Русское географическое общество. Московское областное отделение.

Предложения по совершенствованию системы управления природопользованием и охраной природы.

(По результатам реализации общественного проекта: «Экспедиция Великие реки России от истока до устья» в 2015-2021 годы (в 2019-21годы выполнялся при участии средств гранта, предоставленного Фондом Президентских грантов.)

Предполагаю, что найдётся немало желающих осудить меня за то, что я напишу в этом материале. Для конструктивности обсуждения, напомню им одно изречение: «Если бы геометрические аксиомы затрагивали интересы людей, то их бы опровергали».

Для правильного понимания происходящего и выработки предложений на будущее, необходимо обратиться в прошлое.

1.Состояние дел по организации управления рациональным природопользованием и охраной природы в России.

Корни нынешних проблем ведут в 30-е годы нашего столетия. "Цели экономической политики в 30-е годы состояли в том, чтобы "любой ценой" способствовать максимальным темпам роста тяжелой и оборонной промышленности, при жесткой ограниченности капиталовложений и квалифицированных кадров, за счет ресурсоемкого типа расширенного воспроизводства" (1, стр. 141).

И хотя принимались хорошие постановления и законы, экологические проблемы нарастали особенно в эпоху, так называемого, мирного соревнования двух сверхдержав.

Вспомним события. В 1960 году принимаются меры по усилению охраны водных ресурсов СССР. Постановлением Совмина СССР на центральные органы управления возлагается ответственность за плановое использование и охрану вод. Контроль возлагается на Комиссию советского контроля при Совмине. Местным органам указывают на недопустимость невыполнения решения и необходимость организации при местных Советах общественных комиссий для контроля выполнения мероприятий.

В 1971 году Указом Президиума Верховного Совета СССР районные и городские Советы народных депутатов трудящихся наделены дополнительными правами и обязанностями. Они теперь в дополнение к принятым в 1968г. "Основам земельного законодательства..." и в 1970г. "Основам водного законодательства..." "осуществляют контроль за рациональным использованием минерально-сырьевых, лесных, водных, энергетических ресурсов;...осуществляют государственный контроль за использованием всех земель;....осуществляют государственный контроль за использованием и охраной вод;...контролируют мероприятия по разведению ...и правильному использованию лесов;... осуществляют государственный контроль за соблюдением правил охраны атмосферного воздуха, вод, почв и природной среды" (2, стр. 194).

Но управление шло через министерства, органы по контролю над разными сферами природной среды были, по существу, ведомствами или представителями ведомств. Вспомним знаменитый Минводхоз, который сам строил водохозяйственные объекты, учитывал и контролировал использование водных ресурсов и т.д. Всем известно, к каким проблемам это привело, например, в Средней Азии. Примерно такая же ситуация была в сельском, лесном, рыбном хозяйстве.

В 1972г. принимаются постановления ЦК КПСС и Совмина "Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов", а в 1978г. "О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшения использования природных ресурсов", в которых по сути дела на министерства-природопользователей возложены обязанности организации рационального природопользования и охрану природы.

Все это проходило на фоне и под действием мировых процессов. Вспомним знаменитое заявление "Римского клуба" и Всемирную конференцию по охране окружающей среды в Стокгольме

Очередным этапом в развитии природоохранного дела должны были быть решения XXYII съезда КПСС в 1986-м году. Местные органы власти должны взять ответственность за все сферы жизни, в т.ч. и за охрану природы. Во исполнение решений съезда издано специальное постановление. Исполкомы местных советов должны взаимодействовать с единой государственной эколого-ресурсной службой. Кульминацией этого процесса явилось изданное в 1988году Постановления ЦК КПСС и Совмина "О коренной перестройке дела охраны природы в стране" и создание Госкомприроды СССР. По крайней мере, государство провозглашало новые подходы.

Но это были только подходы. "Создание Госкомприроды породило большие надежды, но при сохранении ведомственного управления может ли оно выправить критическое положение? За многие десятилетия в стране создан гигантский государственный механизм уничтожения природы...В основе этого разрушения лежит не вековой экологический опыт народа, а ведомственные интересы. Он строится на экстенсивной ресурсоемкой и много отходной технологии производства, которое работает само на себя"(3, стр. 5).

Вновь созданный Комитет призван комплексно управлять природоохранной деятельностью; осуществлять госконтроль за использованием и охраной земель, вод, атмосферного воздуха, растительного и животного мира; утверждение экологических нормативов, правил и стандартов природопользования; государственную экологическую экспертизу; выдачу разрешений на захоронение отходов, выбросы вредных веществ и многие другие важные функции.

Таким образом "...комитет от имени государства и общества обязан заботиться об охране природы, рациональном использовании естественных богатств, пресекать злоупотребления..., сделан крупный шаг по изъятию у ведомств-производителей явно противопоказанных им функций по охране природы" (3, стр. 128).

Но практика показала, что с изданием Постановления и созданием Госкомприроды проблемы решены не были. Опять создана вертикально-подчинённая структура от городов и районов до центра. Таким образом местные органы власти "должны взять ответственность... за охрану природы..., но взаимодействовать с единой государственной эколого-ресурсной службой", то есть органы с помощью которых можно реализовать ответственность остались в руках центра.

По сути дела, побежденная созданием Госкомприроды административно-хозяйственная система сделала все, чтобы не допустить предоставления больших полномочий местным органам власти, а тем более не стала ничего делать, чтобы создавать природоохранную инфраструктуру местных органов власти. Созданием мощного на бумате центрального ведомства можно легче заволокитить реальную работу на местах, держать все под контролем через надежные партийные кадры.

Бурный рост политических и социально экономических событий в 90-е годы не принесли ничего хорошего природоохранной работе. Бывшая Госкомприрода находится в постоянной реорганизации, что делает невозможным эффективную работу.

Создание в 1993-м году единой Минэкологии куда вошли все природоохранные и природоресурсные министерства на правах Комитетов, за исключением Роскомзема, провалилось.

По-другому эта мера и не могла закончиться так-как не было хорошо проработанной политики и идеологии, а также хорошо разработанной структуры и организационного ме-

ханизма управления. Если наверху все было под правительством, то на местах вообще не понятно как хотели управлять этим монстром. Местным органам власти подчинения не было, а неопределенная формулировка о координации работ территориальными комитетами Роскомприроды так и осталась неопределенной.

С выходом новых законов (Об охране окружающей природной среды, о недрах, Земельный кодекс, Основа лесного законодательства) каждое ведомство обладает своей компетенцией и практически большинство этих функций присутствуют у Минприрды, хотя возможности у неё довольно ограничены. Каждый Закон провозглашает ведущей свою функцию и для ее реализации строят свою структуру. Земельщики охраняют землю, лесники лес, а Минприрода всю природу (причем функции у нее в основном инспекторские). Таким образом "у семи нянек, дитя без глазу" и растет численность аппарата. Чётко просматривается стремление решать всё централизованно. В законах и подведомственных актах все специально-уполномоченные органы утвердили для себя пункты, по которым они только взаимодействуют с местными органами власти.

С другой стороны, государство законодательно закрепило огромные обязанности в сфере природопользования и охраны природы за местными органами власти. Ничего подобного никогда не было. Но, что касается разграничения полномочий и компетенций, то здесь масса недоработок.

Таким образом, существует с одной стороны довольно значительный аппарат государственных природоохранных и природоресурсных служб, а с другой — местные органы власти несущие значительные обязанности в этой области, но не обладающими соответствующими полномочиями и службами, что существенно вредит делу. Административно-хозяйственная система и ведомственность успешно приспосабливаются к новым условиям.

При такой системе непонятно кого на местах представляют природоохранные органы. Государство? Но всегда ли интересы государства совпадают с интересами жителей города, района? Общество? Но разве местные органы власти (кстати, избранные) не представляют его? Выходит, что есть другие, назначаемые сверху, которые лучше знают, что надо обществу. Вот здесь, в этой не проработанности системы управления и компетенции, в основном кроется сегодня природоохранная и природопользовательская проблема (здесь можно согласиться с применением термина "экологическая проблема").

В 90-е годы с выходом новых законов, органы власти областей, округов, районов, городов для выполнения своих функций стали образовывать свои комитеты, отделы, службы по вопросам охраны природы и природопользования. Обязанности по курированию этой деятельностью, как правило, делят между заместителями глав администраций основными обязанностями которых являются другие "более важные" вопросы (коммунальное, сельское х-во, строительство, топливно-энергетический комплекс и др.). На практике эти обязанности делили между двумя и даже тремя заместителями (надо отметить, что кое-где есть специальные заместители или председатель комитета входящего в состав Минприроды является одновременно заместителем главы администрации). А если учесть, что специалистов, подготовленных в вопросах природопользования и охраны природы, и заместители глав администраций — это вчерашние хозяйственные и технические руководители или муниципальные служащие, выросшие в условиях отсутствия экологически безопасного мировоззрения, то обязанности по охране природы и рациональному природопользованию являются как бы дополнительной, не первоочередной нагрузкой. Это объективная реальность, с которой надо считаться, но её, безусловно, надо менять.

В то же время в городах и районах существуют структурные подразделения всех федеральных природоохранных служб. Попытка Минприроды координировать их деятельность не увенчалось успехом. По закону эти функции остались, но единого эффективно работающего органа не получилось.

Местные органы власти эти функции выполнять не могут из-за отсутствия у них полномочий управления природоохранными органами и проработанного механизма реализации полномочий местных органов власти. Вот примерно к такой ситуации мы пришли в начале 21-века.

2.Оптимизация управления природопользованием и охраной природы в муниципальном районе, городе (городском округе).

Забегая вперёд, следует отметить, что чем глубже я погружался в проблему охраны водных ресурсов, тем больше приходило понимал, что невозможно отдельно решать проблем сохранения водных ресурсов. поэтому дальше мы будем рассматривать комплексно вопросы рационального природопользования.

