

**Русское географическое общество.
Московское областное отделение.**

**Предложения по совершенствованию системы управления
рациональным 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, напомним 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.

Оглавление.

1.Состояние дел по организации управления рациональным природопользованием и охраной природы в России... 1	
2. А какова система управления сегодня?.....4	4
2.1. Управление земельными ресурсами.....5	5
2.2. Управление водными ресурсами.....6	6
2.3. Управление лесными ресурсами.....7	7
2.4. Полномочиями по уровням власти.....8	8
2.5. Так в чём же причина?.....9	9
3.Оптимизация управления природопользованием и охраной природы в муниципальном районе, городе (городском округе)10	10
3.1. Заменить в применении термин «экология» на «рациональное природопользование и охрана природы»10	10
3.2. Создание природоохранной структуры в ОМС.....12	12
3.3. Реформировать ОМС, сделав их органами двойного подчинения.....15	15
4. Политика рационального природопользования и охраны природы..... 16	16
5. Итоги рационального природопользования и охраны природы и как их оценивать.....17	17
6. Какой должна быть муниципальная природоохранная программа.....18	18
7. О распределение компетенций и функций между федеральными, субъектов федерации и местными органами власти.....18	18
8. А теперь о главном - о деньгах.....19	19

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

Корни нынешних проблем ведут в 30-е годы прошлого 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, **проблемы загрязнения природной среды 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 Совете министров СССР. 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. Кроме положительных результатов, были и проблемы, 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 XXVIII 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 Постановление 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 ... 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 противопозитивных 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 экологическо-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 бумаге центрального ведомства можно легче заволочить 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 механизма 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 Минприроды, 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 приспособляются 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.**

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 мало, и заместители глав администраций — это вчерашние хозяйственные и технические руководители или муниципальные служащие, выросшие в условиях отсутствия мировоззрения **рационального природопользования**, 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 увенчалась 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 к началу 21-века.**

2. 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 слияния (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 (Минприроды) Российской Федерации (РФ)** 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? Начнём с земельных ресурсов.

2.1. Управление земельными ресурсами.

Земля – 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 функций созданному 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 проблем загрязнения природной среды. Но этого не произошло.** Внятной политики, направленной на решение насущных проблем на местах, мы не ощутили. Созданная за многие годы федеральная природоохранная служба существенно сократилась. Её специалистов поделили между Российской Федерацией (РФ), Субъектами Российской Федерации (СРФ) 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 Грачёв В.А. 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, как и сам термин экология**, 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 его с условием не ухудшить его качество и условия проживания людей, следовательно, управлять земельными ресурсами 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.

2.2. Управление водными ресурсами.

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 СРФ (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 (БО). 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.

Посмотрим полномочий по управлению водными ресурсами.

Здесь всё просто. Полномочия города, района, городского округа распространяются только на водные объекты, находящиеся в их собственности.

Статья 27 Водного кодекса:

1. К полномочиям органов местного самоуправления (ОМС) в отношении водных объектов, находящихся в их собственности, относятся:

1) осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий;

2) осуществление мер по охране таких водных объектов;

К полномочиям муниципального района (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 РФ**, за исключением случаев, установленных частью 2 настоящей статьи.

2. **Пруд, обводненный карьер**, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности СРФ, муниципальному образованию, физлицу (ФЛ), юрлицу (ЮЛ), находятся соответственно в собственности СРФ, муниципального образования, ФЛ, ЮЛ, если иное не установлено Федеральным законом.

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.

2.3. 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 пределах 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.

2.4. 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 РФ признается и гарантируется местное самоуправление (МС). МС в пределах своих полномочий самостоятельно. **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 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 \\Год	1991	2003.	2010	2016
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:

- **организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора на сегодняшний день превратилась в участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному...) и транспортированию твердых коммунальных отходов;**

- **информация население об экологической обстановке – вообще исчезла;**

- осуществляет в соответствии с законодательством управление и контроль в области использования и охраны вод, лесов и недр, атмосферного воздуха, растительного и животного мира, других природных ресурсов на территории района- вообще исчезла;

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 сделать 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.

2.5. Так в чём же причина?

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

Таблица

Наименование муниципального образования Год	1991	2002.	2010	2016
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.

У РФ собрано избыточное количество полномочий. Потом придумали механизм делегирования полномочий в СРФ, но поскольку переданные полномочия полностью не финансируются, то многие делегированные не выполняются.

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.

Я уже отмечал выше, что бюджетное финансирование с начала 2000-х годов ведётся на основе целевых программ. О том, сколько денег надо на решение проблем вообще, никто не говорит. Я бы сказал, что это латание дыр.

