

### ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

*В условиях экологического кризиса одной из эффективных мер решения экологических проблем является программно-целевой подход, который обеспечивает комплексное решение проблем на основе объединения усилий и ресурсов различных ведомств, предприятий и организаций, оптимального использования экономического и социального потенциала территории.*

**Ключевые слова:** механизм управления охраной окружающей среды, программно-целевой подход, экономическая эффективность программных мероприятий.

Охрана окружающей среды как задача общегосударственного значения решается на всех уровнях публичной власти. Традиционно наибольший объем природоохранной компетенции концентрируется на федеральном уровне. В последние годы в рамках проводимой административной реформы произошло заметное перераспределение природоохранных полномочий в пользу региональных органов государственной власти. При этом вопросы, находящиеся в ведении органов местного самоуправления, также подвергались изменениям [1].

Муниципальное управление в сфере охраны окружающей среды является видом экологического управления, органично встроенным в общую систему организации деятельности по охране окружающей среды. Содержание муниципального экологического управления обусловлено ролью местного самоуправления, которая отведена ему Конституцией Российской Федерации. Участие и ответственность органов местного самоуправления в обеспечении благоприятной окружающей среды и экологической безопасности населения на соответствующих территориях являются реализацией принципов охраны окружающей среды [2].

В соответствии с федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131 от 06.10.2003 г., к полномочиям муниципальных образований в области охраны окружающей среды и рационального природопользования относятся:

- создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения;
- 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 [3].

Одним из элементов механизма управления природопользованием и охраной окружающей среды на уровне муниципального образования является разработка целевых программ развития муниципального образования. Такие программы позволяют, во-первых, увязать действия участников воспроизводственного процесса, независимо от их ведомственной подчиненности, а во-вторых, учесть технические, материальные и трудовые ресурсы, необходимые для достижения целей развития муниципального образования.

Экологическое планирование на территории муниципального образования предполагает разработку целевых показателей качества окружающей среды, подготовку соответствующих программ их достижения, обоснование эколого-экономических нормативов, применение которых в практике управления может способствовать ориентации природопользователей на конкретные действия по оздоровлению городской среды.

При планировании деятельности на уровне муниципального образования должны быть учтены мероприятия, осуществляемые в рамках региональных и федеральных программ.

В целях улучшения экологической обстановки в городе Братске и на прилегающих территориях администрацией города была разработана и реализуется муниципальная целевая программа (МЦП) «Охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности населения города Братска на период 2007-2011 гг.».

\* - автор, с которым следует вести переписку.

В связи с тем, что большая часть мероприятий, запланированных в рамках МЦП, не была выполнена по объективным причинам, а также в связи с окончанием срока действия программы в 2011 году, возникла необходимость продолжить работу по разработке проекта новой МЦП на период 2012-2015 гг.

В основу предлагаемого нами проекта муниципальной целевой программы «Экология города Братска» положены новые нормативно-правовые документы:

- методические указания по разработке и реализации государственных программ РФ, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 22.12.2010 г. № 670;

- порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 2.08.2010 г. № 588.

В соответствии с вышеприведенными нормативно-правовыми документами, целевая программа должна содержать паспорт программы и текстовую часть.

Текстовая часть программы включает следующие разделы:

- общая характеристика сферы реализации программы, в том числе формулировки основных проблем в указанной сфере и прогноз ее развития;

- приоритеты государственной политики в сфере реализации программы, цели, задачи и показатели (индикаторы) достижения целей и решения задач, описание основных ожидаемых конечных результатов программы, сроков и этапов реализации программы;

- обобщенная характеристика основных мероприятий программы;

- обобщенная характеристика основных мероприятий, реализуемых хозяйствующими субъектами в случае их участия в разработке и реализации программы;

- информация об участии корпораций, акционерных обществ с государственным участием, общественных, научных и иных организаций, а также государственных внебюджетных фондов в реализации государственной программы;

- обоснование объема финансовых ресурсов, необходимых для реализации программы;

- методика оценки эффективности программы.

Целью программы является улучшение качества окружающей среды города Братска,

обеспечение экологической безопасности жителей города.

Для достижения цели в программе определены основные задачи:

- снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод, почвы;

- оптимизация системы обращения с отходами производства и потребления в городе;

- создание комфортной среды обитания и обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека;

- сохранение и восстановление природных ресурсов;

- совершенствование системы экологического воспитания и образования.

**Методы реализации программы.** Реализация программы осуществляется посредством выполнения комплекса мероприятий. Все мероприятия можно условно разделить на пять блоков – по числу задач, решаемых в рамках программы.