Без расширения прав и передачи реальной власти местным органам невозможно будет решить задачу формирования здоровой среды обитания. Участие населения в управлении качеством природной среды должно стать неотъемлемой частью правовой системы хозяйственного механизма. А создавать условия для функционирования такого механизма должны в основном местные органы власти. Функция государства создать "правила игры" и контролировать их выполнение, но не в такой мере как сейчас, когда контроль превращается в самоцель для существования контролеров.

2.1. Организация подразделения в составе органа местного самоуправления.

Учитывая те выводы, к которым мы пришли о роли местных органов власти, создание в структуре администраций городов и районов органа, занимающегося комплексно вопросами природопользования и охраны природы, является объективной необходимостью. "Следует иметь в виду, что в любой организационной структуре хорошо решаются только те проблемы, которые для неё привычны, в противном случае они не решаются или решаются плохо." (6, стр.87), что и наблюдается у нас. Органы местного самоуправления — это та структура, на уровне которой нельзя вопросы охраны природы разделять по сферам (воздух, земля, лес и т.д.), необходимо исходить из принципа единой природы. Создаваемый орган должен отвечать за все сферы природопользования и охраны природы.

В структуре органа местного самоуправления создаваемый орган следует назвать "департамент (комитет, управление, отдел) по рациональному природопользованию и охране природы". Возглавить его должен руководитель имеющий статус заместителя главы администрации.

.... Это не очень популярная мера, учитывая вечное стремление аппарата к росту, но абсолютно необходимая, учитывая остроту экологических проблем и новую ситуацию в управлении, в связи с реформированием социально-экономической системы.

Что значит создать новый департамент? А что делать с структурными подразделениями (специалистами) федеральных органов (там, где они есть)? А может быть структурные подразделения федеральных органов сделать органами двойного подчинения, работающих в рамках закона. Тогда формула, что "местные органы власти должны взять на себя всю полноту ответственности за социально-экономическое и экологическое состояние подведомственных им территорий", наполнится конкретным содержанием. Сегодня за экологические проблемы ответственны субъект федерации (область, округ) и сама федерация, так как в их руках находятся почти все органы управления и контроля. Такая централизация по большинству вопросов не нужна.

В результате в едином муниципальном органе, который мы назвали департаментом, будут представлены все природоохранные и природоресурсные службы, подчиненность которых надо определить.

Особо хочу отметить, что речь не идет о механическом соединении. Произойдет уточнение и оптимизация структуры, функций, обязанностей.

Есть и не стандартные проблемы, которые надо обсудить. Служба зеленого строительства. Это особый вопрос. Здесь частично переплетаются вопросы благоустройства и озеленения. На первый взгляд это функция жилищно-коммунального хозяйства, но учитывая специфику и необходимость специальных знаний, это особая служба более близкая к природопользованию и охране природы и должна входить в предлагаемый департамент. А там, где её нет, необходимо создать такую службу. Озеленение - ведущий фактор улучшения экологического состояния городов.

Может быть, несколько организационных схем, которые в каждом отдельном случае будут зависеть от местных условий, объективных и субъективных факторов.

Конечно, при такой структуре встаёт вопрос о взаимоотношении этих служб с городскими и районными органами власти. Лучшим вариантом было-бы объединение органов власти города и района. Мне кажется, что проводимая в этом вопросе работа в Московской области по объединению в городские округа правильная. Но это отдельный большой вопрос и здесь не будем его касаться.

Естественно, что предлагаемая структура муниципальной природоохранной службы не является единственно правильной, но общие принципы перераспределения полномочий в повседневной работе в сторону муниципальной власти прошла мировую практику и дает хорошие результаты.

3. А какова система управления сегодня?

Это не просто теоретические изыски. Этот материал сделан на самом себе. В ноябре 1993г. мне удалось создать муниципальный комплексный орган (сначала комитет, потом департамент) отвечающий за все вопросы природопользования и охраны природы на муниципальном уровне. Сегодня он не существует. После моего ухода в 2011 году на пенсию, подразделение продержалось с существенно уменьшенными полномочиями в статусе комитета, а в 2020 году включён в состав департамента городского хозяйства в статусе отдела. Следует отметить, что, не смотря на пользу такой структуры, никогда не прекращались попытки его ликвидации или слиянии (подчинения) с другими службами со стороны «коллег» или вышестоящих федеральных структур.

А какова же система управления природопользованием и охраной природы в России на сегодняшний день? Пропустим подробности реорганизаций и изменений примерно за 20 лет. Посмотрим состояние дел «на сегодня».

Указом Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. N 636 утверждена очередная структура правительства. Природоресурсный и экологический блок в нём представляют: Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды) с подчинёнными ему службами и агентствами:

- 1. Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.
- 2. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования.
- 3. Федеральное агентство водных ресурсов.
- 4. Федеральное агентство лесного хозяйства.
- 5. Федеральное агентство по недропользованию.

Ура! Казалось бы, что почти все сферы природной среды собраны в одном министерстве и наконец-то будет реализован принцип управления единой природой!

Но, Федеральное агентство по рыболовству относится к министерству сельского хозяйства, вопросы управления земельными ресурсами вообще затерялись в министерстве экономики в недрах Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, и Федерального агентства по управлению государственным имуществом.

Отдельно есть Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, которая подчинена правительству. С этим, безусловно, можно согласиться, но при условии, что есть хорошо проработанная система управления и взаимоотношений.

Учитывая, что положение дел в рассматриваемом вопросе, мягко говоря, плохое, надо поразмышлять, почему?

3.1. Пойдем «от печки», то есть от земли.

Остановимся отдельно на вопросах землепользования. Всё - таки это основной природный ресурс общества. В Земельном кодексе РФ земля характеризуется «...... как основа жизни и деятельности человека, ... регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации,». (11. Ст.1, п.1.1, ЗК РФ). Здесь придётся вернуться в 2000-й год, когда произошла очередная реорганизация государственной исполнительной власти. Указом Президента Российской Федерации № 867 от 17 мая 2000г. были упразднены:

- Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды с передачей его функций Министерству природных ресурсов Российской Федерации;
- Государственный комитет Российской Федерации по земельной политике с передачей части его функций преобразованному Министерству имущественных отношений Российской Федерации и части функций созданной Федеральной службе земельного кадастра России;
- Федеральная служба лесного хозяйства с передачей его функций Министерству природных ресурсов Российской Федерации.

Тогда казалось, что появился комплексный орган, отвечающий почти за все вопросы природопользования и охраны природы, и начнётся реальная работа по решению экологических проблем. Но этого не произошло. Внятной экологической политики, направленной на решение насущных проблем на местах, мы не ощутили. Созданная за многие годы федеральная природоохранная служба существенно сократилась. Её специалистов поделили между Федеральной (очень немногочисленной), Субъекта Федерации и кое-где муниципальной службой. Никаких нормативных документов о полномочиях и, вообще, о необходимости муниципальной службы не было принято. Тогда председатель депутатской комиссии по экологии Государственной Думы РФ г. Грачёв на вопросы представителей муниципалитетов во время встречи в Госдуме заявил, что никаких особых решений не надо, это право муниципалитетам принадлежит «от природы». Правда в Федеральном Законе «Об охране окружающей среды», принятом в 2002 году, появилась норма муниципального экологического контроля, но механизм её реализации не понятен и в условиях неопределённости компетенций эта функция плохо реализуема. И хотя мне не нравится, когда решение проблемы начинают с контроля, сама норма необходима, как важный элемент управления, и полномочия надо прописать в законе.

Но особо следует остановиться на реорганизации земельной службы. К этому времени земельная служба представляла собой наиболее мощную из всех природоресурсных служб, хорошо организованную вертикально-интегрированную структуру. Проводилась инвентаризация земель, создавался земельный кадастр. Но шли «дискуссии» о её реорганизации. Попытка создать в 1998 году «Минземстрой» не увенчалась успехом. Через некоторое время, включённые в его состав ведомства, в том числе и земельная служба снова добились самостоятельности. С этого времени активно начал обсуждаться вопрос о создании земельно-имущественной службы. Обсуждался также и вопрос о создании мощной природоресурсной службы с включением в неё земельной службы.

Нет необходимости доказывать, что речь идёт об управлении территорией, и то ведомство в чьём ведении земельные ресурсы, будет играть ведущую роль. Много приходилось слышать на всевозможных семинарах и конференциях о подходах при управлении территориями. Попытаюсь обобщить и классифицировать эти подходы.

Условно все подходы к управлению территорией можно разделить на три группы:

- 1. Земельно-имущественный. Логика такого подхода строится на том, что земельные ресурсы считают имуществом, следовательно, управлять земельными ресурсами должно имущественное ведомство (отсюда идея создания земельно-имущественного ведомства). Но по такой логике к имуществу надо отнести недра, водные объекты, леса, животный мир и т.д. и всем этим должно управлять имущественное ведомство. Думается, что это тупиковое направление.
- **2.** Земельно-строительный. Логика такого подхода строится на том, что земельные ресурсы считают строительным ресурсом, следовательно, управлять земельными ресурсами должно строительное ведомство (отсюда создание в 1998г. Минземстроя РФ). Но тогда к строительному ресурсу надо отнести большинство минеральных ресурсов, воду, лес и т.д. и всем этим должно управлять строительное ведомство. Думается, что это тоже не лучшее решение.
- 3. Природо-ресурсный. Логика такого подхода строится на том, что земельные ресурсы это основной природный ресурс общества, и все используют её с условием не ухудшить её качество и условия проживания людей, следовательно, управлять ею должно не занимающееся хозяйственной деятельностью природо-ресурсное ведомство. На мой взгляд, это наиболее продуктивный подход, если исходить из положений рационального природопользования и охраны природы.

К сожалению, у нас в России победил земельно-имущественный подход. Созданы на всех уровнях службы по управлению имуществом и земельными ресурсами. Положительным моментом этого процесса является то, что земельная служба практически перешла в состав муниципалитета. Отрицательной стороной является то, что, к сожалению, наблюдается технократически-юридический подход к управлению земельными ресурсами. На землю, как на природный ресурс всё меньше обращают внимание, охрана земель уходит на второстепенное место.

