

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет)

Высшая школа экономики и управления

Кафедра «Экономическая теория, региональная экономика, государственное и муниципальное управление»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой, д.э.н., профессор

_____/ В.С. Антонюк /

« ____ » _____ 2018 г.

Государственная политика в области охраны окружающей среды и ее реализация в муниципальном образовании (на примере
г. Челябинска)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

ЮУрГУ – 38.03.04.2018.839.ВКР

Руководитель, кандидат экономических наук,
доцент кафедры ЭТГМУ

_____/ С.А. Никифоров /

« ____ » _____ 2018 г.

Автор

студент группы ЗЭУ – 506

_____/ А.С. Ильиных /

« ____ » _____ 2018 г.

Нормоконтролер, ассистент кафедры ЭТГМУ

_____/ Д.В. Кремер /

« ____ » _____ 2018 г.

Челябинск 2018

АННОТАЦИЯ

Ильиных А.С. Государственная политика в области охраны окружающей среды и ее реализации в муниципальном образовании (на примере г. Челябинска). – Челябинск: ЮУрГУ, ЗЭУ – 506, 74 с., 16 ил., 9 табл., библиогр. список – 28 наим.

Объектом дипломной работы является охрана окружающей среды и природопользования.

Цель дипломной работы – разработка рекомендаций по повышению эффективности реализации государственной политики в области охраны окружающей среды г. Челябинска.

В дипломном проекте выявлена сущность и содержание государственной политики в области охраны окружающей среды, произведена оценка эффективности реализации государственной политики в области охраны окружающей среды в г. Челябинске, проведен анализ состояния окружающей среды в г. Челябинске, разработаны рекомендации по повышению эффективности реализации государственной политики в области охраны окружающей г. Челябинска.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	8
1 ТЕОРИТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ.....	11
1.1 Сущность и содержание государственной политики в области охраны окружающей среды.....	11
1.2 Особенности реализации государственной политики в области охраны окружающей среды.....	25
1.3 Методы анализа эффективности реализации государственной политики в области охраны окружающей среды на муниципальном уровне.....	39
2 АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ГОРОДА ЧЕЛЯБИНСКА.....	45
2.1 Анализ состояния окружающей среды в г. Челябинске	45
2.2 Оценка эффективности реализации государственной политики в области охраны окружающей среды в г. Челябинске.....	54
3 РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ГОРОДА ЧЕЛЯБИНСКА.....	60
3.1 Рекомендации по повышению эффективности реализации государственной политики в области охраны окружающей среды г. Челябинска.....	60
3.2 План мероприятий по внесению изменений в государственную политику в области охраны окружающей среды г. Челябинска	63
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	69
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	72

ВВЕДЕНИЕ

На сегодняшний день одной из трудно разрешимых для общества проблем наиболее существенной по своему воздействию на социальную сферу и общественное сознание является экологическая проблема. Весьма актуальной данная проблема остаётся в крупных регионах, в которых развита промышленность и есть города-мегаполисы. В первую очередь это связано с чрезмерной концентрацией на таких территориях населения, транспорта и промышленных предприятий, с образованием антропогенных ландшафтов, очень далеких от состояния экологического равновесия.

Охрана окружающей среды и рациональное природопользование стоят на первом месте, так как от их решения зависят жизнь на Земле, здоровье и благосостояние каждого из нас. В данной области от специалистов требуется компетентность, а в свою очередь задача, стоящая перед ними, состоит в том, чтобы своевременно и верно оценить сложившуюся ситуацию, оптимизировать хозяйственные действия, выбрав тем самым, тактику взаимодействия человека и природы.

Рост экологического благополучия региона невозможен без привлечения к этому процессу населения, это дело не только структур власти, но и всего общества в целом.

В нынешних условиях большую роль приобретает необходимость совершенствования управления экологическими процессами и безопасностью жизнедеятельности населения.

Исследования по проблеме взаимодействия общества и окружающей среды и последствий этого взаимодействия были инициированы трудами Российского профессора Московского университета Карлом Францевичем Рулье (1814-1858) и философской школой русских космистов, Н.Ф. Федоровым, В.С. Соловьевым, Н.А. Бердяевым, Н.А. Умовым, К.Э. Циолковским, а также В.И. Вернадским, Л.Н. Гумилевым и Н.В. Тимофеевым-Ресовским.

Концептуальные основы разработки экологических проблем определены в трудах В.И. Данилова-Данильяна, К.Я. Кондратьева, Н.Н. Моисеева, А.Л. Чижевского, И.Р. Пригожина, С.П. Капицы, С.П. Курдюмова, Г.А. Кожевникова, В.В. Станчинского, Н.Ф. Реймерса и др.

В современной России исследование социально-экологических проблем в рамках социальной экологии занимаются И.А. Сосунова, К.В. Фролов, Т.В. Злотникова, Г.П. Серов, С.П. Конаков, А.В. Федоров, В.Е. Кульбида, И.И. Усачева, А.Д. Думнов и других.

Социальные аспекты экологии человека и социологии города отражены в трудах О. Конта, Д. Милля и Г. Спенсера, а также американских социологов Р. Парка и Е. Берджеса.

Перспективы развития экономики страны, в значительной степени, определяются состоянием природных ресурсов и окружающей среды. В такой ситуации необходима реализация политики, нацеленной на обеспечение экологической безопасности, и устойчивого использования природных ресурсов для нынешнего и будущих поколений. Необходимость государственного регулирования в области охраны окружающей среды и природопользования связана с обострением проблемы экологической безопасности. Процесс производственной деятельности, а также личное потребление сопровождается значительными выбросами в окружающую среду, что бесспорно ухудшает экологическую обстановку. Большинство нынешних экологических проблем имеют глубокие корни и достались «в наследство» с советских времен. Радикальные рыночные реформы и череда экономических кризисов привели к обострению проблем в сфере экологии, разбалансированию процессов управления и контроля, способствовали противопоставлению экологических интересов экономическим.

Объектом исследования является охрана окружающей среды и природопользования.

Предмет – система муниципального управления в области охраны окружающей среды и природопользования в городе Челябинск.

Задачи дипломного проекта:

- рассмотреть принципы управления охраной окружающей среды в регионе;
- рассмотреть сущность и содержание государственной политики в сфере управления охраной окружающей среды;
- проанализировать эффективность реализации государственной политики в природоохранной деятельности города Челябинска.