1. Мероприятия по снижению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на состояние городской среды и природных объектов:

- снижение массы выбросов загрязняющих веществ, поступающих в воздушный бассейн от промышленных предприятий города;

- снижение объема загрязняющих веществ, поступающих в водные объекты со сточными водами промышленных предприятий, коммунальных очистных сооружений и ливневыми стоками;

- проведение модернизации основных производств;

- установка более эффективных очистных сооружений;

- переход ОАО Группа «Илим» в городе Братске на кислородно-щелочную технологию отбелики целлюлозы;

- благоустройство санитарно-защитных зон предприятий;

- обеспечение соблюдения требований природоохранного законодательства в области нормирования и осуществления производственного экологического контроля предприятиями города;

- снижение вероятности возникновения аварийных ситуаций на предприятиях города;

- снижение выбросов вредных веществ в атмосферу от автотранспорта;

- доведение содержания загрязняющих веществ в промышленных и ливневых стоках

некоторых предприятий до установленных нормативов.

2. Мероприятия по оптимизации системы обращения с отходами производства и потребления:

- разработка проекта строительства нового полигона твердых бытовых отходов (ТБО);
- рекультивация полигона ТБО в Центральном районе;
- создание единого реестра промышленных отходов;
- совершенствование системы управления отходами на предприятиях города;
- создание малых предприятий по переработке промышленных отходов;
- организация селективного сбора ТБО;
- организация сбора и транспортировки крупногабаритных отходов;
- применение предприятиями новых технологических решений, направленных на уменьшение объемов образующихся отходов;
- вторичное использование производственных отходов предприятиями города;
- отдельный сбор образующихся отходов предприятиями с целью уменьшения объемов отходов, направляемых на захоронение;
- обезвреживание биологических и медицинских отходов классов Б и В лечебных и профилактических учреждений и муниципальных учреждений здравоохранения города.

3. Мероприятия по созданию комфортной среды обитания и обеспечению благоприятных условий жизнедеятельности человека:

- создание парковых зон в городе;
- благоустройство санитарно-защитных зон предприятий;
- благоустройство территории городского пляжа;
- очистка и благоустройство побережья Братского водохранилища;
- улучшение санитарного состояния лесных массивов в черте города;
- озеленение, благоустройство города и санитарная очистка объектов зеленых насаждений в черте города;
- ликвидация несанкционированных свалок отходов;
- разработка градостроительной документации с учетом экологических требований;
- озеленение и благоустройство территорий промышленных предприятий;
- повышение комфортности мест отдыха населения;

– повышение эстетической привлекательности города.

4. Сохранение и восстановление природных ресурсов:

- выпуск в Братское водохранилище мальков, выращенных на Братском рыбопроизводном заводе;
- лесовосстановление на местах вырубок и пожаров;
- поддержание в надлежащем состоянии территории туристско-экскурсионного комплекса «Ангарская деревня».

5. Совершенствование системы экологического воспитания и образования:

- проведение экологических творческих олимпиад;
- проведение городских и региональных научно-практических конференций;
- проведение различных экологических акций с вовлечением в них различных слоев населения города;
- проведение семинаров для педагогов дошкольных учреждений по формированию экологического мировоззрения;
- организация экологических отрядов для благоустройства и очистки лесных массивов города;
- создание «лесного патруля»;
- проведение мероприятий в рамках общероссийских Дней защиты от экологической опасности;
- установка информационных щитов у водоемов в городской черте, запрещающих мойку автотранспортных средств в неустановленных местах;
- установка информационных щитов в лесных массивах города, информирующих о правилах пожарной безопасности в лесу;
- изготовление и распространение печатной и видеопродукции экологической направленности;
- организация и проведение летних и межсезонных экологических мероприятий практико-ориентированного характера на базе образовательных муниципальных учреждений города.

Проект предлагаемой программы направлен на решение конкретных экологических проблем.

Следует отметить, что на территории Иркутской области действует региональная программа модернизации здравоохранения Приангарья на 2011-2012 гг., которая направлена на создание семи межмуниципальных специализированных медицинских центров. Они

появятся в Иркутске, Ангарске, Саянске, Братске, Нижнеилимске и в поселке Усть-Ордынский [26].

Реализация всех запланированных в рамках МЦП «Экология города Братска» и областной программы модернизации здравоохранения мероприятий должна привести не только к стабилизации, но и к значительному улучшению экологической обстановки, что приведет к улучшению качества жизни и сохранению здоровья населения, подвергающегося влиянию негативных факторов окружающей среды.

**Сроки реализации программы** – 2012-2015 гг.

**Объемы и источники финансирования программы.** Ресурсным обеспечением программы должны стать средства городского бюджета города Братска, областного и федерального бюджетов, собственные средства предприятий-природопользователей.

**Система управления и контроль за исполнением программы.** Контроль за исполнением программы осуществляют координационный совет, отдел охраны окружающей среды совместно с комитетом финансов администрации города Братска, Дума города Братска.

Координационный совет программы формируется из представителей органов местного самоуправления, государственных контролирующих органов, промышленных предприятий, а также общественных организаций. Председателем совета является представитель администрации города, определенный мэром. Координационный совет заслушивает исполнителей о ходе реализации мероприятий программы и вносит предложения мэру по корректировке мероприятий, приоритетному направлению финансирования за счет бюджетных средств при уточнении объемов и сроков финансирования. По предложению координационного совета программы администрации города предоставляется право перемещения ассигнований в пределах сумм, освободившихся в результате проведения торгов и запросов котировок цен.