3.2. Вторым по значению природным ресурсом, является вода.

Управление водными ресурсами осуществляет Министерство природных ресурсов и экологии РФ через Федеральное агентство водных ресурсов, в составе которого организовано 14 Бассейновых водных управления (БВУ). На территориях субъектов РФ (республики, края, области автономные области, автономные округа) управление осуществляют структурные подразделения БВУ – отделы водных ресурсов

Согласно Водному кодексу РФ принятому 03.06 2006 года одним из основных принципов водного законодательства является «регулирование водных отношений в границах бассейновых округов (бассейновый подход)». (12, ст. 3, п.9)

Вся территория РФ разграничена на 21 Бассейновый округ. Бассейны рек (территории, с которых все поверхностные и грунтовые воды стекают в данную реку) на территории РФ выделены строго по гидрографическим границам. Для коллегиального принятия решений в области использования и охраны природных ресурсов на территории бассейнового округа, с целью обеспечения рационального использования и охраны водных объектов, в соответствии со статьёй 29 Водного кодекса РФ организованы 21 бассейновый совет. Организационно-техническое обеспечение деятельности бассейновых советов осуществляется БВУ.

А вот отсюда начинается невыполнения принципа бассейнового регулирования. Например, в Донское БВУ не входит Тульская область с верховьями и истоком реки Дон. А Тульская область входит в Московско-Окское БВУ, куда также входит и Тверская область с верховьями и истоком реки Волга. На этом пока анализ управления водными ресурсами приостановим.

3.3. Посмотрим на управление лесными ресурсами.

Для упрощения анализа остановлюсь пока только на территориях населённых пунктов. Для нас здесь имеет значение то, что в Лесном кодексе, принятом в 1997 г. в пре-

делах городской черты леса Гослесфонда, стали называться Городскими лесами и переходили в ведение муниципалитетов. Порядок ведения хозяйства должен был определён Федеральным законом, который до сегодняшнего дня так и не принят. Кроме того, отсутствует на законодательном уровне определение городских лесов. Не понятно, как можно относить к городским лесам насаждения в сельских поселениях и посёлках городского типа. В 2000-х годах после ликвидации самостоятельной лесной службы лесхозы начали отказываться от ведения хозяйства в пределах городской черты и городские леса на многих территориях остались практически бесхозными.

А Лесной кодекс от 2006 года ещё больше запутал ситуацию. О городских лесах упоминается в статье 102, п.1, где к защитным лесам относят **городские леса.**

Такое положение дел, на мой взгляд, не позволяет на уровне муниципалитетов создать единообразную профессиональную службу по управлению городскими лесами, лесопарками.

Лесная служба исторически всегда была одной из наиболее профессиональных из всех природоресурсных служб. В советское время в центральной России без специального образования нельзя было устроиться на работу даже рядовым лесником. Не то, что в природоохранную службу брали (да и берут) по проверенному партийному принципу или туда попадали «борцы за экологию». Но при таком законодательном регулировании остаются формально «бесхозными» большие территории лесных массивов в границах населённых пунктов.

Кто отвечает за эти территории? Решается в зависимости от ситуации. По логике те, кто отвечает за благоустройство, а это коммунальщики или дорожники. Мне в своё время удалось пригородное лесничество перевести в состав муниципалитета, а потом создать службу зелёного хозяйства, затем управление лесопаркового хозяйства. Но это в условиях хорошего бюджета. А в большинстве муниципалитетов денег вообще не было и там ситуация была печальной.

3.4. А что же с полномочиями по уровням власти?

С общей структурой органов управления и контроля вроде бы всё понятно. А вот с полномочиями не совсем. Практически построена пирамида, стоящая на одном из углов, то есть наверху максимум полномочий, а внизу (на земле) минимум. Напомню, что в 90-е годы прошлого века, на муниципальном уровне по всем природоресурсным и природоохранным законам, и закону о местном самоуправлении было около 40 полномочий (когда в 1993 году я писал положение о муниципальной службе, то, ничего не придумывая, взял эти полномочия). Попробуем разобраться в этом.

Начнём с Конституции РФ. Статья 12. «В Российской Федерации (РФ) признается и гарантируется местное самоуправление (МС). МС в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления (ОМС) не входят в систему органов государственной власти» (ОГВ). А отсюда вытекает, что в Конституции нет пунктов о полномочиях ОМС, они определены только для РФ и субъектов Российской Федерации (СРФ) (Республики, области, края, автономные округа). Это логично: ОМС не являются ОГВ, нет и полномочий.

Закон о местном самоуправлении. В 1991 ОМС имели практически все необходимые полномочия для эффективного управления вопросами природопользования и охраной природы на своей территории. Не будем их перечислять, а составим небольшую таблицу о количестве полномочий по годам:

Таблица

Наименование муниципального образования	1991	2003.	2010	2016
∖Год				
1. Поселение, город.	7	4	5	6
2. Муниципальный район.	13	4	3	5
3. Городской округ.	12	6	8	8

Очевидно, что «революционная вольница» в 2003 году сократилась. Началось строительство вертикали власти. Затем начались многочисленные внесения изменений в закон. Проанализируем, как менялись во времени отдельные полномочия.

Таблица

	Τ	Τ	1 аолица
Закон от 06.07.1991г,	Закон от	Закон от	Закон от
№1550-1	06.10.2003 Γ, № 131-	06.10.2003Γ, №	· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·
Ст. 51.	Ф3	131-Ф3, ред. от	1
	Ст. 14.	27.07.2010г. Ст.	28.12.2016г. Ст. 14.
		14.	
	Полномочий поселен	ния с 1991 по 2016 го	ды
Нет	18) организация	18) организа-	18) участие в ор-
	сбора и вывоза бы-	ция сбора и выво-	ганизации деятель-
	товых отходов и	за бытовых отхо-	ности по сбору (в
	мусора;	дов и мусора;	том числе раздель-
			ному) и транспор-
			тированию твердых
			коммунальных от-
			ходов;
11. контролирует	Нет	Нет	Нет
соблюдение природо-			
охранительного зако-			
нодательства, соблюде-			
ние правил охоты, рыб-			
ной ловли, сбора дико-			
растущих растений,			
плодов, ягод и другого;			
12. информирует	Нет	Нет	Нет
население об экологи-			
ческой обстановке;			
Нет	19), исполь-	19), исполь-	19), использо-
	зования и охраны	зования и охраны	вания, охраны, за-
	городских лесов,	городских лесов,	щиты, воспроизвод-
	расположенных в	расположенных в	ства городских ле-
	границах населен-	границах насе-	сов, лесов особо
	ных пунктов посе-	ленных пунктов	охраняемых при-
	ления;	поселения;	родных террито-
			рийв границах
			населенных пунк-
Нет	Нет	32) 000,000	TOB;
1101	1101	32) осуществ-	32) осуществле-
		ление муници-	ние муниципального
		пального лесного контроля и надзо-	лесного контроля и надзора;
		ра;	падзора,
Полномочий муниципального района (МР) с 1991 по 2016 годы			
14. осуществляет в	10) организация	10) утратил си-	10) утратил силу.
соответствии с законо-	и осуществление	лу Федеральный	
дательством управле-	экологического	закон от	кон от 31.12.2005 N
ние и контроль в обла-	контроля объектов	31.12.2005 N 199-	199-Ф3;
сти использования и	производственного	Ф3;	177 = 9,
охраны вод, лесов и	и социального	± 9 ,	
олраны вод, лесов и	п социального		

	T	Т	
недр, атмосферного	назначения на тер-		
воздуха, растительного	ритории МР, за ис-		
и животного мира, дру-	ключением объек-		
гих природных ресур-	тов, экологический		
сов на территории рай-	контроль которых		
она;	осуществляют фе-		
	деральные ОГВ;		
17. обеспечивает	9) организация	9) организация	9) организация
проведение на террито-	мероприятий меж	мероприятий меж	мероприятий меж
рии района мероприя-	поселенческого ха-	поселенческого	поселенческого ха-
тий по ООС и соблю-	рактера по охране	характера по ООС	рактера по ООС;
дение правил охоты,	окружающей среды		F F
рыбной ловли, сбора	(OOC);		
дикорастущих расте-	(000),		
ний, плодов, ягод и			
другого;	TT	TT	11
20. информирует	Нет	Нет	Нет
население об экологи-			
ческой обстановке,;			
Нет	14) организация	14) организа-	14) участие в ор-
	утилизации и пере-	ция утилизации и	ганизации деятель-
	работки бытовых и	переработки бы-	ности по сбору (в
	промышленных от-	товых и промыш-	том числе раздель-
	ходов;	ленных отходов;	ному), транспор-
			тированию, обра-
			ботке, утилизации,
			обезвреживанию,
			захоронению твер-
			дых коммунальных
			отходов на террито-
			риях соответствую-
			щих МР;
См. п. 14	Нет	Нет	29) осуществле-
CM. II. 14	1101	1101	· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·
			ние муниципального
	<u> </u>	1001 2016	лесного контроля;
	мочий городского окр		
13. осуществляет в	12) организация	12) утратил си-	12) утратил силу
соответствии с законо-	и осуществление	лу с 1 января 2006	с 1 января 2006 г.;
дательством управле-	экологического	г.;	
ние и контроль в обла-	контроля объек-		
сти использования и	тов на террито-		
охраны вод, лесов и	рии городского		
недр, атмосферного	округа, за исклю-		
воздуха, растительного	чением объектов,		
и животного мира, дру-	экологический кон-		
гих природных ресур-	троль которых		
сов на территории го-	осуществляют фе-		
рода;	деральные ОГВ;		
F Zezzy	Topulation of B,		
16. обеспечивает	11) организация	11) организа-	11) организация
проведение на террито-	мероприятий по	ция мероприятий	мероприятий по
рии города мероприя-			
грии города мероприя-	ООС в границах	по ООС в грани-	ООС в границах го-

тий по ООС;	городского округа;	цах городского	родского округа;
		округа;	
19. информирует насе-	Нет	Нет	Нет
ление об экологической			
обстановке;			
Нет	24) организация	24) организа-	24) участие в ор-
	сбора, вывоза, ути-	ция сбора, вывоза,	ганизации деятель-
	лизации и перера-	утилизации и пе-	ности по сбору (в
	ботки бытовых и	реработки быто-	том числе раздель-
	промышленных от-	вых и промыш-	ному), транспор-
	ходов;	ленных отходов;	тированию, обра-
			ботке, утилизации,
			обезвреживанию,
			захоронению твер-
			дых коммунальных
			отходов;
См. п.13	25), исполь-	25), исполь-	25); использо-
	зования и охраны	зования, охраны,	вания, охраны, за-
	городских лесов,	защиты воспроиз-	щиты, воспроизвод-
	расположенных в	водства городских	ства городских ле-
	границах городско-	лесов, лесов особо	сов, лесов особо
	го округа;	охраняемых при-	охраняемых при-
		родных террито-	родных территорий,
		рий расположен-	расположенных в
		ных в границах	границах ГО;
		ГО;	
См. п. 13	Нет	38) осуществ-	38) осуществле-
		ление муници-	ние муниципального
		пального лесного	лесного контроля и
		контроля и надзо-	надзора.
		pa.	

