

Э.С. Цховребов, Е.В. Баришевский, Е.О. Яйли, М.П. Церенова

РОЛЬ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В ОБЕСПЕЧЕНИИ СИСТЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

E.S. Tshovrebov, E.V. Barishevsky, E.O. Yaily, M.P. Tserenova

ROLE OF MUNICIPAL UNIONS IN MAINTENANCE OF SYSTEM OF ECOLOGICAL SAFETY

Анализируются роль и предоставленные в правовом поле возможности муниципальных образований в обеспечении системы экологической безопасности территорий.

Ключевые слова: экологическая безопасность, муниципальное образование, охрана окружающей среды, экологический контроль.

The role and the possibilities of municipal unions given in a legal field in maintenance of system of ecological safety of territories are analyzed.

Key words: ecological safety, municipal union, preservation of the environment, the ecological control.

Обеспечение экологической безопасности является одной из важнейших задач российского государства. В соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации [1] обеспечение экологической безопасности относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ. Однако до настоящего времени, решение вопросов создания единой системы экологической безопасности как неотъемлемого элемента устойчивого развития российского государства и государственной безопасности в целом продолжает оставаться на стадиях научных изысканий и обсуждений на различных уровнях.

В условиях огромной территории России, разнообразных климатических условий, природно-ресурсного потенциала, различного уровня антропогенной нагрузки и экологической ситуации в регионах и, даже, в муниципальных образованиях одного региона, эффективная работа системы экологической безопасности возможна лишь в случае четкого разграничения обязанностей, полномочий и ответственности между федеральным центром, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления. Учитывая вышеизложенные тенденции, можно констатировать, что вопросы, связанные с обеспечением экологической безопасности территории следует рассматривать не обособленно, а как элемент более сложной многоуровневой комплексной системы. Очевидно, что, с точки зрения эффективного управления охраной окружающей среды и рациональным использованием природных ресурсов, система экологической безопасности территории должна иметь многоуровневый характер: Российская Федерация – субъект РФ (край или область) – муниципальное образование (городской округ или муниципальный район) – природо-пользователь (источник негативного воздействия на окружающую среду).

При этом понятно, что федеральный уровень подсистемы экологической безопасности будет иметь, в основном, координирующие функции. Основной, на данном уровне станет деятельность по разработке концептуальных основ экологической безопасности, экологической политики, природоохранного законодательства, выработке мероприятий по реализации концепции устойчивого развития с учетом обеспечения экологической безопасности, сбор, анализ и обобщение экологической информации, подготовка предложений по повышению эффективности системы и решению других стратегических задач в данном направлении.

На уровне субъекта Российской Федерации все внимание будет уделено тактическим подходам к решению данных стратегических задач: реализации федеральной экологической политики на территории региона, организации системы экологического мониторинга, информационного обеспечения, взаимодействия с муниципальными образованиями, ведению учета объектов и источников негативного воздействия на окружающую среду и ряда других. Таким образом, на региональном уровне может создаваться единая комплексная организационно – управленческая система по решению какой-либо стратегической государственной задачи, в частности, обращению с отходами производства и потребления.

Однако, при этом, следует учесть, что организационно – регулятивные решения, принимаемые как на государственном уровне, так и на уровне субъектов РФ в рамках системы обеспечения экологической безопасности, направленные на предупреждение и снижение антропогенного воздействия конкретного источника воздействия на окружающую среду не достигнут планируемого эффекта при отсутствии контроля на местном уровне за исполнением таких решений.

Следует обратить внимание и на тот факт, что состояние окружающей среды служит одним из важнейших параметров, определяющих качество жизни населения на территории муниципального образования, уровень его устойчивого развития.

Устойчивость развития муниципального образования с позиций благоприятной для жизнедеятельности окружающей среды и охраны здоровья населения определяется:

- обеспеченностью ресурсами экономики и социальной сферы (водными, лесными, земельными, минерально-сырьевыми);
- качеством окружающей среды в сравнении с санитарно-гигиеническими нормативами (атмосферный воздух, состояние водных объектов, земельных ресурсов, уровни физических воздействий, рекреационные зоны отдыха);
- качеством (соответствие гигиеническим и иным нормативам, нормам, стандартам) потребляемых ресурсов: питьевой воды, продуктов питания, выращенных на соответствующих природных территориях, а также местных материально-сырьевых и природных ресурсов (рыба, лес, песок, торф, камень и пр.), продукции из них;
- состоянием защищенности жизни и здоровья населения, их имущества от возможного негативного воздействия антропогенной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и их последствий (уверенности в этой защищенности).