Нет смысла тратить время на анализ целевых программ и подпрограмм России и областей. Они составлены по единой методике Правительства и включены в них только те проблемы, на которые можно выделить финансирование.

А что же в муниципальных образованиях?

В отдельных муниципалитетах есть специальный работник, а в отдельных эти обязанности (в основном делопроизводство), поручают другому работнику. Целевые программы составляют по той же методике. Денег в бюджете в основном нет.

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 о **загрязнении природной среды**, состоянию рек на территории. Нет перечня мероприятий по решению проблем **природопользования и охраны природы** 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.

Кроме камеральных изысканий, за шесть лет полевых работ реализации проекта «Экспедиция Великие реки России от истока до устья» обследовано 13 рек на территории 10-ти областей. В результате, в частности, по рекам вынужден сделать вывод: **у рек нет реального зозяина.**

Оценкой сегодняшнего состояния природопользования и охраны природы могут быть выступления на Госсовете посвящённому Году экологии в РФ 27 декабря 2016 года. [15]

Не буду приводить выдержки из выступлений. Отметим, что на тему рационального природопользования и охране природы постоянно высказывается Президент, Премьер-министр, ведущие политики, учёные.

Прямо или косвенно, их высказывания 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.

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

3.1. Заменить в применении термин «экология» на «рациональное природопользование и охрана природы».

Проанализировав все публикации и итоговую записку о системе управления и предложения по совершенствованию системы управления природопользованием и охраной природы, я прихожу к выводу, что надо, в основном, исключить термин «экология» из применения, заменив его на традиционное - «природопользование» и «рациональное природопользование», «охрана природы».

Термин «экология» (нем. *Ökologie*) в 1866 году ввёл немецкий биолог Э. Г. Геккель. В книге «Общая морфология организмов» он писал об экологии как о науке, изучающей взаимоотношения живой и неживой природы. Тогда широкого применения этого понятия не произошло. Отечественная и зарубежная наука продолжала использовать свои термины: биоценоз, биогеоценоз, географическая оболочка, природный комплекс.

Но в 20-м веке этот термин стал «популярным». Где-то прочитал, что существует около 90 определений термина «экология». Часто его употребляют безграмотно. «Экологией» называют и науку, и дымящую трубу, и охрану природы, и красивую природу... Однажды председатель Думы РФ заявил, что «наша страна богата экологией». Вместо внедрения принципов рационального природопользования, мы забалтываем реальные проблемы «борьбой за экологию».

По сути дела, этот термин превратился в «троянского коня». На нём паразитирует многочисленная армия «борцов за экологию», он кормит большую армию природоохранных служб, его используют в конкурентной борьбе. Большинство из «экологов-общественников» искренне хотят улучшить состояние природной среды. Но делается это в «борьбе». А может пора начать просто жить и работать. Согласитесь, что через «борьбу за экологию», мы боремся с базовой потребностью человека. А согласно «Пирамиде потребностей по Маслоу» базовыми потребностями являются физиологические.



Следовательно, пока они не будут удовлетворены, остальные не актуальны. В следующую потребность – безопасность можно отнести охрану природы.

Давайте порассуждаем. Всё для удовлетворения потребностей мы берём из Природы. Здесь при их добыче эти продукты получают первую прибавочную стоимость.

Далее в процессе переработки образуются отходы и дополнительная прибавочная стоимость. И тут нас начинает «жаба есть». Мы пытаемся «экономить» на переработке отходов и тем самым постепенно превращаем Землю малопригодной для жизни.

Далее в процессе потребления появляется отходы от упаковки и отходы от самого человека (моча, кал, моющие средства и т.д.) образуются дополнительная прибавочная

стоимость И снова мы пытаемся «экономить» на переработке отходов. Нам не хочется платить за жилищно-коммунальные услуги (ЖКУ).

А в результате мы получаем малоприспособленную для жизни территорию. И вроде бы все от Президента страны до Гавы города «за экологию». Народ «За экологию» - все мы читаем многочисленные инициативы «за экологию». А «воз и ныне там». Приведу два комментария, полученные мною на публикацию в Ютубе видеофильмов о современном состоянии реки Протва (<https://rivers-russia.ru/novosti/2022/01/16/videofilm-po-obsledovannym-rekam-r-protva.html? utl t=vk>) и Богучарка (<https://www.youtube.com/watch?v=u9kyELhX3nw>):

«Очень печально, что наши водоёмы в таком состоянии. Наплевательское отношение к природе у людей. Приехать пожрать, побухать, оставить груду мусора и свалить ничего не убрав. Сердце кровью обливается, хожу на рыбалку или просто погулять на Протву, обязательно несу пакет чужого мусора обратно, а что поделать, коли люд нынче такой пошёл. Спасибо за фильм. Веря 2022»

«Очень грустно смотреть на исчезнувшие места своей молодости!!! Так щемит в груди... сил нет...»