Интересна динамика изменения полномочий поселения (это сёла, посёлки городского типа, города районного подчинения):

- Полномочия по бытовым отходам к 2016 году превратились в «участие в организации»;
- Контроль над соблюдением природоохранного законодательства в 2002 году исключён из полномочий;
- Полномочия по информированию населения об экологической обстановке с 2003 года исключены (А это кому помешало?).
- Зато появилась в 2003 году норма «использования и охраны городских лесов», расширенная к 2016 году до «лесов особо охраняемых природных территорий», а в 2010 году появилась норма муниципального лесного контроля.

Такая же ситуация у муниципального района:

- Полномочия управления и контроля исключены к 2010 году;
- Организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов с 2003 года трансформировались в «участие в организации». Но есть полномочия по промышленным отходам, утилизации и переработке.

Аналогично у городского округа (город областного подчинения).

Беглый анализ показывает, что, не смотря на сокращение полномочий, можно решать многие вопросы. Но на территориях мы это не наблюдаем. Часто приходится слышать, что муниципальная служба разгромлена, без полномочий по контролю ничего сде-

лать невозможно. По собственному опыту знаю, что это не так, но годы воспитания многочисленной армии «экологов», в основе деятельности которых превалировал контроль, привели к такой ситуации бездеятельности.

Но не только. Принятая методология финансирования по целевым программам и то, что в программу включаются только пункты, обеспеченные финансированием, привели к уничтожению комплексных природоохранных программ, на территориях нет ни у кого представления о состоянии территории. Практически все муниципалитеты у нас дотационные. На этом мы остановимся позже.

3.5. Так в чём же причина?

Давайте посмотрим закон об охране окружающей среды. Составим снова таблицу о количестве полномочий по годам:

				Таблица
Наименование муниципального образования	1991	2002.	2010	2016
\Год				
1. Поселение, город.	13	0	1	1
2. Муниципальный район.	13	0	2	2
3. Городской округ.	13	0	2	2

Напрашивается вывод, что при строительстве «вертикали власти» кто-то по недомыслию или по умыслу вообще исключил органы местного самоуправления из природоохранной работы. Не буду из-за очевидности анализировать в таблице динамику изменения полномочий, а просто приведу их в текстовой форме:

1. Поселение, город.

- **1991 г.:** 1. определение основных направлений охраны окружающей природной среды города, разработка экологических программ;
- 2. учет и оценка состояния окружающей природной среды и природных ресурсов подведомственной территории;
- 3. учет и оценка объемов отходов производства на объектах, расположенных на подведомственной территории, независимо от формы собственности и подчинения;
- 4. планирование, финансирование, материально-техническое обеспечение природоохранных мероприятий;
- 5. координация деятельности экологических служб предприятий, учреждений, организаций независимо от их форм собственности и подчинения;
- 6. организация экологической экспертизы проектов, государственного экологического контроля за состоянием окружающей природной среды;
- 7. выдача разрешений на отдельные виды природопользования, выбросы и сбросы вредных веществ, захоронение токсичных отходов;
- 8. принятие решений об ограничении, приостановлении, прекращении экологически вредной деятельности;
 - 9. разрешение споров в области охраны окружающей природной среды;
- 10. организация охраны памятников природы и иных особо охраняемых природных территорий;
 - 11. экологическое воспитание, образование, просвещение;
 - 12. обеспечение населения необходимой экологической информацией;
- 13. решение других вопросов охраны окружающей природной среды, отнесенных к компетенции местных Советов народных депутатов и местной администрации в соответствии с Законом РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР".

2002 г.: Ст. 7. Полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, определяются в соответствии с федеральными законами.

2010 г.: 1. организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа;

- 2. организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.
- 3. В субъектах Российской Федерации городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге полномочия органов местного самоуправления, предусмотренные настоящим Федеральным законом, исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства могут быть возложены законами соответствующих субъектов Российской Федерации на органы государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.
- 4. В субъектах Российской Федерации городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в области охраны окружающей среды определяются законами субъектов Российской Федерации городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

2016 г.: 1. организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа:

- 2. участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов.
- 3. В субъектах Российской Федерации городах федерального значения полномочия органов местного самоуправления, предусмотренные настоящим Федеральным законом, исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства могут быть возложены законами соответствующих субъектов Российской Федерации на органы государственной власти городов федерального значения.
- 4. В субъектах Российской Федерации городах федерального значения полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в области охраны окружающей среды определяются законами субъектов Российской Федерации городов федерального значения.

Пунктами 3 и 4 дали возможность ликвидировать муниципальные службы в областных городах, чем остановили многолетнее противостояние городских и областных служб на многих территориях (этот факт я бы отнёс к положительным, но с «водой выплеснули и ребёнка»).

Для представления полной картины приведу основные полномочия РФ и СРФ на 2016 год.

Таблица

Российская Федерация (РФ)	Субъект Российской Федерации (СРФ)
Статья 5.	Статья 6. 1. участие в определении ос-
1. обеспечение проведения федеральной	новных направлений ООС на территории
политики в области экологического разви-	СРФ;
тия РФ;	2. участие в реализации федеральной по-
	литики в области экологического развития
	РФ на территории СРФ;
3. разработка, утверждение и обеспече-	4. право принятия и реализации регио-
ние реализации федеральных программ в	нальных программ в области ООС;
области экологического развития РФ;	

4. объявление и установление правового статуса и режима зон экологического бедствия на территории РФ; 5. координация и реализация мероприятий по ООС в зонах экологического бедствия; 6. установление порядка осуществления 5. участие в порядке, установленном государственного экологического монитонормативными правовыми актами РФ, в ринга...; осуществлении государственного экологического мониторинга.....; **7.** определение порядка организации и 6. осуществление регионального госуосуществления федерального государдарственного экологического надзора...., за ственного экологического надзора; исключением деятельности с использовани-29. осуществление федерального госуобъектов, подлежащих федеральному дарственного экологического надзора...; государственному экологическому надзору; 12. обеспечение ООС...; 17. организация и проведение государственной экологической экспертизы; 11. установление федеральных органов 7. утверждение перечня должностных лиц ОГВ СРФ, осуществляющих региоисполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области нальный государственный экологический OOC: 14. подготовка и распространение еже-9. право организации и развития системы годного государственного доклада о состоэкологического образования и формироваянии и об ООС; ния экологи ческой культуры на территории СРФ: 20. организация и развитие системы экологического образования, формирование 16. участие в обеспечении населения инэкологической культуры; формацией о состоянии ОС на территории 21. обеспечение населения достоверной СРФ; информацией о состоянии ОС; 22. образование ООПТ федерального зна-14. ведение Красной книги СРФ; чения, управление природно-заповедным 15. право образования ООПТ региональфондом, ведение Красной книги РФ; ного значения, управление и контроль в об-24. ведение государственного учета ласти охраны и использования таких терри-ООПТ, в том числе природных комплексов торий; и объектов, а также природных ресурсов с учетом их экологической значимости; 23. ведение государственного учета объек-12. ведение государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие тов, оказывающих негативное воздействие на ОС; на ОС и подлежащих региональному государственному экологическому надзору; 25. экономическая оценка воздействия 17. право организации проведения экохозяйственной и иной деятельности на ОС; номической оценки воздействия на ОС хо-26. экономическая оценка природных и зяйственной и иной деятельности, осуприродно-антропогенных объектов; ществления экологической паспортизации территории. 36. установление порядка выдачи комплексных экологических разрешений, внесения в них изменений, их переоформления и отзыва;

Вот к такой централизации привели реформы системы управления. Теперь понятно, почему умирает природоохранная деятельность в муниципалитетах: денег ни на что нет, а при отсутствии полномочий по контролю, другими методами большинство управленцев не могут работать.

3.6. А теперь продолжим рассмотрение полномочий по управлению водными ресурсами.

Здесь всё просто. Полномочия города, района, городского округа равны, за исключением того, что район выполняет полномочия сельского поселения (СП). Посмотрим эти полномочия:

Статья 27:

- 1. К полномочиям ОМС в отношении водных объектов, находящихся в собственности МО, относятся:
- 1) осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий;
 - 2) осуществление мер по охране таких водных объектов;
- 3. Полномочия в области водных отношений, установленные частью 2_настоящей статьи, реализуются ОМС СП в случае закрепления законом СРФ за СП соответствующих вопросов местного значения, а в случае отсутствия такого закрепления реализуются ОМС MP.
- 4. К полномочиям ОМС МР в области водных отношений, кроме полномочий собственника водных объектов, предусмотренных частью 1 настоящей статьи, относятся установление правил использования водных объектов общего пользования, расположенных на территории МР, для личных и бытовых нужд, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам, и информирование населения об ограничениях водопользования на водных объектах общего пользования, расположенных на межселенных территориях в границах МР.

