

© В.А. БРАТАШОВ

ecobrat@gmail.com

УДК 502.35

УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДОМ: ПОИСКИ ОПТИМАЛЬНЫХ РЕШЕНИЙ ПРОБЛЕМЫ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ

АННОТАЦИЯ. В статье обосновывается необходимость создания в России эффективной системы управления природопользованием и охраной природы, и прежде всего — на муниципальном уровне.

SUMMARY. The given paper explains the necessity of forming in Russia an effective control system of nature management and conservancy, especially at municipal level.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Муниципальная экологическая служба, система управления.

KEY WORDS. Municipal ecological service, control system of management.

Современное состояние многих территорий России, особенно городов, можно определить как критическое. Природа перестала быть источником даровых ресурсов и благ. Все большее загрязнение природной среды отходами производства угрожает здоровью и самому существованию человека. «В 1993 г., по данным наблюдений органов Федеральной службы России по гидрометеорологии и мониторингу, в 231 городе, где население составляет более 64 млн человек, среднегодовой уровень загрязнения воздуха превышал санитарно-гигиенические нормы ПДК (в 1992 г. таких городов было 171). Около 40 млн человек — жители 86 городов — испытывало воздействие вредных веществ, в 10 раз и более превышающих нормы ПДК». [1]

По данным, приведенным в Государственном докладе «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2009 году» список городов Российской Федерации с наибольшим уровнем загрязнения атмосферного воздуха в 2009 г. включает 34 города с общим числом жителей 9,7 млн человек. В этот список включены города с очень высоким уровнем загрязнения воздуха, для которых индекс загрязнения атмосферы (ИЗА) характеризующий уровень хронического, длительного загрязнения воздуха равен или выше 14. В 204 городах Российской Федерации из 250, где проводились наблюдения за загрязнением воздуха, средняя за год концентрация одного или нескольких веществ превышала ПДК. В этих городах в настоящее время проживает 65 млн чел. В 40 субъектах Российской Федерации из тех, где проводятся наблюдения за загрязнением атмосферного воздуха, более 54% городского населения находится под воздействием высокого и очень высокого загрязнения воздуха. В городах 10 субъектов РФ воздействию высокого и очень высокого загрязнения воздуха подвержены более 75% городского населения, в том числе в Москве и Санкт-Петербурге — 100% населения [2; ч. 1, п. 1].

Корни современных проблем ведут в 30-е гг. XX века. «Цели экономической политики в 30-е годы состояли в том, чтобы «любой ценой» способствовать максимальным темпам роста тяжелой и оборонной промышленности ... за счет ресурсоемкого типа расширенного воспроизводства» [3; 141].

Очередной виток нарастания экологических проблем относится к эпохе так называемого «мирного соревнования» двух систем. В 1971 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР районные и городские Советы народных депутатов трудящихся были наделены дополнительными правами и обязанностями. В дополнение к принятым «Основам земельного законодательства ...» (1968) и «Основам водного законодательства...» (1970) Советы стали осуществлять «контроль за рациональным использованием минерально-сырьевых, лесных, водных, энергетических ресурсов»; осуществлять «государственный контроль за использованием всех земель; ... за использованием и охраной вод»; контролировать «мероприятия по разведению ... и правильному использованию лесов»; осуществлять «государственный контроль за соблюдением правил охраны атмосферного воздуха, вод, почв и природной среды» [4; 194].

Но управление шло через министерства, а органы по контролю над разными сферами природной среды были по существу ведомствами или представителями ведомств.

Очередным этапом в развитии природоохранного дела должны были стать решения XXVII съезда КПСС в 1986 году. На местные органы власти возлагалась ответственность за все сферы жизни, в том числе и за охрану природы. Кульминацией этого процесса явилось создание в 1988 г. Госкомприроды СССР. Однако в целом это осталось лишь декларацией.

Вот оценка, которая дана группой видных писателей и ученых в Меморандуме в защиту природы: «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 ресурсоёмкой и многоотходной технологии производства, которое работает само на себя» [5; 5].

И, тем не менее, вновь созданный Комитет был призван комплексно управлять природоохранной деятельностью и выполнять многие другие важные функции. Безусловно, в условиях конца восьмидесятых годов это была победа части политиков того времени, внявших предупреждениям ученых и общественному мнению о грядущей экологической катастрофе.