Методологической основой исследования стали: философская теория взаимодействия общества и природы; принципы управления экоразвитием региона; идеи устойчивого развития; принципы комплексного подхода, системного подхода к изучению социоприродного взаимодействия; методы социального управления, моделирования и прогнозирования.

Дипломная работа состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

1.1 Сущность и содержание государственной политики в области охраны окружающей среды

Основам управления в области охраны окружающей среды посвящена одноименная гл. II Федерального закона «Об охране окружающей среды». Законодатель выделяет полномочия: для органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, а также основы управления в области охраны окружающей среды, осуществляемые органами местного самоуправления.

Согласно ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находится установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации. Охрана окружающей среды и законодательство об охране окружающей среды в соответствии со ст. 72 Конституции РФ находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ст. 77 Конституции РФ).

Государственное управление в области охраны окружающей среды является частью социального управления и должно рассматриваться как одна из функций Российской Федерации.

Так, государство, несмотря на перечень разграниченных вопросов в области охраны окружающей среды между федеральным центром и органами государственной власти субъектов (ст. 5 Федерального закона «Об охране

окружающей среды)), предусмотрело в рамках реализации ст. 77 Конституции РФ, что федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. Органы исполнительной власти субъектов РФ по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий. Так, в соответствии со ст. 8, 9 Федерального закона «Об охране окружающей среды» установлено: государственное управление в области охраны окружающей среды осуществляется федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными в порядке, установленном Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации». Органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие государственное управление в области охраны окружающей среды, определяются субъектами РФ. Разграничение полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется Конституцией РФ и федеральными законами, а также договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ [1]. Соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ о передаче осуществления части полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, заключаются в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами. В рамках действующего законодательства и разграничения полномочий следует отметить Постановление Правительства РФ от 29 октября 2002 г. № 777 «О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю».

«В литературе и в текстах законодательных актов встречаются термины «управление охраной окружающей среды», «управление взаимодействием общества и природы», «управление природоохранительной деятельностью», «управление в области использования природных ресурсов и окружающей среды», «экологический менеджмент». Все они означают совокупность осуществляемых органами публичной власти и иными уполномоченными субъектами действий по организации и контролю, упорядочению и надзору за экологически значимым поведением людей, за соблюдением требований экологического законодательства. С.А. Боголюбов кратко определяет экологическое управление как совокупность органов и способов осуществления охраны окружающей среды в РФ» [4].

Встречается также термин «экологическое управление». Выделяется несколько видов экологического управления: государственное; ведомственное; производственное; общественное.

Каждый из перечисленных видов экологического управления осуществляется разными субъектами: государством и его уполномоченными органами; специальными ведомствами; хозяйствующими субъектами; общественными объединениями юридических лиц и граждан.

Управление выражается через законотворческую деятельность в области охраны окружающей среды, в разработке мероприятий по охране окружающей среды (программ), контроле за исполнением норм в области охраны окружающей среды, нормативных актов всех уровней [9].

Только государственное управление из всех возможных является реальным инструментом, осуществляющим реализацию правоустанавливающих, право реализующих и контролирующих функций в области охраны окружающей среды на территории РФ.

Государственное управление в области охраны окружающей среды выражается в следующих функциях:

1) установление правовых норм, регламентирующих вопросы в области охраны окружающей среды, природоохранительного, природоресурсного законодательства, законодательства об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды и природопользования, уголовного законодательства в области экологических преступлений;

2) принятие основ государственной политики в области охраны окружающей среды, экологической безопасности;

3) осуществление контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля);

4) установление нормативов, государственных стандартов в области охраны окружающей среды;

5) государственный учет природных ресурсов и объектов, организация ведения государственных кадастров и мониторинга объектов окружающей среды;

б) экологическая оценка состояния окружающей среды.

Высшими государственными органами, осуществляющими политику в области охраны окружающей среды, являются: Президент РФ, Федеральное Собрание – парламент РФ, состоящее из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы, Правительство РФ, органы исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации [1].

При аппарате Президента РФ существует Межведомственная комиссия Совета безопасности РФ по экологической безопасности, которая образована в соответствии с Законом РФ «О безопасности» и Положением о Совете безопасности Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 3 июня 1992 г. № 547. Межведомственная комиссия является постоянным рабочим органом Совета безопасности Российской Федерации по реализации возложенных на него задач в сфере обеспечения экологической безопасности личности, общества и государства [2]. Среди основных задач и функций Комиссии следует отметить следующие:

– подготовка предложений по вопросам внутренней и внешней экологической политики РФ и стратегических проблем государственной экологической безопасности для рассмотрения в Совете безопасности Российской Федерации;

– оценка внутренних и внешних экологических угроз жизненно важным интересам личности, общества и государства, оценка существующих и потенциальных источников экологической безопасности;

– подготовка предложений по обеспечению экологической безопасности в промышленности, на транспорте, в сельском и других отраслях народного хозяйства, по решению экологических проблем защиты здоровья населения, безопасности уничтожения химического и ядерного оружия, ликвидации зон экологического бедствия и неблагополучия и другим направлениям;

– подготовка проектов решений Совета безопасности РФ по вопросам экологической безопасности и др.

К органам законодательной власти, осуществляющим политику государственного регулирования в области охраны окружающей среды, относятся Государственная Дума Федерального Собрания РФ (Комитет Госдумы Федерального Собрания РФ по природным ресурсам и природопользованию, Комитет Госдумы Федерального Собрания РФ по экологии, Комиссия Госдумы Федерального Собрания РФ по проблемам устойчивого развития; Комиссия Госдумы Федерального Собрания РФ по рассмотрению правовых вопросов пользования недрами на условиях раздела продукции), Совет Федерации Федерального Собрания РФ (Комитет Совета Федерации Федерального Собрания РФ по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии, Комитет Совета Федерации Федерального Собрания РФ по природным ресурсам и охране окружающей среды).

Специальными органами, осуществляющими управление в области охраны окружающей среды, являются: Министерство природных ресурсов Российской Федерации, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральное агентство лесного

хозяйства, Федеральное агентство по недропользованию. Следует отметить также Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору, а также иные органы, опосредованно участвующие в данном направлении, а также органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления [11].

