектов и почвы, деградация земель сельскохозяйственного назначения на примыкающих территориях. В связи с этим в последние годы достаточно серьезной проблемой, требующей особого внимания и поисков ее решения, стала экологическая проблема.

Органы муниципального управления наделены полномочиями, направленными на управление окружающей средой территории муниципального образования. Данный вид муниципального управления является разновидностью экологического управления, встроеного в сложную систему деятельности, направленной на охрану окружающей среды.

Вклад муниципальных образований в экологическое управление обусловлен тем конституционным статусом, которым наделено местное самоуправление. Муниципальные органы власти обязаны участвовать в охране окружающей среды, отвечать за экологическую безопасность муниципального образования и создание благоприятных природоохранных условий. Основная цель политики муниципального образования в области совершенствования системы управления охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности – реализовать права жителей на благоприятную окружающую среду, ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, оздоровление и улучшение качества окружающей среды за счет перехода от ликвидации последствий загрязнения к его предупреждению.

Задача охраны окружающей среды имеет общегосударственный характер, поэтому ее решение осуществляется на всех уровнях власти с наделением каждого из них тем объемом полномочий, который позволит решать экологические проблемы наиболее эффективно.

Большая часть полномочий по охране окружающей среды сосредоточена на региональном уровне власти, однако и муниципальные власти обладают широким спектром полномочий.

Муниципальные власти обязаны реализовать собственные полномочия в сфере охраны окружающей среды, а также те полномочия, которые им делегирует государство.

Безопасность территории муниципального образования с экологической точки зрения выступает в качестве значимого компонента общественной безопасности населения муниципального образования, в связи с чем муниципальные органы власти обязаны вырабатывать и реализовывать муниципальную экологическую политику, которую следует увязывать с государственной и региональной экологической политикой.

Эффективная муниципальная экологическая политика оказывает позитивное влияние на экологическую ситуацию не только в отдельном муниципальном образовании, но и в регионе, и в государстве в целом.

Вопросы охраны окружающей среды должны учитываться при рассмотрении муниципальными властями градостроительных и земельных проблем на территории муниципального образования, в частности:

- в процессе утверждения генерального плана поселения, который должен учитывать природные и климатические условия территории поселения и использовать ее таким образом, чтобы минимизировать наносимый окружающей среде ущерб;
- в процессе утверждения принципов и правил застройки и землепользования;
- в процессе разработке документации по планированию территории; в процессе нормативов муниципального проектирования;
- в процессе осуществления сделок с муниципальными землями[3].

Состав вопросов местного значения в сфере охраны окружающей среды различается в зависимости от вида муниципального образования.

Так, муниципальные районы призваны решать следующие вопросы в отношении охраны окружающей среды:

во-первых, организации охранных мероприятий в отношении окружающей среды межпоселенческого характера;

во-вторых, организации переработки-утилизации различного рода отходов;

в-третьих, осуществления защиты жителей муниципального образования от техногенных и природных чрезвычайных ситуаций;

в-четвертых, формирование и охрана местностей курортного и лечебно-оздоровительного назначения на территории муниципального района.

Также вопросы охраны окружающей среды затрагиваются при проектировании муниципального района, его планировке, застройке, выкупа или продажи земельных участков и так далее.

Городские округа, в свою очередь, призваны решать следующие вопросы в отношении охраны окружающей среды:

во-первых, организации охранных мероприятий в отношении окружающей среды в пределах границ городского округа;

во-вторых, организации сбора-вывоза-переработки-утилизации различного рода отходов;

в-третьих, организация озеленения и благоустройства территории муниципального образования, эксплуатации и воспроизводства охраняемых природных ресурсов;

в-четвертых, осуществления защиты жителей городского округа от техногенных и природных чрезвычайных ситуаций;

в-пятых, формирование и охрана местностей курортного и лечебно-оздоровительного назначения на территории городского округа.

Состав вопросов местного значения в сфере охраны окружающей среды определяется законодательно исходя из оценки того, какие из них можно решить наиболее эффективно в том или ином виде муниципального образования[4].

Природоохранные проблемы муниципального уровня выступают одновременно и правом, и обязанностью муниципальных властей.

Экологическая ситуация муниципального образования может характеризоваться различной степенью остроты и не благополучности.

В зависимости от этого критерия выделяют пять степеней:

1) относительно удовлетворительное состояние;

2) напряженное состояние;

3) критическое или предкризисное состояние;

4) кризисное состояние (чрезвычайная экологическая ситуация);

5) катастрофическое состояние (зона бедствия).