Напомню, что:

- 1. Водные объекты находятся в собственности $P\Phi$, за исключением случаев, установленных частью 2 настоящей статьи.
- 2. **Пруд, обводненный карьер**, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности СРФ, муниципальному образованию, ФЛ, ЮЛ, находятся соответственно в собственности СРФ, муниципального образования, ФЛ, ЮЛ, если иное не установлено ФЗ.

А отсюда следует, что в собственности МО находится минимальное количество водных объектов. Ни одного ручья, речки точно нет. А это значит, что ни один глава муниципального образования не будет тратить деньги на водные объекты, так как это будет квалифицировано, как не целевое использование бюджетных средств.

Большинство прудов досталось нам из советского прошлого и состояние их плохое, много плотин размыто, пруды высохли. А поскольку глав администраций спрашивают в основном «за негативное воздействие вод» (прорывы плотин при паводках), то у многих возникает естественное желание ликвидировать и оставшиеся пруды, так как денег на их содержание нет.

Как же управляют водными ресурсами многочисленных речек и ручьёв в областях? Как отмечалось выше, это отделы водных ресурсов БВУ. Это примерно **шесть!!!** человек на область. Ясно, что на территориях они практически не бывают, но полномочия у них большие, в том числе и над администрацией области.

Не буду делать анализ полномочий по уровням власти. Все они сконцентрированы в РФ и СРФ. РФ большинство своих полномочий делегирует СРФ, но так как при делегировании полномочий не обеспечивается полное финансирование делегированных полномочий, то и выполняются они так же.

Я уже отмечал выше, что бюджетное финансирование с начала 2000-х годов ведётся на основе целевых программ.

Давайте посмотрим, какие же программы есть в РФ и в некоторых СРФ и ОМС, расположенных в бассейне р. Дон (не претендую на полноту информации).

Российская Федерация.

На официальном сайте Минприроды найти программы не просто. Просматриваю все пункты меню и только на странице Росприроднадзора нахожу пункт ФЦП (федеральные целевые программы). Там два пункта:

- 1. Об утверждении плана реализации госпрограммы «Охрана окружающей среды на 2012–2020 годы» на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов. (Распоряжение от 24 сентября 2013 года №1720-р)
- 2. Программа "Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012- 2020 годы"

Долго пытаюсь найти и открыть саму программу. (К слову, размещена программа в правовой системе Гарант.) Выясняется, что в программе несколько подпрограмм и программа по Байкалу является тоже подпрограммой: Программа включает шесть подпрограмм:

- 1. Регулирование качества окружающей среды;
- 2. Биологическое разнообразие России;
- 3. Гидрометеорология и мониторинг окружающей среды;
- 4. Организация и обеспечение работ и научных исследований в Антарктике;
- 5. Обеспечение реализации государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012—2020 годы;
- 6. ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы».

Найти, как открыть саму программу тоже не просто. После нескольких попыток выхожу на перечень программных мероприятий. Их одиннадцать на всю страну. Приведу все:

- 1. "Нормативно-правовое и научно-методическое обеспечение совершенствования регулирования в области охраны окружающей среды"
- 2. "Информационно-аналитическое обеспечение совершенствования регулирования в области охраны окружающей среды"
- 3. "Нормативно-правовое и научно-методическое обеспечение выполнения международных обязательств"
- 4. "Совершенствование нормативного правового регулирования в части снижения негативного воздействия на атмосферный воздух"
- 5. "Создание комплексной системы государственного регулирования оборота озоноразрушающих веществ и продукции, их содержащей, на территории Российской Федерации"
 - 6. "Ведение реестра углеродных единиц"
- 7. "Совершенствование нормативного правового регулирования ликвидации прошлого экологического ущерба"
- 8. Основное мероприятие 1.8 "Рекультивация территорий бывшего ОАО "Средневолжский завод химикатов" (г. Чапаевск)"
- 9. Основное мероприятие 1.9 "Ликвидация прошлого экологического ущерба на архипелаге Земля Франца-Иосифа и иных приоритетных проектов в сфере ликвидации экологического ущерба от прошлой и иной хозяйственной деятельности"
- 10. "Реализация проекта Международного банка реконструкции и развития "Развитие единой государственной системы экологического мониторинга"
- 11. Основное мероприятие 1.11 "Захоронение промышленных отходов (взнос в уставный капитал ОАО "Полигон", г. Томск)"

Пока воздержусь от комментариев, посмотрим, что есть в областях.

Тульская область. В Правительстве области есть Министерство природных ресурсов и экологии Тульской области. В муниципальных образованиях подразделений, специалистов нет. На официальном сайте министерства программы я не нашёл. Но на странице правительства в разделе «Государственные программы» есть программы министерства. В меню три пункта с госпрограммой «Охрана окружающей среды Тульской области». Надо разбираться какая из них истинная. Путём сравнения текстов выясняю, что одна из них самая «свежая».

В составе программы четыре подпрограммы:

- 1. Подпрограмма "Экология и природные ресурсы Тульской области на 2014 2020 годы".
- 2. Подпрограмма "Рациональное использование природных ресурсов Тульской области на 2014 2020 годы".
- 3. Подпрограмма "Обращение с твердыми бытовыми отходами в Тульской области на 2014 2020 годы".
- 4. Подпрограмма "Обеспечение реализации государственной программы". Основное мероприятие: "Осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области водных отношений, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации

Посмотрим основные мероприятия первой подпрограммы:

- 1. Мероприятия, направленные на обеспечение экологической безопасности и качества окружающей среды:
- 1.1. Приобретение передвижного экологического поста контроля за состоянием атмосферного воздуха для администрации МО г. Новомосковск.
- 1.2. Обеспечение функционирования системы автоматизированного контроля за состоянием атмосферного воздуха на территории Тульской области.
 - 1.3. Экспертное сопровождение мероприятий по экологическому надзору.
 - 1.4. Проведение государственной экологической экспертизы объектов.
 - 1.5. Проведение экспертизы результатов исполнения государственных контрактов
 - 4. Мероприятия по повышению уровня экологического просвещения и образования.
 - 4.1. Подготовка и издание материалов экологической направленности.
 - 4.2. Проведение региональной научно-практической конференции.
- 4.3. Мероприятия по созданию и распространению социальной рекламы экологической направленности.

Посмотрим основные мероприятия второй подпрограммы:

•••••

- 2. Мероприятия по охране и увеличению пропускной способности водных объектов:
- 2.1. Проведение изыскательских работ по благоустройству и берегоукреплению набережной р. Упы в черте г. Тулы.
- 2.2. Обследование территорий, подверженных подтоплению в период половодья, и разработка комплекса мероприятий по предотвращению их затопления.
- 2.3. Обеспечение реабилитации водных объектов, утративших способность к самоочищению, в т. ч. проектно- изыскательские работы.
- 2.4. Культурно- технические работы на территории, прилегающей к памятнику природы "Бегичевский лес".
- 3. Мероприятия по предотвращению негативного воздействия вод, обеспечению эксплуатационной надежности и безопасности гидротехнических. Здесь предусмотрено предпроектное обследование, разработка проектов капитального ремонта четырнадцати гидротехнических сооружений на территории области.

- 4. Мероприятия по государственному мониторингу водных объектов:
- 4.1. Организация мониторинга дна и берегов водных объектов Тульской области. (Этот пункт меня особенно удивил!)

И это на всю область. Напомню, что в Тульской области протекают 1682 реки и речки, как постоянно текущие, так и пересыхающие, общей протяженностью 10 933 км. Большинство рек имеют длину менее пяти километров. Они составляют около 77 % всего количества водотоков.

(http://info.senatorvtule.ru/info/index.php)

Нет смысла тратить время на анализ остальных подпрограмм. Они составлены по такой же методике. В других областях примерно такое же положение дел – требования то одинаковы и пришли из Правительства Р.Ф.

А что же в муниципальных образованиях?

В администрации города Новомосковск летом 2015 года во время реализации проекта «Экспедиция «Великие реки России от истока до устья» мне сказали, что у них в штате нет ответственного за природоохранную работу, но есть общественная экологическая организация. С её представителями предложили пообщаться. В нормативных документах управления по земельным ресурсам есть пункт об участии в разработке программ, направленных на охрану окружающей среды.

Есть природоохранная программа на 2013-15 годы. В основном там два пункта:

- расширение перечня показателей вредных веществ, контролируемых системой АСК "Атмосфера" (с 5 до 8) и увеличение количества постов с 3 до 5;
- организация сбора и заключение договоров со специализированными организациями по утилизации отработанных ртутьсодержащих ламп.

Воронежская область. В правительстве области есть Департамент природных ресурсов и экологии. В отличие от Тульской области в него не входит лесная служба. Мои попытки найти на официальном сайте правительства Воронежской области природоохранную программу были безрезультатны. В интернете нашлось несколько сайтов. Правовая система Консультант потребовала оформить заказ на скачивание программы, а с сайта консорциума Кодекс (http://docs.cntd.ru/document/430660669) загрузил программу, действующую не сентябрь 2016 года. В ней шесть подпрограмм:

- 1. Регулирование качества окружающей среды.
- 2. Сохранение биологического разнообразия.
- 3. Воспроизводство минерально-сырьевой базы.
- 4. Развитие водохозяйственного комплекса и использование водных ресурсов.
- 5. Сохранение и воспроизводство охотничьих ресурсов.
- 6. Обеспечение реализации государственной программы

Всё остальное тоже сделано по единой методике и структуре.

(Результаты деятельности по «предотвращению» и «мониторингу» я видел летом 2015 года, когда пена от загрязнений от Воронежа плыла до Ростовской области.)

