

РЕШЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ ГОРОДОВ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ПОДХОДОВ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО МЕНЕДЖМЕНТА

О. А. Притужалова, к. г. н.,
ст. преподаватель Тюменского
государственного университета,
spook191@yandex.ru

В данной статье освещаются возможности местных органов власти в сфере экологического менеджмента, позволяющие эффективно сокращать негативные воздействия на окружающую среду (в том числе посредством внедрения систем экологического менеджмента в городских администрациях).

Ключевые слова: системы экологического менеджмента, местные органы власти, компетенция органов власти, экологическое управление, экологический бизнес.

This article presents the potentialities of the local administration bodies in the field of environmental management for a successful reduction of negative environmental impacts (including the introduction of environmental management systems into the city administration bodies).

Key words: environmental management, environmental management systems, local authorities, government bodies competence, environmental control, environmental business.

Проведенные в 2005—2006 гг. опросы Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ) показали интересный результат. В сознании россиян «рейтинг ответственности» властных структур за экологическое состояние территории усиливается от центра к периферии, то есть **большинство респондентов возлагают ответственность за экологическое состояние места своего проживания на местную власть** (таблица). Необходимо разобраться, насколько местные власти оправдывают доверие граждан, насколько эффективно они участвуют в решении экологических проблем российских городов.

Прежде всего, обратимся к вопросу **компетенции муниципальных органов власти** в области охраны окружающей среды (ООС) и экологической безопасности. Наиболее полный перечень вопросов местного значения поселений приведен в ст. 14 Федерального Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 06.10.2003.

К **вопросам, непосредственно связанным с ООС и отдельным ее компонентам**, относятся:

- организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;

- организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения, осуществле-

Таблица
Распределение ответов респондентов на вопрос «Кто, по Вашему мнению, должен нести ответственность за состояние экологии в месте Вашего проживания?» в исследованиях ВЦИОМ, % [1]

Вариант ответа	Май 2005 г.	Декабрь 2006 г.
Федеральная власть, правительство в целом	12	18
Специальные правительственные службы (МПР, экологическая полиция, МЧС и др.)	14	16
Региональная власть (губернатор, глава администрации и региона)	20	15
Местная власть (города, района)	28	30
Общественные организации, в том числе экологические	3	3
Предприятия	3	4
Сами люди	16	13
Затрудняюсь ответить	3	2

ние муниципального лесного контроля и надзора;

- утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, осуществление контроля за использованием земель поселения;
- осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов.

Косвенно связаны с ООС следующие вопросы:

- организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;
- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения, организация и осуществление мероприятий по защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- сохранение, использование объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия местного значения;
- создание условий для массового отдыха жителей поселения;
- содержание мест захоронения.

Вопросы местного значения муниципального района (ст. 15) включают также организацию мероприятий межпоселенческого характера по ООС, вопросы городского округа — организацию мероприятий по ООС в границах городского округа (ст. 16).

На практике для решения поставленных вопросов как на национальном, так и на региональном и муниципальном уровнях применяются следующие административные, организационные, правовые и экономические **инструменты экологического регулирования**: разработка экологических прогнозов и прогнозов социально-экономического развития, планирование и реализация природоохранных мероприятий, государственный экологический мониторинг, контроль и надзор, экологическое нормирование, лицензирование, экологическая сертификация и паспортизация продукции, отходов, государственная экологическая экспертиза, оценка воздействия на окружающую сре-

ду, платежи за пользование природными ресурсами и загрязнение окружающей среды, экономическая оценка эффективности природоохранных мероприятий и ущерба от загрязнения окружающей среды, экологическое страхование.

Эта деятельность осуществляется в рамках **экологического управления** — административно-командного управления, направленного, главным образом, на соблюдение обязательных требований законодательства по ООС, а также на разработку и реализацию экологических целей, проектов и программ.

Проблемы применения названных инструментов — предмет отдельного разговора [2]. Обратим внимание лишь на ключевую из них — **недостаточную эффективность применения**, что подтверждается продолжающейся деградацией естественных экосистем во многих регионах страны, ростом заболеваемости населения, обусловленной загрязнением окружающей среды, наличием проблемы обеспечения россиян качественным продовольствием и др. Следовательно, необходим качественно новый подход к решению экологических проблем. Такой подход на сегодня найден в лице экологического менеджмента. Рассмотрим **возможности экологического менеджмента в сфере муниципальной экологической политики** и, прежде всего, возможности систем экологического менеджмента.