Муниципальное управление в сфере охраны окружающей среды нацелено на решение следующих задач:

во-первых, создание системы эффективного экологического мониторинга;

во-вторых, установление точного числа хозяйствующих субъектов с целью оценки потенциального негативного воздействия на окружающую среду муниципального образования;

в-третьих, разработка инструментов и программ управления окружающей средой и ее состоянием;

в-четвертых, обеспечение рационального использования природных ресурсов муниципального образования;

в-пятых, разработка и обеспечение функционирования системы административных и экономических мер, направленных на обеспечение качества окружающей среды.

Муниципальное управление должно быть экологически ориентированным, то есть подразумевающим постоянную оценку принятых решений с точки зрения их воздействия на окружающую среду муниципального образования.

Органы муниципалитета ведут свою деятельность на максимально приближенном к проживающим в населенных пунктах людям. Они нацелены на разрешение важных вопросов, которые способствуют на поддержание деятельности. Это включает в себя формирование всех

особенностей, которые способствуют развитию людей на рассматриваемом участке местности, дают возможность им нормально работать. В данное понятие обязательно входит благоприятная сфера жизни.

Общее социальное и экономическое развитие определенной местности, а также стабильное его формирование определяется успешностью реализации всех функций в работе органов самоуправления. Присутствие вопросов природоохранного характера определяется возложенными на данные органы задачами. Наиболее важными здесь являются такие:

- а) поддержание развития местности образования местного самоуправления,
- б) поддержание безопасности граждан (экологической безопасности, что предполагает сбережение качества элементов природы и снижение негативного воздействия на экологию),
- в) охрана органами муниципалитета прав граждан, которые должны исполняться в соответствии с Конституцией РФ и ФЗ.

В результате всего этого под природоохранной функцией, которую должны исполнять органы муниципалитета, требуется понимать наличие возможности проводить мероприятия по формированию благоприятного уровня окружающей среды. Это должно осуществляться в пределах установленных полномочий для этих органов. Соответственно, реализация всех этих мероприятий приводит к исполнению экологической функции органов муниципалитета. Объект данной функции – социальные взаимоотношения, которые проявляются в защите природы и экологии. Тут рассматривается все на уровне образования местного самоуправления.

Цель экологической функции – формирование и поддержание благоприятного положения окружающей природной среды. Здесь также все рассматривается на уровне одного образования местного самоуправления. К целям также следует отнести увеличение качества жизни, повышение качества здоровья граждан, поддержку экологической стабильности. Все действия должны соответствовать международным нормам и требованиям. Помимо этого, требуется обращать внимание на нормативы общих государственных и региональных актов [6].

Соответственно, достаточно остро ставится вопрос о сотрудничестве нескольких органов местного самоуправления, а также представителей предприятий, которые находятся на территории города. На данный момент влияние местного самоуправления на предприятия с помощью специальных инструментов является очень небольшим. Таким образом, характеристики итогов хозяйственной и финансовой деятельности компаний, которые указываются в отчетах и публикуются в СМИ, не являются объективными. Как правило, они обладают преимущественно информационным характером.

Безопасность местности в экологической сфере относится к значительным компонентам общественной безопасности. Именно по этой причине для управляющих городом, где отмечается неблагоприятная экологическая обстановка, достаточно важной задачей является формирование и воплощение экологической политики. При этом политика местного самоуправления в данном направлении должна быть согласована с региональной и государственной. Требуется обеспечить соблюдение всех нюансов ее воплощения на определенной местности.

Если рассматривать реализацию данного направления политики на уровне местного самоуправления, то стоит отметить нацеленность на сбережение природы и защиту ее от отрицательного техногенного влияния. Как правило, его оказывают крупные промышленные компании, которые работают на территории города.

Осуществление успешной политики по защите окружающей среды на уровне местного самоуправления призвано сформировать более комфортное экологическое положение на каждом уровне:

- 1) местном, иначе говоря, относящимся к большим предприятиям, которые работают в пределах городской местности;
- 2) местного самоуправления – по всей территории города или прочего населенного пункта;
- 3) областном, который включает в себя всю территорию субъекта РФ;
- 4) государственном, распространяющемся на всю территорию страны;

5) глобальном (весь мир) [7].

Соответственно, высказывание «Думай глобально – действуй локально» вполне может быть реализовано в современном мире.