Для достижения устойчивого развития муниципального района, городского округа, сельского или городского поселения требуется выработка стратегических установок,

учитывающих, во-первых, характер мировых и российских тенденций и ожидаемых изменений в общественно-политической жизни, экономике и социальной сфере, во-вторых, жизненные стандарты, профессиональный, интеллектуальный и общественный потенциал городского или сельского населения, в-третьих, природно-климатические условия, технологические, ресурсные возможности города или поселения, в-четвертых, безопасное состояние как объектов муниципального хозяйства, так и окружающей среды. Всё это может быть заложено и, в дальнейшем, реализовано в процессе стратегического планирования устойчивого развития муниципального образования в соответствии с концепцией устойчивого развития региона, исключительно при приоритетном соблюдении принципа сохранения и восстановления природной среды для обеспечения нормальной жизнедеятельности людей.

Таким образом, представляется неоспоримым, что экологическая безопасность территории – существенная неотъемлемая подсистема государственной безопасности, поэтому муниципальная власть, особенно в городах с неблагоприятной экологической ситуацией, должна вырабатывать и реализовывать местную экологическую политику, увязанную с экологической политикой государства и направленную на охрану окружающей среды от негативных антропогенных воздействий. Проведение эффективной муниципальной экологической политики позитивно влияет на экологическую ситуацию не только в конкретном муниципальном образовании, но и в регионе, в государстве в целом. И наоборот, муниципальное образование с неблагоприятной экологической ситуацией, исчерпав все возможные ресурсы для самостоятельного решения возникших социально-экологических проблем, как подсистема государства и региона, вправе рассчитывать на участие государства и региона на привлечение их административных, финансовых, ресурсных возможностей для обеспечения его экологической безопасности и устойчивого развития.

Экологически ориентированная система муниципального управления предполагает регулирование воздействия хозяйствующих субъектов на окружающую среду для защиты интересов населения при одновременном обеспечении устойчивого, сбалансированного развития территории.

Исходя из содержания муниципальной экологической политики необходимо выделить следующие основные задачи органов исполнительной власти муниципального образования:

- обоснование стратегической концепции управления охраной окружающей среды в муниципальном образовании, включая рациональное использование природных ресурсов;
- использование системы административных мер и экономических механизмов регулирования, обеспечивающих достижение стратегических и тактических целей экологического развития муниципального образования;
- организация эффективной системы экологического мониторинга;
- формирование системы экономического стимулирования и поощрения общественных и частных инициатив, направленных на улучшение экологической ситуации;
- организация экологического просвещения и образования на всех этапах обучения – от дошкольных учреждений до высшей школы, создание системы

повышения квалификации в области экологической безопасности, охраны окружающей среды и обращения с отходами руководителей и работников предприятий, учреждений и организаций муниципального образования [4,5].

Формирование местной экологической политики должно базироваться на анализе существующей экологической ситуации и прогнозов ее развития. На основе анализа вырабатываются технологические и организационно-правовые мероприятия по предупреждению, ликвидации или нейтрализации неблагоприятных факторов, включающие:

- ресурсосбережение (сбор и утилизация отходов потребления, оборотное водоснабжение, бессточное водопользование, экономия воды и т.п.);
- внедрение прогрессивных технологий и модернизация материально-технической базы конкретных производств;
- создание особо охраняемых природных территорий местного значения, рекреационных зон отдыха, зеленых пригородных зон;
- введение запретов на природопользование в рамках законодательства (запреты на использование моторных плавательных средств на водохранилищах, на въезд автотранспорта в природоохранные зоны и пр.);
- перепрофилирование, перебазирование или ликвидацию экологически опасных производств;
- предотвращение и минимизация воздействия антропогенных объектов (отходов, химических веществ) на окружающую среду (оборудование контейнерных площадок, сортировка отходов, очистные сооружения и пр.);
- использование экономических инструментов регулирования природопользования.