Четвёртой подпрограммой предусмотрено выполнение следующих основных мероприятий:

4.1 "Осуществление мер по охране водных объектов"

Выполнение мероприятия предусматривает:

- проведение работ, направленных на увеличение пропускной способности рек, расчистка русел, дноуглубительные работы;

(Результаты такой «расчистки» я видел на реке Богучарка, когда после расчистки ситуация на реке ухудшилась. Старые омута уничтожены, а узкое русло за три года практически замыто.)

4.3 "Восстановление и экологическая реабилитация водных объектов". Самое ценное, что я здесь увидел — это:

- обустройство родников. (Но, к сожалению, не нашёл информации: как, где, сколько?)
 - 4.4 "Защита от негативного воздействия вод".

Здесь так же перечислены мероприятия по капитальному ремонту гидротехнических сооружений и борьба с «негативными последствиями». Это то, что в условиях недостатка денег стимулирует на уничтожение прудов.

В общем, в Воронежской области примерно такая же картина, как и в Тульской.

А что же в муниципальных образованиях?

- В Богучарском и Кантемировском районах в штате администраций есть по одному природоохранном работнику со специальным образованием и опытом работы. С областным подразделением налажено взаимодействие.
- В Богучарском районе есть программа «Охрана окружающей среды и природных ресурсов Богучарского муниципального района» на 2013-16 годы. В ней шесть мероприятий:
 - 1. Оформление права собственности на бесхозяйные ГТС.
- 2. Разработка проектно сметной документации и капитальный ремонт гидротехнических сооружений;
 - 3. Озеленение территории муниципального района;
 - 4. Обустройство площадок и установка контейнеров для сбора ТБО.
 - 5. Обустройство родников.
 - 6. Расчистка русла рек Богучарка и Л. Богучарка

Программа составлена по той же методике, но в упрощённой форме.

В Кантемировском районе программу не нашёл.

Ростовская область. В области есть Министерство природных ресурсов и экологии, лесная служба в его составе. Есть государственная и областная программа: в госпрограмме так же пять подпрограмм. Структура и форма по единой методике.

А что же в муниципальных образованиях?

- В области есть несколько межрайонных подразделений областного министерства.
- В районной администрации Константиновского района есть ответственный сотрудник, которому поручили по совместительству «складывать бумаги» касающиеся охраны природы. Это бывший бухгалтер. Как мне признались в администрации, программу разработали для обоснования получения денег на одно мероприятие, остальные пункты написали для количества. Структура и форма программы по действующей методике.

Волгоградская область. В структуре правительства области есть комитет природных ресурсов и экологии. Лесная служба так же в него не входит. Найти природоохранную программу так же не просто.

Структура программы и перечень мероприятий примерно такой же, за исключением того, что здесь на много больше пунктов по строительству и капитальному ремонту гидротехнических сооружений и предотвращение негативного воздействия воды.

В администрации Октябрьского района природоохранные вопросы курирует заместитель главы администрации по строительству. Есть работник, которому поручают делопроизводство или отдельные возникающие вопросы. Программы нет — нет денег.

Примерно такая же ситуация в Орловской, Рязанской, Владимирской, Нижегородской областях.

Вот к такому состоянию мы пришли в результате реформ за последние двадцать лет. Во всех областях и муниципалитетах ответственные работники признавались, что у них нет полного представления об экологической обстановке, состоянию рек на территории. Нет перечня мероприятий по решению экологических проблем на долгосрочный (20-50 лет) период. При смене кадров это приводит и приведёт к полной потере информации о

состоянии территории, с учётом того, что муниципалитеты фактически отстранены от этой работы.

Приведу пример из личной практики. 1993 году мы в городе утвердили комплексную природоохранную программу с включением всех природных сфер и всех мероприятий, которые мы считали нужными. По экспертной оценке, на их реализацию потребовалось бы от 30 до 50 лет. Каждый год мы выполняли самые необходимые мероприятия, насколько хватало средств, оставляя и корректируя мероприятия. Но в 2000-е годы вынуждены были подчиниться требованиям по переходу на программно-целевой метод финансирования. Большинство пунктов программы исчезло (нет денег), общее представление тоже. А учитывая нашу Российскую практику с приходом нового лидера «менять команду», боюсь, что со временем «потеряется» и комплексная программа из столов сотрудников.

3.7. Оценкой сегодняшнего экологического состояния могут быть выступления на Госсовете посвящённому Году экологии в РФ 27 декабря 2016 года [15]:

В.В.Путин: «.... Я хочу это подчеркнуть, мы говорим о развитии экономики страны, но с упором на решение экологических проблем.... Понятно, что работа предстоит долгосрочная — на 20, на 30 лет и более...... Ключевой вопрос — достижение кардинального снижения выбросов вредных веществ в атмосферу, их сбросов в водоёмы и в почву...

Половина городского населения живёт в условиях высокого уровня загрязнения воздуха... Значительная часть поверхностных вод оценивается сегодня как «грязные» и «экстремально грязные». Семь процентов жителей не обеспечены качественной питьевой водой. Практически во всех регионах сохраняется тенденция к ухудшению состояния почв и земель...

Важное направление — совершенствование системы экологической информации.... Данные о загрязнении окружающей среды фрагментарны и оседают в разных ведомствах, а так называемые сводные расчёты загрязнения воздуха проводятся в крупных городах всего лишь 12 регионов Российской Федерации...

Мусор выбрасывают, где придётся и как придётся, и такие свалки занимают почти 48 тысяч гектаров...

Далее — ... активная вовлечённость граждан, общественных организаций в различные социальные проекты, в том числе в решение экологических проблем. Уже говорил: не нужно прятаться от людей в своих кабинетах.... Люди, безусловно, хотят знать и имеют право знать, и имеют право участвовать в экологических, просветительских акциях, в конкретных делах по улучшению качества жизни, по благоустройству домовых территорий, парков, скверов. Я просто убеждён: доверие к инициативам граждан, диалог и партнёрство с общественными движениями — очень важное условие формирования высокой экологической культуры в стране».

В.В.Жириновский: «Конечно, про мусор можно много говорить, но нужно переходить от «мусорной» экономики к «зелёной» экономике. И в органах власти надо вводить принципиально новую, современную систему экоуправления... И основная доктрина должна быть, что человек не должен жить среди небоскрёбов, ...

Чтобы наши губернаторы и мэры городов могли влиять на решение важных проблем... – надо сделать вертикаль власти ещё более жёсткой, опустить её до главы поселения».

Прямо или косвенно, приведённые факты говорят о провале экологической политики в этой области. Вот результат реформ системы управления в этой области за 20 лет. Конечно, с учётом накопленных до этого проблем.

А, что же делать? Я сторонник того, что всё зависит от системы управления. Поэтому надо совершенствовать систему управления.

4. Как совершенствовать систему управления?

Первое, что надо отметить, это то, что в основе всего должно быть экономическое развитие на основе рационального природопользования и сохранения природы. Только на основе экономического развития может увеличиваться материальное благополучие граждан. Ни о каком улучшении экологической обстановки, пока работники и пенсионеры получают нищенскую зарплату и пенсию, мечтать не надо.

Второе: невозможно решать отдельно вопросы сохранения водных ресурсов, в природе всё связано.

Невозможно решить задачу рационального природопользования и формирования комфортных условий проживания без совершенствования системы управления этой сферой и в первую очередь без вовлечения в этот процесс органов местного самоуправления, то есть расширения прав и передачи реальной власти органам местного самоуправления. Участие населения в создании комфортных условий проживания должно стать частью правовой системы хозяйственного механизма жизнеобеспечения поселка, города, района. Задача создания условий для функционирования такого механизма должна в основном лечь на местные органы власти. Функция государства - создать "правила игры" и контролировать их выполнение, но не в такой мере как сейчас, когда контроль превращается в самоцель для существования контролеров.

Следовательно, с точки зрения управления для решения экологической проблемы надо создать такую систему управления, чтобы рациональное природопользование и охрана природы, являлись - бы важнейшей обязанностью органов местного самоуправления при руководящей роли государства. Для решения этой задачи надо чтобы, в частности, у них были соответствующие полномочия.

Но можно ли создать идеальную систему управления в эпоху революционных перемен и смены социально экономической формации, постоянными финансово экономическими кризисами в мировом масштабе? И вообще, уместно ли рассматривать отдельно только экологическую проблему и возможно решить её отдельно без увязки с остальными сферами деятельности общества? Давайте попытаемся разобраться, что вообще происходит с управлением на уровне органов местного самоуправления и в частности в посёлках и городах.

Известно, что в системе: **«субъект управления - система управления - объект управления» определяющим** структурным элементом **является система управления**.

Сегодня в большинстве посёлков, городов, районов мы имеем:

- **объект управления** проблемную экологическую и социально- экономическую обстановку;
- субъект управления администрации посёлков, городов, районов и структуры Федеральных и Субъектов Федерации органов, в той или иной степени, отвечающих за управление в городе;
- **систему управления** несовершенную, с плохим разделением компетенций, плохим взаимодействием и постоянными реорганизациями служб.

Таким образом, стоит задача: создать (совершенствовать) такую систему управления, с помощью которой можно эффективно управлять посёлком, городом и компенсировать «субъективный фактор».

Если посмотреть на посёлок, город как на сложную социально-экономическую систему, то в её составе можно выделить три основных системо - образующих элемента:

- А). Население и его объединения (юридические лица, общественные, политические и др. организации).
- Б). Природные ресурсы, являющиеся основой удовлетворения потребностей населения.
- В). Средства труда и производства, с помощью которых население удовлетворяет свои потребности (Здания, сооружения, жилые дома, инженерная инфраструктура и др.).

Взаимодействие этих составляющих элементов является основой жизнедеятельности любой территории. Следовательно, для управления территорией нужно учитывать, прежде всего, эти элементы. Но недостаточно.

При функциональном анализе можно выделить две основные самостоятельные функции: экономическая и социальная.