Принимая во внимание указанную выше информацию, главные цели федерального контроля и контроля на уровне отдельных городов в области экологии в РФ можно выделить так:

- создание успешно функционирующих систем экологических проверок, управления и наблюдения, проведения инвентаризации в этой области;
- формирование специальной экологической программы для местного самоуправления;
- формирование механизмов контроля ответственного за состояние природы и рациональное применение ресурсов;
- разработка и воплощение успешно функционирующей системы административных мероприятий (сюда также относятся организационные), а также стимулов, которые поддерживают сбережение элементов природы в образовании местного самоуправления.

Есть ряд функций, обязательных для выполнения муниципальными властями. Также их выполняют и организации самоуправления местного значения, расположенные в конкретном муниципальном образовании. Вот их классификация:

- гарантирование должного санитарного состояния земель, находящихся в пределах муниципального формирования;
- участие в образовании, а также применении экономических инструментов защиты окружающей среды. Он них сказано в ряде федеральных законов, а также в законодательстве субъектов РФ;
- создание программ, направленных на защиту природы. В них должен содержаться список тех мер, которые необходимо принять в муниципальном образовании. Также требуется, чтобы в них был описан размер и источники оплачивания необходимых мероприятий из бюджетных средств;
- участие в защите природы в ходе ведения некоторых типов деятельности. Например, это касается сферы городского строительства, промышленного производства и т.п.;
- принятие мер, цель которых – защита конкретных природных объектов в пределах муниципальных формирований. Речь идет об атмосферном воздухе, ландшафтных участках муниципального формирования, его водных объектах и т.п.;
- непосредственно градостроение в муниципальном образовании, возведение жилых кварталов. Сюда же относится заселение их жителями;
- подготовка, а также спонсирование специальных проектов. Для этого требуется привлечение денежных средств из местного бюджета. Их цель - экологическое обучение жителей муниципального формирования, которые заняты в его экономической деятельности;
- ряд других обязанностей.

Следовательно, работать над созданием действенной экологической политики в регионе нужно совместно с изучением действительной экологической обстановки в муниципальном образовании. Также требуется искать возможности ее преобразования. После того, как экологическая обстановка будет оценена, нужно создать список актуальных задач. Затем требуется определить пути муниципальной политики в части экологии, обозначить главнейшие моменты. Кроме того, нужно работать над проектами, нацеленными на устранение существующих экологических проблем.

В ходе разработки муниципальной политики в части экологии при изучении экологической ситуации крайне важно проанализировать хозяйственную и финансовую деятельность, а также экологические аспекты, с ней взаимосвязанные. Необходимо изучить деятельность больших производственных и промышленных объектов, которые работают в пределах муниципального формирования.

При этом очень важно рассмотреть реализацию в действительности принципов экологической политики, которая провозглашена на таких объектах. Также необходимо ознакомиться с мерами, которые принимаются для гарантирования экологической безопасности. По большей части существующие в пределах муниципального формирования проблемы экологического порядка вызваны работой определенных субъектов хозяйствования. От них же зависит также специфика проведения муниципальной политики в части экологии. Зачастую при работе таких предприятий наносится серьезный ущерб окружающей среде.

Чаще всего современные большие предприятия придерживаются такой экологической политики, которая соответствует общегосударственной. Она направлена на поддержание экологической безопасности, а также экономное расходование природных ресурсов. Кроме того, принимаются во внимание также позиции основных общественных организаций (как российских, так и иностранных), деятельность которых связана с охраной окружающей среды.

Главные моменты, препятствующие проведению эффективной экологической политики на крупных субъектах хозяйствования это:

- нерегулярная экологическая проверка на предприятии. Подразумевается, кроме прочего, аудит с привлечением сторонних организаций (выбираются среди представителей самоуправления на данной территории);

- слабая заинтересованность глав градообразующих предприятий, а также организаций самоуправления на местах в изменении существующего законодательства, а также действующих нормативно-правовых актов. Речь идет о тех законах, которые касаются защиты окружающей среды. Также они недостаточно заинтересованы в том, чтобы привести российское законодательство, регулирующее работу субъектов хозяйствования, работающих в рассматриваемой сфере, в соответствие с зарубежным;

- недостаточно результативная система планирования работы компании. Требуется, чтобы принимались во внимание необходимые экологические показатели, а также, чтобы контролировалось их выполнение;