В науке экологического права после принятия комплексного Федерального закона «Об охране окружающей среды» выделяются различные подходы к систематизации органов управления в области охраны окружающей среды. О.Л. Дубовик подразделяет органы, осуществляющие по закону или иному уполномочиванию государственное экологическое управление, по статусу на общие (Президент РФ, Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления (муниципальные образования)) и специальные (многочисленные органы федеральной исполнительной власти и их территориальные органы, а также межрегиональные органы, специально уполномоченные указом Президента РФ или постановлением Правительства РФ на осуществление экологического управления); по масштабам деятельности – на федеральные и территориальные (субъектов РФ) [3].

Несмотря на специфические полномочия тех или иных государственных органов в сфере охраны окружающей среды, в деятельности по охране окружающей среды должны принимать участие все без исключения – исходя из основного принципа охраны окружающей среды, установленного в ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Основными принципами являются: обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц; участие граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач охраны окружающей среды, международное сотрудничество РФ в области охраны окружающей среды.

Несомненно, главным государственным органом, исполняющим объем федеральных полномочий в области охраны окружающей среды, является Министерство природных ресурсов Российской Федерации (МПР России).

МПР России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно–правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов, включая управление государственным фондом недр и лесным хозяйством, использование и охрану водного фонда, использование, охрану, защиту лесного фонда и воспроизводство лесов, эксплуатацию и обеспечение безопасности водохранилищ и водохозяйственных систем комплексного назначения, защитных и других гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений), использование объектов животного мира и среды их обитания (за исключением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты), особо охраняемые природные территории, а также в сфере охраны окружающей среды (за исключением сферы экологического надзора).

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования [21]. Данная служба осуществляет контроль и надзор:

- в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания (кроме объектов охоты и рыболовства);
- в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения;
- за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;
- за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов;
- за использованием и охраной водных объектов;

- за соблюдением законодательства Российской Федерации и международных норм и стандартов в области морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод, территориального моря и в исключительной экономической зоне;
- за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов на континентальном шельфе;
- за безопасностью гидротехнических сооружений (соблюдением норм и правил безопасности), кроме гидротехнических сооружений промышленности, энергетики и судоходных гидротехнических сооружений.

Эта служба осуществляет государственный земельный контроль в пределах своей компетенции в отношении земель водного фонда, лесного фонда, земель лесов, не входящих в лесной фонд, и особо охраняемых природных территорий, а также:

- выдает установленные Положением лицензии в области использования природных ресурсов;
- организует и проводит государственную экологическую экспертизу;
- осуществляет ведение Красной книги Российской Федерации;
- осуществляет ведение кадастра особо охраняемых природных территорий федерального значения и т.д.

Федеральное агентство водных ресурсов является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов.

Федеральное агентство водных ресурсов организует:

- перераспределение водных ресурсов водных объектов, находящихся в федеральной собственности;
- подготовку, заключение и реализацию бассейновых соглашений о восстановлении и охране водных объектов;
- подготовку и осуществление в установленном порядке противопаводковых мероприятий, мероприятий по проектированию и установлению водоохранных

зон водных объектов и их прибрежных защитных полос, а также мероприятий по предотвращению и ликвидации вредного воздействия вод;

– проведение в установленном порядке государственной экспертизы схем комплексного использования и охраны водных ресурсов, а также предпроектной и проектной документации на строительство и реконструкцию хозяйственных и других объектов, влияющих на состояние водных объектов.

Федеральное агентство водных ресурсов осуществляет ведение:

– государственного реестра договоров пользования водными объектами в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

– государственного водного кадастра в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

Российского регистра гидротехнических сооружений.

Федеральное агентство водных ресурсов осуществляет:

– владение, пользование и распоряжение водными объектами, отнесенными к федеральной собственности, и управление водным фондом;

– выдачу, оформление и регистрацию лицензий на водопользование и распорядительных лицензий, приостановление действия и аннулирование указанных лицензий, регистрацию договоров пользования водными объектами;

– государственный мониторинг водных объектов, государственный учет поверхностных и подземных вод и их использования в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

– планирование рационального использования водных объектов, включая установление лимитов водопользования (водопотребления и водоотведения) по бассейнам рек, для субъектов Российской Федерации и водопользователей по водным объектам, находящимся в федеральной собственности и др.

Федеральное агентство лесного хозяйства является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере лесного хозяйства.

Федеральное агентство лесного хозяйства в установленной сфере деятельности осуществляет следующие полномочия:

– организует предоставление гражданам и юридическим лицам в установленном порядке информации о лесном фонде Российской Федерации (далее – лесной фонд) [8].

Федеральное агентство лесного хозяйства осуществляет:

– государственный мониторинг лесов;

– государственный учет лесного фонда;

– владение, пользование и распоряжение информацией о лесном фонде, полученной за счет средств федерального бюджета, в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– отнесение лесов к группам лесов и категориям защитности лесов первой группы, а также перевод лесов из одной группы лесов или категории защитности лесов первой группы соответственно в другую группу или категорию на основании и в порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации;

– рассмотрение в установленном порядке материалов о переводе лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, и о переводе земель лесного фонда в земли других категорий;

– ведение государственного лесного кадастра.

Агентство также организует:

– проведение лесоустройства;

– деятельность государственной лесной охраны Российской Федерации, за исключением функции государственного контроля и надзора;

– в установленном порядке проведение лесных конкурсов и лесных аукционов, предоставление участков лесного фонда в аренду, безвозмездное пользование, заключение соответствующих договоров и т.д.

Федеральное агентство по недропользованию является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования.

Федеральное агентство по недропользованию организует:

- государственное геологическое изучение недр;
- экспертизу проектов геологического изучения недр;
- проведение в установленном порядке геолого –экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр;
- проведение в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами.

Федеральное агентство по недропользованию осуществляет:

- отнесение запасов полезных ископаемых к кондиционным или некондиционным запасам, а также определение нормативов содержания полезных ископаемых, остающихся во вскрышных, вмещающих (разубоживающих) породах, в отвалах или в отходах горно–добывающего и перерабатывающего производства, по результатам технико–экономического обоснования эксплуатационных кондиций для подсчета разведанных запасов;
- предоставление в пользование за плату геологической информации о недрах, полученной в результате государственного геологического изучения недр;
- выдачу заключений об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки и разрешения на осуществление застройки площадей залегания полезных ископаемых, а также размещение в местах их залегания подземных сооружений;
- организационное обеспечение государственной системы лицензирования пользования недрами;
- принятие решений о предоставлении права пользования участками недр в установленном законодательством Российской Федерации порядке;
- выдачу, оформление и регистрацию лицензий на пользование недрами;

– осуществляет ведение государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственного баланса запасов полезных ископаемых, обеспечение в установленном порядке постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списание с государственного баланса и т.д.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия (в том числе в области обращения с отходами производства и потребления), безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, охраны недр, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности гидротехнических сооружений на объектах промышленности и энергетики, безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере[14].