Практика показала, что с выходом Постановления и созданием Госкомприроды проблемы должным образом решаться не стали. По сути, ущемленная созданием Госкомприроды административно-хозяйственная система сделала все, чтобы не допустить предоставления больших полномочий местным органам власти, тем более не способствовала созданию природоохранной инфраструктуры местных органов власти.

Социально-политические события 1990-х гг. не принесли в целом никаких успехов в природоохранной работе. Если в экономике реформы проводились с целью децентрализации управления, то в области природопользования и экологии произошла гиперцентрализация, и практически ничего не создавалось на муниципальном уровне.

Так, с выходом в 1995 г. нового Закона «Об общих принципах местного самоуправления» исчезли многие полномочия органов местного самоуправления

(ОМС), и появилась неопределенная формулировка «участвуют в охране окружающей среды» [6].

Особо следует отметить реорганизацию земельной службы. К этому времени земельная служба представляла собой наиболее мощную, хорошо организованную вертикально-интегрированную структуру. Но активно начала обсуждаться идея создания земельно-имущественной службы. Закончилось все созданием в 2000 г. Министерства имущественных отношений и Министерства природных ресурсов.

Казалось, что, наконец, появился комплексный орган, отвечающий за все (кроме землепользования) вопросы природопользования и охраны природы, и начнется реальная работа по решению экологических проблем. Но, увы, этого не произошло.

В 1990-е гг., с принятием новых законов, органы власти городов для выполнения своих функций стали образовывать 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 хозяйство, строительство, топливно-энергетический комплекс и др.).

В то же время в городах существуют структурные подразделения всех федеральных природоохранных служб, но координации их деятельности с местными администрациями, как правило, не получается.

Для решения экологических проблем необходимо создать такую систему управления, при которой рациональное природопользование и охрана природы являлись бы важнейшей обязанностью органов местного самоуправления при руководящей роли государства, а в структуре ОМС должны быть предусмотрены службы, имеющие соответствующие полномочия.

Двадцатилетний опыт работы автора в области муниципального управления привел к выводу о **невозможности создания эффективной экологической муниципальной службы без совершенствования всей муниципальной системы управления.**

Реформа местного самоуправления началась в 1990 г. с принятия Закона СССР 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Законы, принятые позже: Закон РСФСР 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР», Федеральный закон 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» составляют значительный этап в развитии правовых основ... институтов публичной власти [7].

В новой редакции Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ к полномочиям городского округа относится 38 вопросов местного значения, 5 из которых можно отнести к сфере природопользования и охраны природы (характерно, что вопросы землепользования отнесены к сфере имущественных полномочий.) Не очень много, но достаточно, чтобы начать на деле решать «экологическую проблему», создавая для этого необходимую систему управления.

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

Сегодня в большинстве городов мы имеем:

- **объект управления** — проблемную социально-экономическую обстановку;

- **субъект управления** — администрации городов и десятки федеральных органов и органов субъектов федерации, в той или иной степени отвечающих за управление в городе;

- **систему управления** — несовершенную, с плохим разделением компетенций, плохим взаимодействием и постоянными реорганизациями служб.

Кроме того, часто присутствует так называемый «субъективный фактор» — отсутствие профессионализма, недобросовестность, борьба групповых интересов, и т.п.

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

Если посмотреть на город как на сложную социально-экономическую систему, то в ее составе можно выделить три основных системообразующих элемента:

А) Население и его объединения (юридические лица, общественные, политические и др. организации).

В) Природные ресурсы, являющиеся основой удовлетворения потребностей населения.

С) 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 этого недостаточно.

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

Взаимодействие А, В, С, 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. Причем традиционное понимание финансов и экономики в структуре органов власти нужно отнести тоже к экономической функции в качестве обеспечивающей роли.

Взаимодействие А, В, С, при создании услуг, общественные взаимоотношения, отнесем к социальной функции. Сюда можно включить образование, культуру, спорт, здравоохранение, соцзащиту, молодежную политику, общественные взаимоотношения и т.п. Именно в рамках этих функций можно и нужно создавать различные структуры управления, дробя их на любое количество подразделений. Но объединять экономическую и социальную службу нельзя, поскольку выполняют они разные функции: в одной создаются материальные блага, а в другой — перераспределяются между теми, кто создает услуги.

Но очевидно, что для обеспечения деятельности администрации нужны соответствующие 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 необходимо наличие как минимум трех заместителей (т.н. «трехзамовая» структура).