В большинстве случаев и экологические проблемы территории, и приоритеты муниципальной природоохранной политики связаны с экономическим развитием, функционированием конкретных хозяйствующих субъектов, загрязняющих окружающую среду. Нередки ситуации, когда органы местного самоуправления в расчете на пополнение доходов бюджета согласовывают размещение, строительство новых и расширение действующих промышленных предприятий, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. В свою очередь, руководители промышленных и иных предприятий негативно воспринимают ограничения, экономические санкции за нарушение природоохранных требований, поскольку это приводит к сокращению объемов производства и соответствующему снижению прибыли. В этих случаях муниципальная власть, с одной стороны, должна жестко требовать соблюдения экологического законодательства на территории муниципального образования, с другой стороны, находить консенсус и обеспечивать в комплексе экономические и экологические аспекты устойчивого развития города или района. Эффективное решение экологических проблем может быть достигнуто только на основе согласованной деятельности органов местного самоуправления с органами государственного управления и надзора, а также субъектами хозяйственной деятельности при четком соблюдении прав последних, их ответственности за соблюдение природоохранного законодательства и улучшение экологической ситуации на территории муниципального образования.

Подсистема экологической безопасности на уровне территории муниципального образования (муниципального района или городского округа) должна базироваться на трех основных составляющих: комплексной системы экологического нормирования и контроля; интегральной экологической оценки состояния территории на основе системы мониторинга природной среды, экологического аудита, анализа степени и характера негативного воздействия хозяйствующих субъектов на окружающую среду с прогнозированием межпоселенческих (городских и сельских поселений) мероприятий по предупреждению, снижению, ликвидации такого воздействия и, конечно, единой, целостной системы управления в области природопользования и охраны окружающей среды.

Будет ли обеспечена экологическая безопасность на уровне муниципальных образований – зависит не только от усилий самих муниципальных властей, но и, прежде всего, от того, как будет проводиться государственная экологическая политика в отношении муниципальных образований, насколько полноценно они будут наделены всеми необходимыми функциями для участия в данной работе.

Поправки к российскому экологическому законодательству, введенные в действие с 2006 г., упразднили основную составляющую подсистемы экологической безопасности на уровне муниципального образования – муниципальный экологический контроль. В процессе бездумного законотворчества никто не учел, что только органы муниципального экологического контроля, проводящие ежедневную работу на местах по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений экологического законодательства, могут отследить фактическую ситуацию на каждом источнике загрязнения окружающей среды, в т.ч. в части соблюдения экологических нормативов, стандартов, лимитов; непрерывно координировать осуществление производственного и общественного экологического контроля на территории муниципального образования. Только при условии использования объективных показателей результатов муниципального экологического контроля, в комплексе с данными производственного контроля, а также мониторинга природной среды в режиме «on-line», можно принимать обоснованные управленческие решения по снижению и ликвидации негативного воздействия на окружающую среду, прогнозированию природоохранных мероприятий, что является другой базовой составляющей подсистемы экологической безопасности на уровне муниципального образования. Замена муниципального экологического контроля организацией малочисленных, слабо организованных контрольных структур в экологических ведомствах субъектов РФ, а также деятельностью органов федерального экологического надзора в расчете функционирования одного инспектора на 3–5 муниципальных районов и городских округов, при отсутствии в стране налаженной системы экологического мониторинга в субъектах РФ, привела к невозможности организации подсистемы экологической безопасности как на уровне муниципального образования, так и в комплексе с региональным уровнем системы.