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору является:

- органом государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии;
- специально уполномоченным органом в области промышленной безопасности;
- органом государственного горного надзора;
- специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы в установленной сфере деятельности;

- органом государственного энергетического надзора;
- специально уполномоченным органом в области охраны атмосферного воздуха.

Руководство деятельностью Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору осуществляет Правительство Российской Федерации.

Среди полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ на сегодняшний день в области охраны окружающей среды следует отметить следующие:

- обеспечение населения достоверной информацией о состоянии окружающей среды на территориях субъектов Российской Федерации;
- принятие нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха;
- разработка и реализация региональных целевых программ охраны атмосферного воздуха;
- участие в организации и проведении государственного мониторинга атмосферного воздуха;
- проведение мероприятий по защите населения при чрезвычайных ситуациях, представляющих угрозу для жизни и здоровья людей в результате загрязнения атмосферного воздуха;
- осуществление в пределах своей компетенции координации деятельности физических и юридических лиц в области охраны атмосферного воздуха;
- информирование населения о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении и выполнении программ улучшения качества атмосферного воздуха и соответствующих мероприятий;
- проведение мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, возникших при осуществлении обращения с отходами;

– разработка и реализация региональных целевых программ в области обращения с отходами, участие в разработке и выполнении федеральных программ в области обращения с отходами;

– государственное управление и государственный контроль в области организации и функционирования территорий государственных природных заказников, дендрологических парков и ботанических садов, памятников природы, лечебно-оздоровительных местностей и курортов регионального значения;

– участие в разработке и реализации государственных программ геологического изучения недр, развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации;

– создание и ведение территориальных фондов геологической информации, распоряжение информацией, полученной за счет средств бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации и соответствующих местных бюджетов;

– участие в государственной экспертизе информации о разведанных запасах полезных ископаемых и иных свойствах недр, определяющих их ценность или опасность;

– составление территориальных балансов запасов и кадастров месторождений и проявлений полезных ископаемых и учет участков недр, используемых для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

– распоряжение совместно с РФ единым государственным фондом недр на своих территориях и выделение совместно с РФ участков недр федерального, регионального и местного значения;

– установление порядка пользования недрами в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, участками недр местного значения, а также строительства подземных сооружений местного значения;

– тушение лесных пожаров в лесном фонде на территории субъекта Российской Федерации;

– осуществление прав владения, пользования и распоряжения лесами, ранее находившимися во владении сельскохозяйственных организаций, их охрана, защита и воспроизводство. В том числе к этим полномочиям относятся: принятие решений о предоставлении участков лесного фонда в аренду, безвозмездное пользование и краткосрочное пользование; организация и проведение лесных конкурсов и аукционов; определение ставок лесных податей; выдача лесорубочного билета, ордера и (или) лесного билета; разрешение проведения в лесном фонде строительных работ, добычи полезных ископаемых, прокладки коммуникаций и выполнения иных работ, не связанных с ведением лесного хозяйства и осуществлением лесопользования, если для этого не требуется перевода лесных земель в нелесные земли или перевода земель лесного фонда в земли других категорий; обеспечение проведения лесоустройства; обеспечение воспроизводства лесов; обеспечение защиты лесов от вредителей и болезней леса; проведение мероприятий по профилактике лесных пожаров, противопожарному обустройству [19].

1.2 Особенности реализации государственной политики в области охраны окружающей среды на муниципальном уровне

Методы муниципального управления всегда используются комплексно, взаимно дополняя друг друга. Их совокупность образует целостную систему методов муниципального управления. Существуют такие группы методов муниципального управления:

- Экономические;
- Административно–распорядительные и правовые;
- Социально–психологические.

Экономические методы управления – это совокупность способов и приемов управления, которые основаны на использовании экономических законов и

интересов. Эти методы призваны создать условия для гармонии и единства экономических интересов предприятий, местного сообщества и конкретного жителя. Экономические методы включают в себя планирование, хозрасчет, налоговую политику, бюджетную политику, кредитную политику, ценовую политику и др. Существенно возрастает потребность в данных методах управления, поскольку в условиях развития частного предпринимательства не всегда возможно и разумно решать с помощью директивного воздействия сложную совокупность задач удовлетворения растущих потребностей населения [23].

Использование стимулов является основой экономических методов, которые предусматривают заинтересованность и ответственность управленческих структур за последствия принимаемых решений. Особенности данных методов управления заключаются в том, что они строятся на общих правилах поведения, дающие возможность распоряжаться ресурсами, в то время как административным методам свойственно конкретно–адресные задачи, которые ориентированы на достижение целей управляемой системы, которые создаются путем создания ее четкой структуры, формирование условий для подготовки, принятия и реализации этих решений; оказывают на производителей и потребителей косвенное влияние за счет системы отношений, учитывающие интересы коллектива и отдельных работников (по своей природе административные методы не способны столь полно ориентироваться на экономические интересы объекта управления); предполагают самостоятельность предприятия за принимаемые решения и их последствия (в отличие от административных методов, предполагающих значительную долю ответственности вышестоящих органов, принимающих решения); побуждают исполнителей к подготовке альтернативных решений и выбору из них наиболее подходящим интересам коллектива (административные распоряжения требуют обязательного и точного исполнения).

Исполнительный орган местного самоуправления (местная администрация) реализовывает свои функции правовыми и организационными способами. Правовой способ предполагает принятие нормативных правовых актов по вопросам, которые входят в компетенцию исполнительных органов местного самоуправления [26].

Организационный способ предполагает организацию работ по реализации решений представительного органа местного самоуправления, собственных решений, а также законов и других нормативных правовых актов федеральных и региональных органов государственной власти.

Согласно ст. 10 Федерального закона «Об охране окружающей среды» управление в области охраны окружающей среды осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

В соответствии со ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка и решают иные вопросы местного значения. В соответствии с законодательством органы местного самоуправления не входят в систему государственных органов власти и управления. Институт местного самоуправления пока еще недостаточно развит, однако его компетенция в сфере охраны окружающей среды сводится к большому объему вопросов, находящихся в ведении органов местного самоуправления.