Взаимодействие А, Б, В, при создании продуктов потребления первого, второго и т.д. уровней передела в природо - продуктовой вертикали можно отнести к экономической функции. Сюда можно включить всю производственную сферу, ЖКХ, дороги, транспорт, торговлю и т.п. Причём традиционное понимание финансов и экономики в структуре органов власти нужно отнести тоже к экономической функции в качестве обеспечивающей роли. По крайней мере, здесь можно обойтись без самостоятельного заместителя. (Да простят меня конструкторы действующей системы. Посягнул на святое. Дело в том, что со времён Гайдара и Чубайса, министр финансов и заместитель главы по финансам почти везде были «священной коровой». Их влияние чуть ли не больше, чем Премьера или Главы)

Взаимодействие A, Б, В, при создании услуг, общественные взаимоотношения, отнесём к социальной функции. В неё можно включить: образование, культуру, спорт, здравоохранение, соцзащиту, молодёжную политику, общественные взаимоотношения и т.п.

Именно в рамках этих функций можно создавать различные структуры управления, дробя на любое количество подразделений в рамках этих функций. Например, в рамках экономической функции можно объединять или разделять коммунальную, строительную, имущественную, земельную службу; экономическую и финансовую службу; объединять и разъединять социальные службы и это будет эффективно работать, с поправкой на субъективный фактор. Но объединять экономическую и социальную службу нельзя, так как это разные функции: в одной создаются материальные блага, а в другой перераспределяются между теми, кто создаёт услуги. В любой из них можно применять общие элементы и методы управления, но не объединять.

При таком подходе, если посмотреть структуру Администрации города, района (исполнительная власть органа местного самоуправления) пока только на уровне заместителей главы администрации (в разных городах могут быть различные названия, например, Мэр), то очевидно, что просматривается «двухзамовая» структура Администрации: заместитель по «экономике» и заместитель по «социалке».

Но очевидно, что для обеспечения деятельности Администрации нужны обеспечивающие службы: кадры, делопроизводство, содержание зданий и материальнотехническое обеспечение и др. Для руководства этими службами необходим третий заместитель, традиционно называющийся «управляющим делами администрации».

Таким образом, при самом общем объединении функций мы имеем минимальную потребность заместителей. **Назовём её «трёхзамовой» структурой.**

На первый взгляд, кажется, что мы определили минимальную структуру. Но не всё так просто, необходимо выделить ещё одну функцию, с которой, собственно, мы и начали этот разговор: экологическую. Остановимся и обоснуем подробнее эту функцию.

Дело в том, что за последние несколько тысяч лет (более или менее изученные историками и осмысленные философами), человечество так и не выработало разумную модель поведения во взаимоотношения общества и природы. По мере роста численности населения на планете, развитии науки и техники, усиливалась эксплуатация природных ресурсов жизненно необходимых для существования человека. Своим «неразумным» поведением во взаимоотношении общества и природы, общество создало новую проблему, которая в 20-м веке получила название «экологическая». Эта проблема приобрела такие масштабы, которые начали угрожать самому существованию человека.

Отмечу, что из десятков определений термина «экология» я поддерживаю тех специалистов, которые понимают и употребляют термин «экология» - как взаимоотношение общества и природы.

Таким образом, между экономической и социальной функцией появилась, новая, находящаяся между ними и пронизывающая их экологическая функция. Причём объединять её с другими функциями, как это обычно принято делать до настоящего времени, (если мы действительно хотим решать эту проблему) нельзя. Кроме всего прочего она обладает специфическими свойствами - элементами силовой (контрольной, ограничивающей) службы. Создавая самостоятельную муниципальную экологическую службу, орган местного самоуправления показывает всем, что он ставит экологическую политику в перечень приоритетных задач, а экологическую безопасность и улучшение природной среды считает важнейшими факторами улучшения качества жизни населения.

Мы не будем здесь снова доказывать необходимость и важность экологической деятельности. В последние десятилетия десятки мировых научных, общественных и политических деятелей показали и согласились, что экологический фактор является ведущим фактором качества жизни и комфортных условий проживания.

Что происходит, когда природоохранную службу подчиняют «природопользователю» (например, строительной или коммунальной структуре администрации)? Рано или поздно объективно возникнут противоречия, не зависимо от того, какой там руководитель - прогрессивный, образованный, интеллигентный, «зеленый» (не важно кто это строитель, коммунальщик, педагог или врач). В любой структуре, где экологическая функция является второстепенной, эффективно работать экологическая служба не будет. Примерно то же произойдёт, когда экологическая служба будет подчинена социальной функции.

Экологические проблемы и экологическая безопасность являются новыми проблемами для общества и развиваются настолько быстро, что угрожают самому существованию человека. Общество пока не может или не успевает выработать устойчивых взглядов и подходов к этим проблемам. Экологическая безопасность не стала нормой поведения, как в прочем и социальная безопасность. Поэтому органы власти должны создать такую систему управления, при которой будет возможно решать стоящие экологические проблемы эффективно.

Применяя Природоресурсный метод управления, в рамках экологической функции необходимо объединить все вопросы природопользования (землепользование, лесопользование, недропользование, водопользование, рыболовство, охота) и охраны природы. Сюда же надо отнести и вопросы по улучшению природной среды (например, озеленение, благоустройство, создание парков и т. п.).

При таком подходе в структуре администрации будет служба, которая забирает на себя все не свойственные другим функциональным службам обязанности, и подчинена она самостоятельному заместителю главы администрации. Назовём это **«четырёхзамовой» структурой.**

Стоп! А здесь необходимо остановиться. Давайте проанализируем это предложение. Более двадцати лет я пропагандирую такую структуру. Но широкой поддержки она не нашла. Практика показывает, что экологическое состояние в стране не улучшается. Надо делать выводы. Надо не заместителя по природопользованию и экологии создавать, а «экологизировать» саму власть. То - есть, положения о рациональном природопользовании и охране природы, как ведущего фактора комфортного проживания населения, внести в обязанности всей администрации и главы. Соответствующая служба, если не учреждать ещё одного заместителя, должна быть подчинена только главе, а её состав, структура, численность определят исходя из местных условий.

Препятствием для создания такой системы управления на муниципальном уровне является то, что ОМС не входят в структуру государственной власти. Спектр предложений по изменению такого положения обширен. От увеличения самостоятельности до назначения руководителей всех уровней власти. Поддержу компромиссный вариант: сделать ОМС органами двойного подчинения. Такая система управления есть, кажется, во Франции. И не надо этого бояться и ориентироваться на мнение «мирового сообщества».

По факту ОМС с начала 2000-х годов не самостоятельны. Действующая бюджетная и налоговая система сделала практически все муниципальные образования дотационными.

Предложения Президента Р.Ф, о внесении дополнений в Конституцию Р.Ф, в части Органов местного самоуправления вызвали обширную дискуссию и критику, но принятая формулировка в законе № 1-ФКЗ от 14 марта 2020 года ("З. Особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом.") мне кажется декларативной.

А при единой системе государственной власти появляется законная «вертикаль» власти и уходим от дублирования функций в муниципалитетах. Один и тот же сотрудник обладает перечнем полномочий, часть из которых является государственными, а часть муниципальными. Кроме того, должно высвободиться часть сотрудников занятых контролем за счёт включения во все нормативные документы положений о выполнении норм природопользования и охраны природы (например, как требования по технике безопасности), и разработки методики, и вопросника, для проведения проверок различными службами. Например: при проверке градостроительной службой обязательно выяснять и другие вопросы (договор на утилизацию отходов, куда идут стоки, сохранение зелёных насаждений и т.п.)

4.1. Допустим, что всё вышеизложенное принято. Что дальше?

А тогда начинается основная работа. Дело в том, что вся наша нормативная база в области природопользования и охраны природы универсальна. Она, если можно так сказать «за всё хорошее, против всего плохого». Далее каждому муниципальному образованию необходимо в первую очередь выработать собственную экологическую политику позволяющую реализовать на местном уровне государственную экологическую политику и реализовать требования природоохранного законодательства. Провести всеобъемлющее общественное обсуждение и утвердить. Это должен быть документ общественного согласия. Опустив все перипетии и эволюцию во взглядах и представлениях, на сегодняшний день можно сформулировать следующие составляющие экологической политики:

- 1. Создание долгосрочной экологической программы.
- 2. Создание системы административных механизмов и мер, позволяющих управлять экологической обстановкой в городе.
 - 3. Организация экологического образования и пропаганды.
- 4. Формирование экологической инфраструктуры (системы природоохранных механизмов, учреждений и предприятий).
 - 5. Создание системы экологического мониторинга.
 - 6. Регулирование землепользования, природопользования.
- 7. Формирование системы поддержки и поощрения общественных экологических инициатив.

Задача экологической политики: объединить все административные и общественные силы на решение социально-экономического развития и экологических проблем, сформулировать основные цели и задачи и довести их до всех слоев населения.

Таким образом, можно будет сказать, что в муниципальном образовании ведется работа по созданию нормальных социально-экономических и экологических условий для комфортного проживания человека, насколько это возможно в нынешних социально-экономических и политических условиях. Именно термин «комфортное проживание» надо взять на применение в повседневном лексиконе, как наиболее понятный широким массам населения.

Что же такое «экологические условия комфортного проживания»? Если провести социологический опрос десяти человек, то мы рискуем получить десять различных ответов, а, возможно и не получим экологическую составляющую.