Системы экологического менеджмента (СЭМ) представляют собой построенные по определенным принципам структурированные системы управления ООС, которые должны быть интегрированы в общую деятельность по административному управлению, обеспечивающую конкурентоспособность продукции, финансовую стабильность и достижение других целей экономического благополучия предприятия в условиях открытой рыночной экономики. Такие системы должны обеспечивать уверенность в том, что деятельность предприятия не только в настоящее время в полной мере соответствует, но и в перспективе будет соответствовать требованиям экологической безопасности, т. е. они должны гарантировать устойчивое развитие предприятий с точки зрения воздействия на окружающую среду [3].

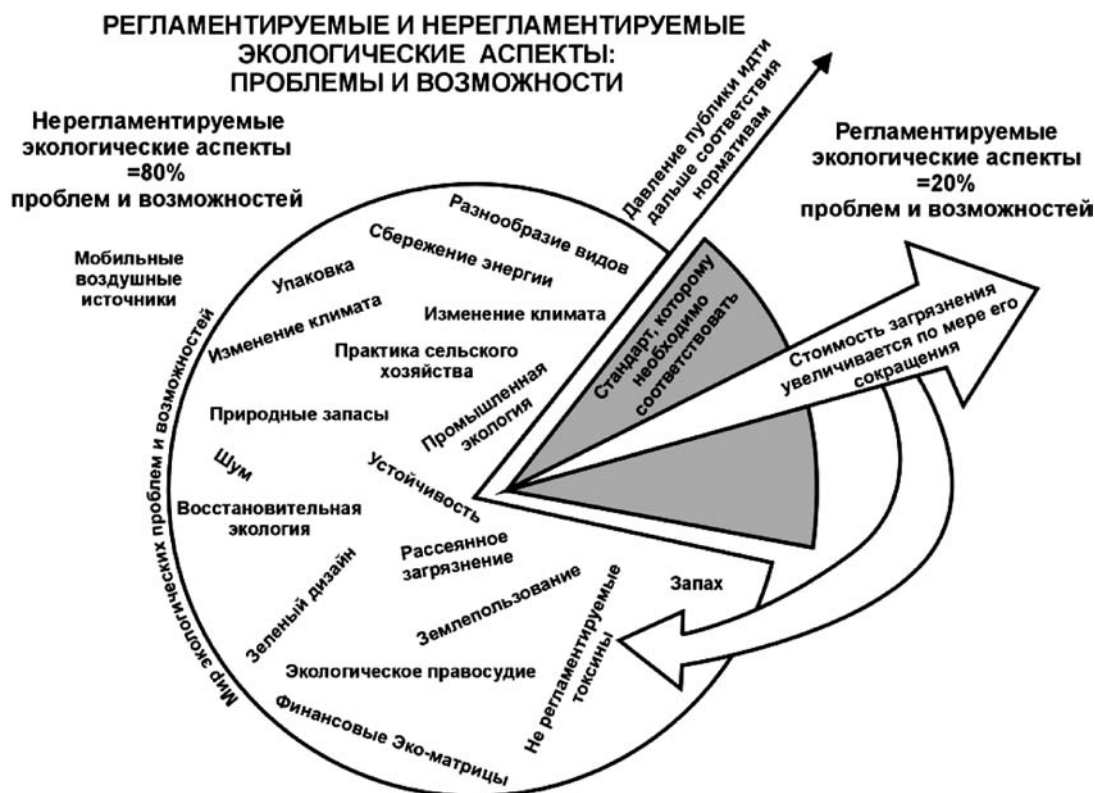
Системы экологического менеджмента являются стандартизированными, то есть

разработаны стандарты, содержащие обязательные для выполнения требования к СЭМ. Самый известный из них — это международный стандарт ISO 14001, вторым по распространенности в мире является стандарт Европейского Сообщества EMAS (Eco-Management and Audit Scheme).

На сегодня СЭМ взяты на вооружение лидерами бизнеса. Их ориентация на экономию ресурсов, повышение экологического качества продукции и производственных процессов, культуры производства, диалог с заинтересованными сторонами позволили предприятиям, внедрившим СЭМ, упрочить свои позиции на рынке. Грамотный механизм реализации поставленных экологических целей дал возможность передовым предприятиям многих сфер экономики демонстрировать рост экономических показателей при снижении удельных (взятых на единицу продукции) вредных эффектов производства, расхода энергии и ресурсов. Вдохновленные их успехами, целые регионы, страны, промышленные ассоциации стали способствовать распространению экологического менеджмента в организациях различных отраслей хозяйства.