Так, в соответствии со ст. 68 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусмотрен муниципальный контроль в области охраны окружающей среды, который осуществляется на территории муниципального образования органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами. Статья

6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» к предметам ведения местного значения относит:

- контроль за использованием земель на территории муниципального образования;
- регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения;
- благоустройство и озеленение территории муниципального образования;
- организацию утилизации и переработки бытовых отходов;
- участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования.

В рамках ст. 49 Закона РФ «О местном самоуправлении в РФ» поселковый, сельский Совет определяет в соответствии с законодательством правила пользования природными ресурсами, выносит решения о приостановлении строительства и эксплуатации объектов в случае нарушения экологических, санитарных, строительных норм на подведомственной Совету территории. Органы местного самоуправления наряду с органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ вправе подавать обращения в суд об отмене решений о проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, об эксплуатации объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, об ограничении, о приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду (ст. 12 Федерального закона «Об охране окружающей среды») [1].

Значительно расширятся полномочия органов местного самоуправления с 1 января 2006 г. в связи с принятием и вступлением в силу Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и соответствующих положений Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 199–ФЗ «О внесении изменений в

законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований», где органам местного самоуправления предоставляется также право привлекать к административной ответственности лиц, допустивших нарушение законодательства в области охраны окружающей среды, приостанавливать хозяйственную и иную деятельность юридических и физических лиц при нарушении ими законодательства в области охраны окружающей среды. При этом следует отметить, что полномочия органов государственной власти субъектов РФ по осуществлению государственного экологического контроля за объектами хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, находящимися на территориях субъектов РФ, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю, определенных Постановлением Правительства РФ от 29 октября 2002 г. № 777 «О перечне объектов, подлежащих федеральному экологическому контролю», с 1 января 2006 г. прекращаются.

На сегодняшний день помимо Прокуратуры РФ и прокуратур субъектов РФ имеются специализированные органы по надзору за соблюдением экологического законодательства. Речь идет о природоохранных прокуратурах [7].

Прокуратура РФ является единой федеральной централизованной системой органов, осуществляющих от имени РФ надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ. Создание и деятельность на территории РФ органов прокуратуры, не входящих в единую систему Прокуратуры РФ, не допускаются. В систему прокуратуры субъектов РФ входят также приравненные к ним специализированные прокуратуры.

К специализированным прокуратурам в области обеспечения исполнения природоохранительного законодательства относятся соответствующие природоохранные прокуратуры. Природоохранные прокуратуры осуществляют

надзор как за деятельностью соответствующих государственных органов, осуществляющих регулирование вопросов, связанных с охраной окружающей среды, так и за деятельностью хозяйствующих субъектов, физических и юридических лиц.

В последнее время в МВД России стали образовываться новые структурные подразделения в области охраны окружающей среды. Речь о так называемой экологической милиции. Руководствуясь прежде всего Законом РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026–1 «О милиции» (с посл. изм. от 22 августа 2004 г.), КоАП РФ, УК РФ и другими нормативными документами, их также можно определить как участников государственного управления в области охраны окружающей среды.

«В связи с этим содержанием природоохранной деятельности органов милиции является:

- предупреждение и пресечение экологических правонарушений и в особенности преступлений;
- надзор за техническим состоянием автотранспортных средств; участие в надзоре за соблюдением санитарных норм и правил;
- борьба с браконьерством и другими нарушениями правил охоты и рыболовства;
- расследование экологических преступлений, отнесенных к компетенции органов внутренних дел;
- охрана объектов природы или природных комплексов;
- участие в ликвидации последствий природных и техногенных аварий и катастроф;
- оказание помощи природоохранным органам, органам санитарно–эпидемиологического надзора и другим органам при исполнении ими возложенных на них обязанностей».

Немаловажную роль в государственном регулировании играют систематизированные сведения уполномоченных государственных органов о природных ресурсах и объектах, их количественном и качественном выражении и

др., а именно данные государственных кадастров. Выделяются следующие виды кадастров: водный, земельный, лесной, рекреационный, почвенный, фискальный, экологический, многоцелевой, кадастр объектов животного мира, кадастр отходов, месторождений и проявлений полезных ископаемых и прочие.

Можно дать обобщенное определение всем вышеперечисленным видам государственных кадастров: «это систематизированный свод сведений, количественно и качественно характеризующих определенный вид природных ресурсов и явлений, в ряде случаев с их экономической или социально-экологической характеристикой и оценкой изменений под влиянием преобразующей деятельности человека, может включать рекомендации по рациональному использованию ресурсов, мерам их охраны»

Кадастры являются одной из форм учета социально-экономической оценки природных ресурсов наряду с регистрами и реестрами. Под кадастром понимают также совокупность сведений о количественном и качественном состоянии природных ресурсов, их экологической и экономической цене. Некоторые авторы добавляют в указанное определение данные о составе и категориях пользователей.

Правовой основой ведения каждого из указанных кадастров являются соответствующие кодексы и законы РФ. Кадастр выступает как источник информации официальных государственных сведений, не подлежащих переподтверждению иными органами. Сведения государственных кадастров необходимы для всего спектра отношений, связанных как с охраной окружающей среды, так и с использованием природными объектами и ресурсами, в том числе для государственного управления разного уровня власти, осуществления государственного контроля в области как охраны окружающей среды, так и отдельных природных ресурсов [17].

В Федеральном законе «Об охране окружающей среде», как было указано выше, упоминается о государственном учете объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. «Роскомстат и его территориальные

подразделения собирают экологически значимую информацию по утверждаемым этим государственным комитетом формам статистического наблюдения, которых в сфере природопользования и охраны окружающей среды сегодня насчитывается более 60, из них число приоритетно используемых – около 30 (в зависимости от отрасли природопользования или вида деятельности хозяйствующего субъекта)»[26]. Наиболее значимыми являются следующие формы статистического наблюдения:

- Форма № 2–ТП – воздух (годовая).
- Форма № 2–ТП – водхоз;
- Форма № 2–ТП – отходы и др.