- нет подготовленных методик повышения квалификации сотрудников, контролирующих экологическую безопасность на производствах. Иногда даже если эти программы есть, они не используются в действии. Кроме того, не контролируется эффективность внедрения программ такого рода;

- недостаточно проработанные программы и HR-проекты (как корпоративного, так и индивидуального характера), цель которых - рост корпоративной экологической ответственности, а также повышение степени экологического сознания. Кроме того, даже в случае внедрения таких программ нередко контроль их эффективности не осуществляется;

- нехватка контроля, который должны осуществлять административные организации в части наказаний за правонарушения экологического характера;

- нехватка необходимого финансового стимулирования, а также результативного использования государством экономических механизмов, касающихся особых программ. Эти программы нацелены на уменьшение отрицательного влияния на окружающую природу. В них рассмотрена возможность использования безопасных для экологии способов безотходного, а также повторного производства. Кроме того, такие проекты нацелены на внедрение инновационных методов сохранения ресурсов при изготовлении продукции, а также на проведение в подобных компаниях природоохранных мероприятий;

- отсутствие постоянного экологического мониторинга. Сюда же можно отнести несвоевременную подготовку экологических отчетов из-за недостаточного надзора. Этим должны заниматься экологические организации, находящиеся в пределах муниципального формирования;

- недостаточно результативная система контролирования возможных угроз для окружающей природы на предприятиях с высокой опасностью, которые действуют в муниципальных формированиях. Принимаемые меры, цель которых – уменьшение подобных

рисков, неэффективны. Также не разрабатываются конкретные меры, направленные на возмещение ущерба, причиненного такими рисками.

Полагаем, что пути устранения проблем, присутствующих в госрегулировании (касательно экологической обстановки), все же есть. Рассмотрим их подробнее.

На сегодняшний день у большинства независимых государств на законодательном уровне утверждены положения, касающиеся передачи своих компетенций (по части экологии) интернациональным организациям. Масштабы подобного делегирования устанавливаются в соответствующих документах. Они наделены большей законной силой, чем положения национального законодательства. Можно назвать важный инструмент усовершенствования и стандартизации отечественного экологического законодательства – разработка законодательных актов по единому шаблону.

РФ предложила некоторые основные модельные законы в сфере экологии государствам СНГ. Они носят рекомендательный характер. Речь идет о законопроектах, касающихся экологической безопасности, культуры и обучения. Также подразумевается и помощь со стороны государства сельскому хозяйству. Страны СНГ частично воспользовались этими нормами при разработке своего национального законодательства.

Полагаем, что можно выделить главную проблему, касающуюся подготовки и использования на практике эффективных положений такого законодательства. Речь идет о неполном применении в законодательствах стран СНГ пунктов определенных модельных законов. Такие законы подтвердили свою действенность в развитых государствах. Рассмотрев государственные правовые акты можно заметить, что в них часто отражены только отдельные моменты, положения. В модельных законах стран с развитой экономикой они рассмотрены намного детальнее.

Таким образом, отметим, что важнейшее направление оптимизации работы законодателей в РФ – утверждение действенных модельных законов, касающихся поддержания экологии. Необходимо, кроме прочего, проводить работу над созданием списка определенных мероприятий. Эти мероприятия должны быть нацелены на использование указанных модельных актов регионами, а также муниципальными формированиями.

**Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ
в рамках научного проекта №19-010-00577.**

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации.
2. Федеральный закон от 10 января 2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // КонсультантПлюс. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
3. Муниципальное управление окружающей средой. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://spravochnick.ru/gosudarstvennoe_i_municipalnoe_upravlenie/municipalnoe_upravlenie_okruzhayushey_sredoy
4. Давыдова А.А. Муниципальное управление состоянием окружающей среды // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. 2014. №15. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/munitsipalnoe-upravlenie-sostoyaniem-okruzhayushey-sredy>.
5. Безродная, И.В. Муниципальная экологическая политика как система формирования экологического сознания. – [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://xn----7sbhddd7apencbh6a5g9c.xn--p1ai/projects/56275>.
6. Очирова, Е.Л. Экономические и экологические аспекты устойчивого развития современной экономики. / Е.Л. Очирова. Иркутск: ИрГУПС, 2009. С. 3.
7. Экологические аспекты устойчивого развития. Аналитический доклад к Пятому Невскому международному экологическому конгрессу «Экологическая основа устойчивого развития» // Аналитический вестник. 2012. № 12 (455). С. 55.