Знаю, что очень большая часть населения скажет, что виновато «начальство». И разубеждать их бесполезно, в качестве реплики скажу, что «начальство» виновато хотя бы в том, что не создало соответствующую обстановке систему управления. Я снова призываю, не заикливаться на поиске «кто виноват», а сосредоточиться на «что делать».

Другая не маленькая часть населения подумает: «ну вот, ещё один «утопист» предлагает поменять название «милицию» на «полицию». Но всё-таки, согласитесь, что в любом деле надо договориться о терминах и определениях.

Итак, договариваемся, что дальше мы будем применять вместо размытого термина «Экология» термины **«рациональное природопользование», «охрана природы».**

Если мы соглашаемся, что согласно «Пирамиде потребностей» по Маслоу базовыми потребностями являются физиологические, то мы должны понимать, что получать их можно только из природной среды с помощью развития экономики. Но тогда почему мы не провозглашаем приоритет развития экономики? Понятно, что любое производство наносит вред природе. Для его предотвращения мы обложили производство системой ограничений, но надо признать, что проблема в общем не решается. Следовательно, надо совершенствовать систему управления охраной природы, искать другие методы.

3.2. Создание природоохранной структуры в ОМС.

"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, вода, 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".

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

Это значит, что "местные органы власти должны взять на себя всю полноту ответственности за социально-экономическое и состояние **природной среды** подведомственных им территорий", наполнится конкретным содержанием. Сегодня за **проблемы загрязнения природной среды** ответственны субъект федерации (республика, область, округ) и сама федерация, так как в их руках находятся почти все органы управления и контроля. Такая централизация по большинству вопросов не нужна.

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 состояния природной среды городов.**

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 дают хорошие результаты

Надо отметить, 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 состояния природной среды, пока работники и пенсионеры получают нищенскую зарплату и пенсию, мечтать не надо.

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 проблемы сохранения природной среды 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, в условиях практически ведения гибридной войны? И вообще, уместно ли рассматривать отдельно только проблему сохранения природной среды и возможно ли решить её отдельно без увязки с остальными сферами деятельности общества?

Думаю, что именно сейчас это и надо делать. 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** – проблемное состояние природной среды и проблемную 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».

Кстати, всё это актуально и для области, и для страны в целом.

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.

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 А, 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 материально-техническое 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 - **природопользовательскую**. 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», мы будем называть её «рациональным природопользованием и природоохранной». 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. А после замены термина на «рациональное природопользование и природоохрана» такое разъяснение не требуется, всё ясно.

Таким образом, между экономической и социальной функцией появилась, новая, находящаяся между ними и пронизывающая их природопользовательская и природоохранная 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 природопользовательскую и природоохранную службу, орган местного самоуправления показывает всем, что он ставит природоохранную политику в перечень приоритетных задач, а охрану природы и улучшение природной среды считает важнейшими факторами улучшения качества жизни населения.

Мы не будем здесь снова доказывать необходимость и важность природоохранной деятельности. В последние десятилетия десятки мировых научных, общественных и политических деятелей показали и согласились, что сохранение природной среды 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 природоохранная функция является второстепенной, эффективно работать природоохранная служба не будет. Примерно то же произойдёт, когда природоохранная служба будет подчинена социальной функции.

Состояние природной среды является новой проблемой для общества и загрязнение природной среды развивается настолько быстро, что угрожает самому существованию человека. Общество пока не может или не успевает выработать устойчивых взглядов и подходов к этим проблемам. Забота о состоянии природной среды не стала нормой поведения, как в прочем и социальная безопасность. Поэтому органы власти должны создать такую систему управления, при которой будет возможно решать стоящие проблемы загрязнения природной среды эффективно.

Как отмечал выше, 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.

3.3. Реформировать ОМС, сделав их органами двойного подчинения.

Давайте проанализируем это предложение. Более двадцати лет я пропагандирую такую структуру. Но широкой поддержки она не нашла. Практика показывает, что состояние природной среды в основном 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 муниципального образования, а её состав, структуру, численность определяют 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. Поддержку 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 ("3. 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. Политика рационального природопользования и охраны природы.