На первый взгляд, кажется, что мы определили минимальную структуру. Но вспомним про **экологическую проблему** и выделим еще одну функцию — **экологическую**.

За последние несколько тысяч лет (более или менее изученные историками и осмысленные философами), человечество так и не выработало разумную модель поведения во взаимоотношениях общества и природы и создало новую проблему, которая в XX веке получила название «экологическая». Таким образом, между экономической и социальной функцией появилась новая — находящаяся между ними и пронизывающая их экологическая функция. Причем объединять ее с другими функциями, как было принято до настоящего времени (если мы действительно хотим решать эту проблему), нельзя.

Создавая самостоятельную муниципальную экологическую службу, орган местного самоуправления показывает, что он ставит экологическую политику в перечень приоритетных задач, а экологическую безопасность и улучшение городской природной среды считает важнейшими факторами улучшения качества жизни населения.

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

Теперь предположим, что стоит задача о создании системы управления территорией на основе рационального природопользования, позволяющего оптимизировать взаимоотношения общества и природы, приостановить, а затем и снижать загрязнение природной среды. Главным природным ресурсом общества является земля. Попытаемся обобщить и классифицировать методы управления территорией на основе природопользования.

Условно их можно разделить на три группы:

1. Земельно-имущественный. Логика такого метода основана 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 метода строится на том, что земельные ресурсы считают строительным ресурсом. Следовательно, управлять земельными ресурсами должно строительное ведомство (отсюда создание в 1998 г. Минземстроя Р.Ф.). Но тогда к строительному ресурсу надо отнести большинство минеральных ресурсов, воду, лес и т.д. и всем этим должно управлять строительное ведомство. Это работающая схема для города, но для нашей задачи — не лучшее решение.

3. Природоресурсный. Логика такого метода заключается в том, что земельные ресурсы — основной природный ресурс общества, и все используют его с условием не ухудшить качество и условия проживания людей. Следовательно, управлять земельными ресурсами должно природоресурсное ведомство. На взгляд автора, это наиболее продуктивный подход, если исходить из положений рационального природопользования и охраны природы.

К сожалению, в России победил земельно-имущественный метод. Положительным моментом этого процесса является то, что земельная служба практически перешла в состав муниципалитета. Отрицательной стороной является то,

что, к сожалению, наблюдается технократический подход к управлению земельными ресурсами. На землю, как на природный ресурс, все меньше обращают внимание, охрана земель уходит на второстепенное место.

Применяя природоресурсный метод, 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.). И такой опыт есть: с 1998 по 2001 г. в администрации Сургута был самостоятельный заместитель главы города, которому подчинялись все вопросы природопользования, в том числе и землепользование, охрана природы, озеленение.

Но потом в стране победил земельно-имущественный метод, было создано Министерство имущественных отношений и в городе земельными ресурсами стал руководить отдельный заместитель главы администрации. Но в рамках комитета по природопользованию и экологии удалось сохранить все остальные вопросы природопользования — охрану природы, озеленение и лесопарковое хозяйство.

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

Следует отметить, что общепризнанного понимания и практики создания полномочной комплексной муниципальной службы нет. Например, «К полномочиям органа исполнительной власти города Москвы, осуществляющего государственное управление в области охраны окружающей среды в городе Москве, в области регулирования комплексного природопользования относятся:

1) участие в разработке и реализации городских целевых программ в области комплексного природопользования» [8].

А теперь, когда мы пришли к такому пониманию, необходимо выполнить главную задачу: надо разработать такую систему взаимодействия между этими функциями, структурами, чтобы задача решения экологической проблемы пронизывала всю систему управления городом, входила составляющей в программы, регламенты, порядки, функциональные обязанности всех служб администрации города по практическому решению проблем. Иначе эта служба и на муниципальном уровне превратится в орган борьбы «за экологию».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Протасов В.Ф., Молчанов А.В. Экология, здоровье и природопользование в России. М.: Финансы и статистика, 1995.
2. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2009 году» подготовлен Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации.
3. Ольсевич О.Я., Гудков А.А. Критика экологической критики. М.: Мысль. 1990.
4. Об охране окружающей среды. М.: Изд-во политической литературы, 1981.
5. Экологическая альтернатива. М., Прогресс. 1990.
6. Российская газета. № 170. 1995. 1 сентября.
7. Васильев В.И. // Журнал российского права. 2004. № 1 (январь).
8. Закон г. Москвы «О комплексном природопользовании в городе Москве» (2 марта 2005 г., № 9).