Российским законодательством предусмотрены следующие случаи регистрации и ведения реестров (реестров):

- 1) государственный реестр объектов размещения отходов и федеральный классификационный каталог отходов;
- 2) государственная регистрация пестицидов и агрохимикатов, на основании которой предоставляется разрешение на их производство, применение, реализацию, транспортировку, хранение, уничтожение, рекламу, ввоз и вывоз;
- 3) государственный реестр опасных производственных объектов, содержащий информацию об этих объектах и эксплуатирующих их организациях, в том числе признаках объектов, по которым они отнесены к опасным производственным объектам; о видах деятельности, на осуществление которых требуются лицензии; о ведомственной и территориальной принадлежности объектов;
- 4) регистрация генно–инженерно–модифицированных организмов;
- 5) государственная регистрация лекарственных средств, предназначенных для человека и животных;
- 6) регистр гидротехнических сооружений;
- 7) регистрация потенциально опасных химических и биологических веществ;
- 8) государственная регистрация недвижимого имущества и сделок с ним, учет земельных участков;

9) государственная регистрация лиц, пострадавших от радиационного воздействия и подвергшихся радиационному облучению в результате Чернобыльской и других радиационных катастроф и инцидентов;

10) государственная регистрация новых пищевых продуктов;

11) государственный реестр аккредитованных организаций, осуществляющих деятельность по оценке соответствия продукции, производственных процессов и услуг требованиям качества и безопасности;

12) реестр подводных потенциально опасных объектов во внутренних водах и территориальном море РФ (за исключением подводных переходов трубопроводного транспорта), который ведет МЧС России, и ряд других реестров и регистров [21].

Еще одной из основных государственных функций в области охраны окружающей среды, осуществляемой по единой государственной системе в РФ, является экологический мониторинг. Государственный учет, ведение кадастровых сведений и осуществление мониторинга тесно связаны между собой. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» в ст. 1 определяет мониторинг окружающей среды (экологический мониторинг) как комплексную систему наблюдений за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов, а государственный мониторинг окружающей среды (государственный экологический мониторинг) – как мониторинг окружающей среды, осуществляемый органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с их компетенцией.

Как видно из определения, не без помощи мониторинга осуществляется как ведение государственных кадастров, так и учет негативного воздействия соответствующих источников [13].

В свое время было принято Постановление Правительства РФ № 1229 от 24 ноября 1993 г. «О создании Единой государственной системы экологического

мониторинга». Сегодня оно признано утратившим силу в связи с утверждением Положения об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга) Постановлением Правительства РФ от 31 марта 2003 г. № 177.

Видами государственного мониторинга являются: фоновый, социально-гигиенический, мониторинг водных объектов, экологический мониторинг состояния внутренних морских вод и территориального моря, мониторинг состояния исключительной экономической зоны, мониторинг атмосферного воздуха, мониторинг состояния недр, мониторинг экологической системы озера Байкал, мониторинг земель, мониторинг мелиорированных земель, мониторинг лесов, мониторинг объектов животного мира, мониторинг радиационно опасных объектов и территорий и ряд других.

Согласно утвержденному Положению об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга) 2003 г. экологический мониторинг включает в себя мониторинг атмосферного воздуха, земель, лесов, водных объектов, объектов животного мира, уникальной экологической системы озера Байкал, континентального шельфа Российской Федерации, состояния недр, исключительной экономической зоны Российской Федерации, внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации.

В зависимости от масштабов системы мониторинг делится на глобальный, региональный, локальный; от уровня измененности человеком окружающей среды – на фоновый и импактный. При этом фоновым является мониторинг при наблюдении за явлениями и процессами, происходящими в окружающей среде, минимально затронутой вмешательством человека, и осуществляется станциями, расположенными в биосферных заповедниках. Импактный – разновидность системы наблюдения за источниками антропогенного воздействия на окружающую среду в специально выделенных зонах, где осуществляется деятельность, связанная с повышенными экологическими рисками[14].

Одними из главных задач, которые решает единая государственная система экологического мониторинга, являются разработка прогнозов социально-экономического развития и принятие соответствующих решений, разработка федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации, целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации и мероприятий по охране окружающей среды в целях наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе за состоянием окружающей среды в районах расположения источников антропогенного воздействия и за воздействием этих источников на окружающую среду, а также в целях обеспечения потребностей государства, юридических и физических лиц в достоверной информации, необходимой для предотвращения и (или) уменьшения неблагоприятных последствий изменения состояния окружающей среды, что предусмотрено, например, ст. 63 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Результаты мониторинга хранятся в специальных банках данных.

Административно-распорядительные и правовые методы представляют собой совокупность юридических средств правового и административного влияния на отношения людей. Осуществление этих методов гарантируется действующей системой федеральных и региональных законов, нормативных актов местного самоуправления. Юридическое воздействие заключается в применении правовых норм, регулирующие связи и отношения, которые возникают в процессе управления. Правовые нормы выражаются в различных законодательных актах, положениях, инструкциях, приказах и распоряжениях. Применение правовых норм предполагает применение санкций, которые подразделяются на:

- дисциплинарные,
- материальные,
- административные и уголовно-правовые.

В 2017 году администрацией города Челябинск проведено 84 проверки по соблюдению требований природоохранного законодательства в отношении

юридических лиц и индивидуальных предпринимателей Челябинской области, в том числе:

– 25 плановых проверок соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований природоохранного законодательства, из них 8 субъектов, эксплуатирующих объекты размещения твердых коммунальных отходов, 12 субъектов, эксплуатирующих очистные сооружения канализации, 5 субъектов, осуществляющих деятельность на территории памятников природы Челябинской области;

– 4 плановых проверки по исполнению органами местного самоуправления переданных полномочий в области охраны окружающей среды;

– 55 внеплановых проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан проведенных по требованиям прокуратуры и обращениям граждан.

Кроме того, по требованию Челябинской природоохранной прокуратуры принято участие в 5 проверках прокуратуры в качестве специалистов (ИП Напалкова, ОАО «МОЦ Курорт Увильды», ООО «Еланчик–сервис», водоохранная зона поселка Тургойк – НП «Пансионат Тургойк», ИП Корнилова, ОАО «База отдыха «Кедр»).

Мероприятия по контролю осуществлялись в отношении:

- 38 субъектов малого и среднего бизнеса,
- 8 МУП,
- 20 граждан,
- 6 некоммерческих объединений – ДНТ, СНТ,
- 9 администраций муниципальных образований;
- 3 заказчика.

Основным направлением контрольных мероприятий в 2009 году стали вопросы контроля в части выявления и устранения нарушений при эксплуатации объектов размещения твердых коммунальных отходов (8 объектов), очистных

сооружений канализации (12 объектов), деятельности субъектов по соблюдению режима особой охраны на территории ООПТ (3 объекта).