Далее каждому муниципальному образованию необходимо в первую очередь выработать собственную **политику рационального природопользования и охраны природы** позволяющую реализовать на местном уровне государственную 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 политики рационального природопользования и охраны природы:**

1. Организация образования и пропаганды рационального природопользования и охраны природы.
2. Создание долгосрочной программы рационального природопользования и охраны природы.
3. Создание системы административных механизмов и мер, позволяющих управлять состоянием природной среды в городе.
4. Формирование системы природоохранных механизмов, учреждений и предприятий.
5. Создание системы мониторинга состояния природной среды.
6. Регулирование природопользования.
7. Формирование системы поддержки и поощрения общественных инициатив охраны природы.

Задача политики рационального природопользования и охраны природы: объединить все административные и общественные силы на решение социально-экономического развития и проблем охраны природы, 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 природных условий для комфортного проживания человека, насколько это возможно в нынешних социально-экономических и политических условиях.

Что же такое «комфортное проживание» с точки зрения состояния природной среды? Если провести социологический опрос десяти человек, то мы рискуем получить десять различных ответов, а, возможно и не получим состояния природной среды.

5. Итоги рационального природопользования и охраны природы и как их оценивать.

Тогда каковы же должны быть итоги рационального природопользования и охраны природы 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,

- 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 условий 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 природопользованием и охраной природы задача всех служб, занимающихся городской средой. Очень важно не повторить ошибку федерального уровня, когда федеральный природоохранный орган один пытается «заставить» всех выполнять природоохранные нормы и правила вместо того, чтобы создать систему управления для власти. Речь идёт о создании системы управления на уровне муниципального образования на принципах рационального природопользования и охраны природы, чтобы все подсистемы управления муниципалитета были пронизаны нормами рационального природопользования и охраны природы. Конечно, это огромная самостоятельная задача, которую необходимо решать в будущем.

6. Какой должна быть муниципальная природоохранный 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 реализации нужна Программа, мероприятия, планы. Попробуем сделать модельную программу и программные мероприятия для абстрактного посёлка, города, района. **Приложение 1,2.**

7. О распределение компетенций и функций между федеральными, субъектов федерации и местными органами власти.

Поскольку определяющим в природоохранной 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, субъектами 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 состояние природной среды 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 природоохранных 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 природоресурсных и природоохранных служб губернатору, 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.

8. А теперь о главном - о деньгах.

Постоянно приходится слышать: «денег нет». Но надо понимать, что комфортные условия проживания стоят дорого. Ну и что – тупик, если «денег нет»? Нет. **Надо придумать организационно-финансовый механизм, который бы давал средства на охрану природы из себестоимости продукции, получаемой из природной среды и далее из их переработки.** Я вижу два источника:

1). 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.

2). Менять надо и подходы к природопользованию. Надо максимально упростить получение природных ресурсов для граждан и предприятий. 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, создают пожарную опасность – 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, осушить 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.

А вы попробуйте получить разрешение на строительство или восстановление пруда - замучаетесь бегать по кабинетам и не получите! Потому что уйму денег надо на всевозможные обоснования, оценку воздействия и т.д. и т.п., не доходя даже до проекта. Хотя на практике надо всего лишь пересыпать балочку и вставить трубу с "гусаком".

А деньги надо брать не из бюджета, а из продукции, которую получим в результате введения в хозяйственный оборот поймы, реки, пруда, заброшенного земельного участка.

И будет только польза если мы тому, кто возьмётся за восстановление поймы, реки, пруда, земельного участка отдадим в бесплатную аренду, например, на 49 лет. Ведь всё равно пропадает! А исчезнет река, исчезнет и население.

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 сильным делом.

И снова о водных ресурсах или реках.

То, что у рек нет реального хозяина для меня совершенно понятно. Много говорят о проблеме малых рек, принимают программы, а реки продолжают «исчезать». Но у нас тысячи километров судоходных рек, с плотинами ГЭС, водохранилищами, судоходными каналами. А вот здесь Большая вода и Большие проблемы. Лучшим документом, который мне удалось найти, по моему мнению, является «Речная доктрина Российской Федерации». Это проектно-аналитический доклад к разработке доктрины. Руководитель разработки Юрий Крупнов, генеральный конструктор Алексей Беляков.

Попробуем разобраться, как используются, управляются водные ресурсы в РФ и возможно ли объединить работы по Проекту «Экспедиция Великие реки России от истока до устья» и работы команды «Речной доктрины РФ».

Как видится мне «на сегодня» следующий раздел будет называться так:

9. Водные ресурсы РФ и предложения по совершенствованию использования и системы управления...

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.
18.10.2022г.