Рассмотрим эту проблему с другой позиции. В соответствии со статьей 10 ФЗ «Об охране окружающей среды» [2] органами местного самоуправления осуществляется управление в области охраны окружающей среды. Немаловажная часть системы управления охраной окружающей среды на местном уровне – управление её качеством. Оно в значительной степени сводится к планированию мероприятий по ограничительному

регулированию (нормированию) величин воздействия на окружающую среду со стороны отдельных источников и суммарной нагрузки на территорию района (города). Однако о каком системном подходе к решению данного вопроса можно говорить, когда, во-первых, муниципальное образование функционально отделено от процесса экологического нормирования, а во-вторых, сам этот процесс за последнее десятилетие перестал соответствовать своему прямому назначению — ограничению нагрузок на компоненты природной среды. Постоянная передача этого важной государственной функции из одного ведомства в другое, а также юридическая необоснованность, забюрократченность процесса согласования экологических нормативов, выдачи разрешений на выброс, сброс, размещение отходов и, как следствие, высокая коррупционная составляющая данной функции, превратила экологическое нормирование в финансовую обузу, препятствие для полноценного, динамичного, экологически безопасного развития промышленности и предпринимательства в России.

Для эффективного управления качеством окружающей среды необходима информация о её состоянии на территории муниципального образования, о наличии или отсутствии изменений в объеме и степени загрязнения продуктами хозяйственной и иной деятельности, а также о направленности этих изменений (уменьшении, увеличении). Такая информация может быть получена в процессе комплексной экологической оценки территории — одновременно или дискретно, а также в процессе экологического мониторинга и систематического контроля качества окружающей среды. Этого можно достигнуть путем создания целостной районной (городской) системы наблюдения за качеством поверхностных и подземных вод, атмосферы, почв, в т.ч. и с использованием сил и средств территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти: Роспотребнадзора, МЧС, Росрыболовства, Бассейновых водных управлений и других.

Весомый вклад в этот процесс может и должна вложить правильно организованная, управляемая и координируемая органом местного самоуправления целостная система производственного экологического контроля, включающая сеть производственно-аналитических лабораторий предприятий города (района). Отсюда следует вывод о том, что именно на уровне органов местного самоуправления в лице экологического органа, имеющего, в том числе и контрольные функции, должна закладываться первичная аналитическая база системы управления качеством окружающей среды.

Это представляется важным и потому, что подсистема экологической безопасности на уровне муниципального образования играет двойную роль: важно не только вовремя отследить негативные процессы в природной среде, но и своевременно запланировать соответствующие управленческие решения по организации природоохранных мероприятий, независимо от их стоимости, источников финансирования и сроков внедрения — будь то строительство очистных сооружений, ограничение сбросов (выбросов), рекультивация земель, сбор вторичного сырья и т.п. [3].

Муниципальный уровень региональной системы экологической безопасности является базовым, поскольку именно на нем, в соответствии с федеральным законодательством, осуществляется управление в области окружающей среды, организация межпоселенческих экологических мероприятий, а также деятельность в сфере обращения с отходами: организация их сбора, складирования, вывоза, утилизации.

В целях повышения эффективности федерального и регионального экологического законодательства на уровне муниципального образования должны формироваться как необходимые управленческие решения, так и инициироваться разработка природоохранных нормативных актов, а также законодательных инициатив в представительный орган субъекта РФ, а при необходимости – и в федеральные органы представительной и исполнительной власти. В связи с этим крайне необходимо уже сейчас подготовить и принять законодательные и организационно-управленческие решения по восстановлению экологических прав и обязанностей органов местного самоуправления, достаточных для их полноценного участия в деле обеспечения экологической безопасности территории России.

Литература

1. Российская Федерация. Конституция (1993). Конституция Российской Федерации: офиц. текст. – М.: Маркетинг, 2001. – 39 с.
2. Российская Федерация. Законы. Об охране окружающей среды: [федер. закон: принят Государственной Думой 20 декабря 2001 года: по состоянию на 31 дек. 2005 г.]. – Собрание законодательства РФ, 2002, № 2, ст. 133; 2004, № 35, ст. 3607. – 34 с.
3. *Гаврилов Е.В., Исаков В.М., Цховребов Э.С.* Проблемы обеспечения экологической безопасности на территории муниципального образования. // ЭКОС-Информ, 2005, № 1, с. 17–21.
4. *Иванов В.В., Коробова А.Н.* Муниципальный менеджмент. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 354 с.
5. *Кузнецов Е.П., Дыбов А.М., Сутырин Н.М.* Техника и технологии отраслей городского хозяйства. – Ижевск: Изд-во Ин-та экономики и управления УдГУ, 2001. – 187 с.