Механизм реализации программы включает следующие направления деятельности:

– ежегодное уточнение перечня мероприятий, сроков их исполнения, объемов и источников финансирования Думой города Братска с предварительным рассмотрением на профильной депутатской комиссии;

– выбор исполнителей программы в соответствии с законом от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;

– заключение муниципальных контрактов;

– реализация мероприятий программы.

Контроль за исполнением программы осуществляют управление охраны окружающей среды совместно с комитетом финансов администрации города, Дума города Братска.

**Оценка социально-экономической и экологической эффективности программы.**

Для оценки эффективности реализации любой целевой программы разработчики, как правило, должны представить методiku, опирающуюся на общие принципы оценки эффективности программ, рекомендуемые Министерством экономического развития РФ.

Оценка эффективности реализации программы осуществляется заказчиком по итогам ее исполнения за отчетный финансовый год и в целом после окончания срока действия.

Количественно оценить эффективность реализации мероприятий программы можно с использованием следующих критериев:

1. *Кинд* – показатель достижения за отчетный период запланированных значений целевых показателей, определяемый по (1):

$$Кинд. = (Кинд.1 + Кинд.2 + \dots + Кинд.n) / n, \quad (1)$$

где *Кинд.1, 2...n* – показатели достижения за отчетный период запланированных значений конкретных целевых индикаторов (определяются путем деления фактически достигнутого значения целевого индикатора на планируемое); *n* – общее количество целевых индикаторов, запланированных программой;

2. *Кфин.* – показатель финансовой обеспеченности программных мероприятий. Определяется по (2):

$$Кфин. = (Кфин.1 + Кфин.2 + \dots + Кфин.n) / n \quad (2),$$

где *Кфин.1, 2...n* – показатели финансовой обеспеченности по каждому программному мероприятию (определяются путем деления фактически выделенного объема финансирования на реализацию программного мероприятия к запланированному объему); *n* – общее количество программных мероприятий;

3. *Косв.* – показатель освоения средств, выделенных из областного бюджета на реали-

зацию программных мероприятий. Определяется по (3):

$$K_{\text{осв.}} = (K_{\text{осв.1}} + K_{\text{осв.2}} + \dots + K_{\text{осв.n}}) / n, (3)$$

где  $K_{\text{осв.1}}, 2\dots n$  – показатели финансовой обеспеченности по каждому программному мероприятию (определяются как отношение стоимости фактического выполнения работ к величине средств, фактически выделенных из областного бюджета на реализацию программного мероприятия);  $n$  – общее количество программных мероприятий;

4.  $K_{\text{вып.}}$  – показатель степени выполнения программных мероприятий. Определяется по (4):

$$K_{\text{вып.}} = (K_{\text{вып.1}} + K_{\text{вып.2}} + \dots + K_{\text{вып.n}}) / n, (4)$$

где  $K_{\text{вып.1}}, 2\dots n$  – показатели степени выполнения по каждому программному мероприятию (определяются государственным заказчиком на основании анализа выполнения работ подрядными организациями);  $n$  – общее количество программных мероприятий.

Показатель эффективности реализации программы в целом ( $K_{\text{эф.}}$ ) определяется по (5):

$$K_{\text{эф.}} = (K_{\text{инд.}} + K_{\text{вып.}} + K_{\text{осв.}} + K_{\text{фин.}}) / 4. (5)$$

На основании полученных значений показателя  $K_{\text{эф.}}$  дается оценка эффективности реализации программы. Если выполняется следующее условие:  $0,8 < K_{\text{эф.}} < 1$ , то программа считается условно выполненной. При достижении всех запланированных значений целевых показателей ( $K_{\text{эф.}} = 1$ ) программа считается выполненной в полном объеме.

Если  $K_{\text{эф.}} < 0,8$ , то необходимо выявить причины полученного результата. Для этого необходимо оценить соответствие заявленных целей и методов ее достижения. Это позволит скорректировать расставленные приоритеты, а, следовательно, и очередность выполнения запланированных мероприятий.

Предлагаемый нами проект МЦП «Экология города Братска» разработан в соответствии с методическими указаниями по разработке и реализации государственных программ РФ, утвержденными приказом Минэкономразвития России от 22.12.2010 г. № 670.

Проект может быть положен в основу муниципальной программы, направленной на реабилитацию окружающей среды города Братска, на период 2012-2015 гг..

#### Литература

1. Васильева М.И. Муниципальное управление в сфере охраны окружающей среды (законодательство и практика его применения). М.: Акрополь: Общественная палата РФ, 2007. 152 с.

2. Об охране окружающей среды [Электронный ресурс]: федер. закон от 10 янв. 2001 г. № 7-ФЗ: принят Гос. Думой 20 дек. 2001 г. ; одобр. Советом Федерации 26 дек. 2001 г. Доступ из справ.- прав. системы «Консультант Плюс».

3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ: принят Гос. Думой 16 сент. 2003 г. ; одобр. Советом Федерации 24 сент. 2003 г. //Там же.