Большой объем контрольных мероприятий проводился по требованиям прокуратуры (80% от всех внеплановых), обращениям граждан и организаций. Количество внеплановых проверок за 2017 год более чем в 2 раза превысило плановые показатели [12].

Основные меры административного воздействия, используемые для пресечения и предупреждения нарушений: решения о приостановке деятельности, иски по взысканию ущерба, штрафы и предписания. Из указанных мер наиболее широко применяемые – штрафы и предписания.

В ходе проверок выявлено 224 нарушения, структура нарушений, следующая:

- отсутствие разрешительной документации на выбросы и сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, на пользование водным объектом;
- невнесение в установленные сроки платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- незаконное строительство в охранных зонах ООПТ и водоохраных зонах водоёмов;
- захламление водоохраной зоны и береговой полосы водоёмов, территорий и охранных зон ООПТ строительным и бытовым мусором;
- ограждение береговой полосы до уреза воды;
- отсыпка берегов и акватории, мойка автотранспорта на берегу водных объектов, использование маломерных плавательных средств;
- рубка деревьев.

Устранено 116 нарушений, 1 предписание обжаловано в судебном порядке, по 2 неисполненным предписаниям возбуждены производства об административном правонарушении по статье 19.5 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее именуется – КоАП РФ), по 7 нарушениям по фактам выезда на лед автотранспорта приняты меры незамедлительного

пресечения в форме составления протокола об административном правонарушении.

Направлено в органы прокуратуры 44 акта внеплановой выездной проверки (в том числе в Челябинскую природоохранную прокуратуру – 29 материалов). По актам проверок Министерства Челябинской природоохранной прокуратурой возбуждены производства об административных правонарушениях, а также подготовлены исковые требования в суды. В результате судебных процессов вынесено 4 положительных решения о сносе самовольно возведенных строений .

Одним из факторов, которой устанавливаются через мониторинг окружающей среды. Виды и алгоритм данного вида исследования, дадут полную информацию относительно изменениям в окружающей среде [24]. Чаще всего делаются заказы на проведение комплекса мероприятий, относительно наблюдения за всеми изменениями окружающей среды каждый день в течение определенного контрактом срока.

Этот способ позволяет своевременно выявлять проблемы и решать их с минимальными затратами. При этом бывает так, что ситуация с экологией будет изменяться в процессе человеческой деятельности. Для этого используются самые точные методы контроля за экологической безопасностью, осуществляемого при помощи мониторинга окружающей среды. Виды и алгоритм данного процесса будут следующими:

- процесс определения и наблюдения за состоянием окружающей среды;
- процесс прогнозирования на различных изменениях экологии;
- получение точной и объективной оценки реального и прогнозного экологического состояния;
- составление подробного отчета о проделанной работе;
- доведение его для всех заинтересованных лиц вне зависимости от формы собственности.

Выполнение экологического контроля представляет собой профессиональный мониторинг окружающей среды. Виды и алгоритм его создают особые требования

для дальнейших исследований. В результате работ требуется соблюдения целого ряда правил. Таких как:

- грамотный сбор разнообразной информации, что об объекте исследований. На этом периоде проходит ее накопление, систематизация и анализ;
- обработка и подготовка к представлению информации, представленной в виде различных наглядных средств;
- разработка и усовершенствование методов, при помощи которых происходит получение исходной информации. Дается точная оценка состояния, в котором находится окружающая среда на момент обследования, делается прогноз возможного развития ситуации;
- осуществляется подробный анализ причин возникновения наблюдаемых явлений и способы их разрешения;
- информирование заказчика обо всех выявленных проблемах.

1.3 Методы анализа эффективности реализации государственной политики в области охраны окружающей среды на муниципальном уровне

Состояние территории определяется по совокупности экологически значимых факторов и может выделяться на различных уровнях - от локального до глобального, в различных границах, а также по прямым и комплексным показателям. Существуют огромное количество методов оценки экологического состояния окружающей среды, выделим наиболее важные и распространенные:

Экологический мониторинг:

Экологический мониторинг является комплексным мониторингом биосферы. Он включает в себя контроль изменений состояния окружающей среды под влиянием как природных, так и антропогенных факторов.

Основные задачи экологического мониторинга антропогенных воздействий:

- наблюдение за источниками антропогенного воздействия;
- наблюдение за факторами антропогенного воздействия;

- наблюдение за состоянием природной среды и происходящими в ней процессами под влиянием факторов антропогенного воздействия;
- оценка физического состояния природной среды;
- прогноз изменения состояния природной среды под влиянием факторов антропогенного воздействия и оценка прогнозируемого состояния природной среды.

Термин «мониторинг» образован от лат. «монитор» - «наблюдающий», «предостерегающий». Существует несколько современных формулировок определения мониторинга. Некоторые исследователи под мониторингом понимают систему повторных наблюдений за состоянием объектов окружающей среды в пространстве и во времени в соответствии с заранее подготовленной программой.

Существует классификация систем мониторинга по факторам, источникам и масштабам воздействия.

Мониторинг факторов воздействия - мониторинг различных химических загрязнителей (ингредиентный мониторинг) и разнообразных природных и физических факторов воздействия (электромагнитное излучение, солнечная радиация, шумовые вибрации).

Мониторинг источников загрязнений - мониторинг точечных стационарных источников (заводские трубы), точечных подвижных (транспорт), пространственных (города, поля с внесенными химическими веществами) источников.

По масштабам воздействия мониторинг бывает пространственным и временным.

По характеру обобщения информации различают следующие системы мониторинга:

Классификация систем мониторинга может основываться и на методах наблюдения (мониторинг по физико-химическим и биологическим показателям, дистанционный мониторинг).

Химический мониторинг – это система наблюдений за химическим составом (природного и антропогенного происхождения) атмосферы, осадков, поверхностных и подземных вод, вод океанов и морей, почв, донных отложений, растительности, животных и контроль за динамикой распространения химических загрязняющих веществ.

Глобальной задачей химического мониторинга является определение фактического уровня загрязнения окружающей среды приоритетными высокотоксичными ингредиентами.

На основе его выделяются понятия ПДК (предельно допустимых концентрация), ПДВ (предельно допустимых выбросов) и ПДС (предельно допустимых сбросов). На основе этих параметров устанавливаются ПФК химических веществ, не угрожающих здоровью человека. При этом по каждому химическому веществу вычисляется отдельный показатель.