Выгоды от внедрения СЭМ для предприятий производственного сектора экономики, как основных источников загрязнения окружающей среды, очевидны. А какую же пользу СЭМ могут сослужить местным властям? С одной стороны, городские руководители во всем мире стоят перед лицом серьезных социально-экономических проблем, которые усугубляются такими экологическими проблемами, как загрязнение и деградация городской среды, отходы, неконтролируемое потребление ресурсов, снижение уровня жизни в городах. Причем далеко не все стороны названных проблем перекрываются действующим механизмом государственной экологической политики (рисунок). С другой стороны, местные самоуправления сами вносят существенный вклад в деградацию окружающей среды через оказываемые ими услуги (либо из-за их отсутствия). Таким образом, **внедрение СЭМ местными самоуправлениями** целесообразно для повышения эффективности борьбы с экологическими проблемами.

Можно выделить еще ряд факторов, побуждающих местные власти перени-



Регламентируемые и нерегламентируемые экологические аспекты [4]

мать принципы экологического менеджмента [4]:

- многие самоуправления зависят от сотрудничества с частным сектором, чтобы быть в состоянии воплотить проекты развития. К тому же частный сектор проявит больше желания применять наилучшую практику экологического управления, если местное самоуправление покажет ему пример. Оба эти фактора важны в контексте того, что от самоуправлений требуют инициативы для обеспечения условий для развития экономики и создания рабочих мест;
- вопросы конкурентоспособности относятся не только к частному бизнесу, но и к деятельности муниципальных органов власти. Например, туристы все чаще требуют гарантий наличия природоохранных мер, прежде чем посетить населенный пункт. В некоторых промышленно развитых странах наблюдается уменьшение количества предприятий и жителей в больших городах в результате снижения качества жизни, что подрывает налоговый фундамент городских властей;
- компании мирового уровня оказывают давление на городских руководителей, чтобы улучшить экологическую обстановку, так как для экологически дружелюбной компании недопустимо работать в «грязных» городах.

В зарубежных странах имеется опыт внедрения СЭМ не только производственными предприятиями и организациями непроизводственного сектора экономики (банками, страховыми компаниями, организациями здравоохранения и образования), но и органами власти местного уровня. Так, только в 1999 году 35 местных самоуправлений Японии были сертифицированы на соответствие требованиям ИСО 14001 [4]. Активно развернулась деятельность по внедрению СЭМ в государственных учреждениях г. Цюриха, (Швейцария). По данным на 2005 год, СЭМ сертифицированы в следующих органах местной власти: Служба высоких зданий, Служба управления недвижимостью, Учреждение «Зеленый город Цюрих» и Служба охраны окружающей среды и здоровья [5]. Инициативы внедрения СЭМ местными самоуправлениями также имеют место в США, Евро-

пе, Канаде, Австралии, Новой Зеландии. СЭМ внедрены некоторыми международными структурами природоохранного назначения, например UNEP (Программа ООН по ООС), ICLEI (Международный совет местных природоохранных инициатив), ВОЗ (Всемирная организация здравоохранения) [4].

В нашей стране прецеденты внедрения СЭМ в муниципальных органах тоже имеются. Так, Областной Целевой Программой «Охрана окружающей среды Новосибирской области» на 2004—2008 годы была предусмотрена реализация мероприятия «Обеспечение системы управления ООС на областном уровне, в городах и районах области». По данным интернет-источников, в городе идет подготовка к сертификации УКСов (Управлений капитального строительства), УЖКХ (Управлений жилищно-коммунального хозяйства), департаментов строительства и промышленности.

В Муниципальном комитете ООС и природных ресурсов г. Новокузнецка опробуется новый подход — «экологический менеджмент развития», под которым понимается «система управления развитием территории как социо-эколого-экономической системы в соответствии со стратегией человечества, ориентированной на постоянно возрастающие потребности человека в экологически и экономически благоприятной для проживания среде, формируемой в интересах настоящего и будущих поколений». В экологическом менеджменте развития упор делается на мотивационные и воспитательные рычаги воздействия на хозяйствующие субъекты, например, через экологизированные государственные заказы, экологические конкурсы, пропаганду экологического образа жизни; осуществляется перевод экономических санкций, амортизации природоохранного оборудования, которые в настоящее время закладываются в цену выпускаемых товаров и услуг, на предприятия-загрязнители; методы экономического регулирования переориентируются на превентивные меры [6].