Но в последнее время мы часто слышим тезис, что экологическая обстановка ведущий фактор качества жизни человека, так как именно экологический фактор реально угрожает здоровью и самому существованию человечества. Тогда каковы же должны быть итоги экологической деятельности и как их оценивать? Попробуем сформулировать эти итоги на примере города:

- 1. Состояние территорий. У каждого участка земли должен быть собственник, пользователь или организация ответственная за его состояние. Конечный показатель все территории, не занятые зданиями, сооружениями и твердым покрытием должны быть озеленены, и поддерживаться в надлежащем санитарном состоянии.
- 2. Все отходы, образующиеся в быту, сфере услуг, на производстве, должны быть учтены, собраны, переработаны или захоронены. Конечный показатель отсутствие несанкционированных свалок и захламленности территорий. Для этого необходимо иметь стандартный набор производств (в зависимости от плотности населения: городских, межгородских, районных, межрайонных, областных, межобластных):
- -полигон по переработке, утилизации и захоронению твердых коммунальных отходов,
 - -полигон по переработке, утилизации и захоронению промышленных отходов,
 - -полигон по переработке, утилизации и захоронению токсичных отходов,
 - -полигон для сбора и утилизации металлов,
 - -установка по утилизации медицинских и биологических отходов,
- -установка по утилизации отдельных видов токсичных отходов (ртуть, масла, аккумуляторы, кислоты и др.).
- 3. Все коммунальные, ливневые, промышленные стоки должны быть собраны и очищены до требований норм. Город, посёлок должен иметь:
 - -канализационные очистные сооружения (КОС),
 - -ливневые очистные сооружения (ЛОС),
- -локальные очистные сооружения, на отдельных предприятиях, для очистки стоков, поступающих на КОС,
- -очистные сооружения на предприятиях-загрязнителях, самостоятельно сбрасывающих стоки в водные объекты.
- 4. В городе, посёлке не должно быть превышение ПДК загрязнения атмосферного воздуха опасными веществами. Все производства и техника, загрязняющие атмосферный воздух должны быть оснащены устройствами по их улавливанию и очистке до требований норм.
- 5. В городе, посёлке должна быть создана система рекреационных зон для отдыха граждан (парки, скверы, пруды, водохранилища, зеленые зоны)

По сути ничего сложного и всё укладывается в нормы и представления проживания нормального человека в своём доме. Ну не будет же нормальный человек образовавшийся мусор разбрасывать по квартире, двору, фекалии сваливать в угол или в колодец, разбивать ртутную лампу, разливать кислоту из аккумулятора в квартире и т.д. и т.п.

Но, если в городе не работают предприятия, безработица, низкая зарплата – ни о каком общественном согласии по созданию комфортных экологических условиях проживания мечтать не следует.

Что касается показателей по оценке состояния дел, то их надо выработать из существующих показателей, вытекающих из различных ведомственных норм, правил и форм отчетности. В основном они разработаны, но, на мой взгляд, разобщены, формальны и не всегда отражают реальное состояние дел. Например, по отчетам об отходах в городе может быть благополучное состояние дел, однако, на практике мы видим другое.

Разработать показатели, по которым можно реально управлять экологической обстановкой задача всех экологических служб и других служб, занимающихся городской средой. И здесь мы вплотную подходим к вопросу взаимодействия и координации работы природоохранного муниципального органа с другими муниципальными службами. Очень важно не повторить ошибку федерального уровня, когда федеральный экологический орган один пытается «заставить» всех выполнять экологические нормы и правила вместо того, чтобы создать систему управления и экологизировать саму власть. Речь идёт о создании системы управления на уровне муниципального образования на принципах «зелёной экономики», чтобы все подсистемы управления муниципалитета были пронизаны нормами рационального природопользования и охраны природы. Конечно, это огромная самостоятельная задача, которую необходимо решать в будущем.

4.2. Вернёмся на федеральный и областной уровень.

Поскольку определяющим в экологической работе я считаю систему управления, то, как отмечалось выше, выход надо искать в создании другой системы управления в области природопользования и охраны природы, а если точнее в её совершенствовании. На мой взгляд, надо изменить распределение компетенций и функций между федеральными, субъектов федерации и местными органами власти, переместив центр природоохранной работы на места. Не углубляясь в детали, анализируя различные предложения, можно примерно в процентах определить обязанности в следующих объёмах: федерация — 5-10%, субъект федерации — 15-20%, местное самоуправление — 70-80%. И ответственность за экологическую обстановку должно лежать не на природоохранном ведомстве, а на председателе правительства, губернаторе, главе местного самоуправления. Природоохранные службы должны быть их рабочими инструментами.

Сегодня местное самоуправления ответственно за решение почти всех вопросов социально экономического развития территории, а в решении экологических вопросов только принимает участие. Тогда кто же отвечает в целом за решение всех проблем? На практике никто. Все заняты делом, а конкретных результатов мало. Увеличив полномочия местного самоуправления, определив взаимоотношения и подчиненность экологической службе губернатора, и включив их в повседневную работу органов власти, начиная от формирования бюджета и заканчивая контролем, мы получим реальные результаты, намного превышающие возможности бюджета, потому что мы улучшим основное — систему управления. Таким образом, мы «экологизируем» саму власть, бюджет (насколько это возможно), повысим эффективность природоохранной работы, иными словами экологизируем саму жизнь.

Немного о деньгах.

Постоянно приходится слышать: «денег нет». Но надо понимать, что экологически комфортные условия проживания стоят дороже. Ну и что – тупик, если «денег нет»? Нет. Просто делать многое надо не за счёт бюджетного финансирования, а за счёт включения этих затрат в себестоимость продукции и услуг. Конечно, придётся признать, что население будет больше платить за мусороудаление, канализацию, тепло и др. Но, сколько можно «прятать голову в песок» и использовать «тарифы ЖКХ» для поднятия рейтинга при очередных выборах? Вспомните, сколько спекулировали этим за 20-30 лет. А, что в итоге, что-то подешевело? **Пора умнеть.** И тогда, я уверен, конечная общественная стоимость конечного продукта будет ниже.

Менять надо и подходы к природопользованию. Часто приходится видеть, как захламлены поваленными деревьями и сухостоем пригородные и городские леса. Денег на очистку нет. Так отдайте бесплатно населению. Всё равно гниёт и создаёт повышенную пожарную ситуацию. Нет, нельзя! Недавно приняли решение, но контролирующие органы рассуждают: «можно брать только то, что можешь унести сам». Ну это уже не смешно!!!

Такая же картина с землёй и с водными ресурсами. Территории деградируют, зарастают, загрязняются – нет денег. А отдать кому то, чтобы он привёл всё в порядок и

обеспечивал себя, семью и возможно работников нельзя. Мы так никогда не выберемся из нищеты и запустения. Надо принять решение: если кто — то хочет восстановить пруд, ручей и речку, восстанавливая родники, осущить и использовать заболоченную пойму, овраг, балку, то эти территории в упрощённом порядке отдавать в долгосрочную (свыше 49 лет) безвозмездную аренду, с правом приоритетного продления. А возможно и в собственность.

И здесь мне на ум приходит одно выражение: «бедность — это не состояние экономики, это состояние ума». Следовательно, надо менять состояние ума, в первую очередь у управленцев, а кто этого не может сделать, предлагать заняться другим посильным делом.

4.3. И снова вернёмся к проблемам муниципальных образований.

Какой должна быть муниципальная природоохранная программа? Когда я смотрю рекомендованную методикой современную программу, то возникают вопросы. Какие и кому нужны доказательства строительства очистных сооружений, полигонов переработки и утилизации отходов, строительства парков, озеленения, экологической пропаганды и т.п. в городе? Или в программе по оз. Байкал? У нас что, профессионалы в управление перевелись? Невольно приходишь к мысли, что перевелись. Начинаешь думать, что эту методику нам навязали, чтобы совсем всё развалить или убить у людей веру в разумность власти.

Пример из личной практики. В начале 2000-х годов пришли сдавать проект бюджета в финансовую службу администрации города, с программой, переделанной по новой методике. Молодой специалист первой категории посчитала, что программа составлена не качественно и не обоснованы пункты программы на строительство сквера, озеленение, экологическую пропаганду и др. Напомню, что до этого эта же программа действовала около десяти лет. По ней было видно - в какие годы, что делалось, что делать в последующие годы. Я попытался решить вопрос через вышестоящее руководство. Получил невнятную поддержку и требование всё сделать по форме, иначе в вышестоящем органе власти не пропустят. Посоветовавшись, решили чуть подправить и послали проект со своим специалистом первой категории. Всё прошло. Больше эти программы по всем отраслям я не читал. Согласовывал общий лимит финансирования и перечень основных мероприятий. Это примерно 5-10% информации в программе, остальное словоблудие. Для специалистов, понимающих предмет, которым они управляют и владеющих информацией о состоянии дел ничего доказывать не надо.

Выше были сформулированы семь пунктов экологической политики, а по сути разумного проживания в своём доме, дворе и какие результаты должны быть в перспективе. Но для её реализация нужна Программа, мероприятия, планы. Попробуем сделать модельную программу и программные мероприятия для абстрактного посёлка, города, района. **Приложение 1,2.**

Используемая литература.

- 1. О. Я. Олькович, А. А. Гудков. Критика экологической критики. М. Мысль 1990.
- 2. Об охране окружающей среды. М. изд. Политической литературы. 1981.
- 3. Экологическая альтернатива. М. Прогресс. 1990.
- 4. Б. А. Боровских. Планирование природопользования. М. Экономика. 1979.
- 5. М. Т. Мелешкин, А. П. Зайцев, Х. Маринов. Экономика и окружающая среда. М. Экономика. 1979.
 - 6. Оптимизация природопользования. М. Знание. 1984.
- 7. Охрана окружающей природной среды. Постатейный комментарий к закону России. М. Издательство "Республика". 1993г.
 - 8. В борьбе с драконом "когай". М. Мысль. 1991г.
 - 9. Конституция РФ

- 10. ФЗ Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ.
- 11. Земельный кодекс РФ, ред. от 03.07.2016 г.

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/

12..Водный кодекс РФ, ред. от 03.06.2006 г.

http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=206517#0

- 13. Лесной кодекс
- 14. ФЗ Об охране окружающей среды.
- 15. Речь В.В. Путина и др. на заседании Госсовета 27 декабря 2016 года посвящённому Году экологии в России в 2017 году. http://www.kremlin.ru/events/president/news/53602

Руководитель проекта В.А.Браташов.