Помимо внедрения СЭМ, непосредственно в органах власти с целью улучшения экологической обстановки на подведомственной территории и для того, чтобы подать предприятиям района хороший

пример, ими может осуществляться *поддержка и мотивация процесса разработки и внедрения СЭМ на предприятиях города*. Прежде всего, важна организационная, информационная, методическая поддержка. Известно, что лишь очень малая часть российских предприятий на практике знакома с экологическим менеджментом. Причины отставания российских предприятий в вопросе внедрения СЭМ многообразны. Это и слабый уровень менеджмента как такового, и недооценка происходящих в экономике страны и на мировом рынке изменений, связанных с планируемым вступлением в ВТО и глобализацией мирохозяйственных отношений, и низкий приоритет природоохранной деятельности. Однако в каждом регионе и каждой отрасли хозяйства есть и свои особенности. Так, на предприятиях Тюменской области распространение систем экологического менеджмента особенно сильно сдерживается двумя факторами — острым недостатком подготовленных специалистов и неразвитостью соответствующей институциональной структуры (учебных центров, консалтинговых фирм, филиалов органов по сертификации).

Не меньшее значение имеет *поддержка предпринимательской деятельности, осуществляемой в целях ООС* (экологического бизнеса):

- установление льгот по местным налогам и сборам отдельным категориям налогоплательщиков и плательщиков сборов;
- льготное финансирование природоохранных мероприятий (учет расходов на ООС в счет погашения долга, субсидирование процентных ставок по кредитам, поручительство администрации города при получении экологических кредитов, уменьшение процентной ставки, совмещение дотаций с займами, предоставление более длительного льготного периода, продление срока погашения кредита);
- выделение целевых бюджетных средств на разработку и использование современных технологий для предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных техногенных и природных ситуаций.

Отметим еще ряд *дополнительных возможностей* местных властей в решении

комплекса экологических проблем подведомственных территорий:

- разработка и внедрение местной повестки дня на XXI век в соответствии с концепцией устойчивого развития;
- обеспечение населения экологически безопасными продуктами питания, например, благодаря внедрению систем экологической маркировки;
- для поощрения соблюдения природоохранного законодательства — регулярное стимулирование, материальное и моральное награждение добросовестных природопользователей; для обеспечения принципов справедливости и неотвратимости ответственности за правонарушения в сфере ООС одновременно необходимо строгое наказание нарушителей (возможно, введение более жестких по сравнению с установленными федеральным законодательством санкций за несоблюдение требований природоохранного законодательства по вопросам местного значения);
- поддержка природоохранных организаций (объединений) граждан, в том числе финансовая;
- массовый выпуск экологической литературы для широкого круга читателей;
- правовое воспитание природопользователя;
- содействие созданию рыночной инфраструктуры для нужд экологии, например бирж вторичных ресурсов (отходов);
- содействие развитию экологического консультирования, эколого-правового обслуживания, строительства природоохранных сооружений, сертификации предприятий, процессов производства и продукции, экологическому аудированию, экологическому воспитанию и обучению;
- стимулирование инвестиционной деятельности, повышение инвестиционной привлекательности региона;
- экологическая паспортизация городов и иных муниципальных образований.

Таким образом, комплексу проблем улучшения состояния окружающей среды городских территорий особое внимание можно и нужно уделять именно на муниципальном уровне. При этом большой потенциал заключают в себе инициативы городских властей в области экологи-

ческого менеджмента, начиная от внедрения СЭМ в органах местного самоуправления и заканчивая всесторонней поддержкой экологического менеджмента на уровне природопользователей и экологического бизнеса.

Библиографический список

1. Борискин Д. А. Дифференциация и фрагментация экологического сознания населения России // Использование и охрана природных ресурсов в России. — 2008. — № 2. — С. 107—111.
2. Притужалова О. А. Современная экологическая политика Российской Федерации // Проблемы и перспективы современной науки: Сборник научных трудов. — 2009. — Том 2, № 1. — С. 76—78.
3. Бабина Ю. В., Варфоломеева Э. А. Экологический Менеджмент: Учебное пособие. — М.: ИД «Социальные отношения», Изд-во «Перспектива», 2002. — 207 с.
4. Городское управление окружающей средой. Система управления окружающей средой. — UNEP, ICLEY, FIDIC, год выхода не указан (http://www.unep.or.jp/ietc/Focus/ueems_russian.asp).
5. Umweltbericht Stadt Zuerich. — Zuerich: Umwelt- und Gesundheitsschutz Zuerich, 2005. — 52 S.
6. Мельникова Е. Н. Построение системы экологического менеджмента территории (на примере г. Новокузнецка Кемеровской области) // Использование и охрана природных ресурсов в России. — 2006. — № 5. — С. 141—148.