Физический мониторинг - система наблюдений за влиянием физических процессов и явлений на окружающую среду (наводнения, вулканизм, землетрясения, цунами, засухи, эрозия почв и т.д.).

Биологический мониторинг - мониторинг, осуществляемый с помощью биоиндикаторов (т. е. таких организмов, по наличию, состоянию и поведению которых судят об изменениях в среде).

Экобиохимический мониторинг - мониторинг, базирующийся на оценке двух составляющих окружающей среды (химической и биологической).

Дистанционный мониторинг - в основном, авиационный, космический мониторинг с применением летательных аппаратов, оснащенных радиометрической аппаратурой, способной осуществлять активное зондирование изучаемых объектов и регистрацию опытных данных.

В зависимости от принципа классификации имеются различные системы мониторинга.

Наиболее универсальным является комплексный экологический мониторинг окружающей среды.

Комплексный экологический мониторинг окружающей среды - это организация системы наблюдений за состоянием объектов окружающей природной среды для оценки их фактического уровня загрязнения и предупреждения о создающихся критических ситуациях, вредных для здоровья людей и других живых организмов. Различают мониторинг локальный, региональный и фоновый.

При проведении комплексного экологического мониторинга окружающей среды:

а) проводится постоянная оценка экологических условий среды обитания человека и биологических объектов (растений, животных, микроорганизмов и т.д.), а также оценка состояния и функциональной целостности экосистем;

б) создаются условия для определения корректирующих действий в тех случаях, когда целевые показатели экологических условий не достигаются.

Экологическая экспертиза.

Экологическая экспертиза – установление соответствия документов и документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

Цель экологической экспертизы - предупреждение возможных негативных последствий хозяйственной деятельности человека. Экологическая экспертиза основана на принципе доминирования, презумпции вреда хозяйственной деятельности человека состоянию окружающей среды. Задача заказчика - доказать безопасность своей деятельности, предусмотреть систему очистных сооружений.

Виды экологической экспертизы представлены на рисунке 1.



Рисунок 1 – Виды экологической экспертизы

Экологическое моделирование.

Экологическое моделирование - область моделирования, включающая широкий спектр различных видов моделирования, занимающаяся изучением экологических процессов и объектов на их моделях с целью расчета поведения человека в некоторых стационарно-изменяющихся условиях среды, либо для выработки рекомендаций с целью координирования форм и масштабов хозяйственной деятельности.

Методы экологического моделирования можно условно разделить на физические и математические. При физическом моделировании изучаемое явление воспроизводится в том или ином масштабе с сохранением его физической природы.

Выводы по разделу 1

Охраной окружающей среды называется комплекс мер, направленных на предупреждение отрицательного влияния человеческой деятельности на природу, обеспечение благоприятных и безопасных условий жизнедеятельности человека.

В условиях научно-технического прогресса важнейшей задачей человечества является охрана важнейших элементов окружающей среды (воздух, вода, почва), которые из-за вредных промышленных выбросов и отходов подвергаются сильнейшему загрязнению. Результатом чего является закисление почвы и воды, изменение климата и разрушение озонового слоя.

Охрана окружающей среды должна быть направлена на поддержание рационального взаимодействия между деятельностью человека и окружающей природной средой, обеспечивающая сохранение и восстановление природных богатств, рациональное использование природных ресурсов, предупреждающая прямое и косвенное вредное влияние результатов деятельности общества на природу и здоровье человека.

Основными задачами охраны окружающей среды являются:

- обеспечение сохранности природных комплексов;
- содействие восстановлению и рациональному использованию природных ресурсов;
- содействие сохранению равновесия между развитием производства и устойчивостью окружающей природной среды;
- совершенствование управления качеством окружающей природной среды в интересах человечества.

В первой главе были рассмотрены основные теоретические аспекты экологического состояния окружающей среды. Можно сказать, что экологическое состояние - это совокупность условий среды обитания и жизнедеятельности населения (состояния атмосферного воздуха, вод, почв, растительности и др.), определяемых воздействием природных и антропогенных (производственных, социальных и бытовых) факторов. Также были рассмотрены основные методы оценки состояния окружающей среды, такие как экологический мониторинг, экологическая экспертиза и экологическое моделирование.

2 АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ ГОРОДА ЧЕЛЯБИНСКА

2.1 Анализ состояния окружающей среды в г. Челябинске

Город Челябинск имеет развитую промышленную инфраструктуру, многочисленные источники техногенного загрязнения окружающей среды, сложную шахматную планировочную структуру городской застройки, что служит предпосылкой формирования зон экологического риска и как следствие этого – снижение уровня социально-экологической комфортности жизни населения.

Для оценки загрязнения атмосферного воздуха в городе Челябинске использованы данные постов наблюдения Челябинского центра по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды – филиала ФГБУ «Уральское УГМС» и ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Челябинской области». Челябинский ЦГМС – филиал ФГБУ «Уральское УГМС» осуществляет мониторинг за качеством атмосферного воздуха на 8 стационарных постах наблюдения, расположенных в различных частях города на 24 основных и специфических загрязняющих вещества: взвешенные вещества, диоксид серы, оксид углерода, диоксид азота, оксид азота, сероводород, фенол, аммиак, формальдегид, фторид водорода, ароматические углеводороды (бензол, ксилолы, толуол, этилбензол), тяжелые металлы (железо, кадмий, магний, марганец, медь, никель, свинец, хром, цинк) и бенз/а/пирен.

Ведущими источниками загрязнения воздушной среды города Челябинска являются: предприятия группы «Мечел», ОАО «Челябинский электрометаллургический комбинат», ОАО «Челябинский трубопрокатный завод», предприятия производства и распределения электроэнергии, газа и воды (ТЭЦ-1, ТЭЦ-2, ТЭЦ-3, ЧГРЭС) (таблица 1, таблица 2).

Таблица 1 – Перечень предприятий основных источников загрязнения атмосферного воздуха в 2015 году

В ТЫС. ТОНН

Наименование предприятия	ООО «Мечел-Кокс»	ЧФ ООО «Мечел-Материалы »	ОАО «ЧЭМК»	ОАО «Челябинский цинковый завод»	ОАО «ЧТПЗ»
Объем валовых выбросов	28,1	4,012	7,7	3,9	1,035

Таблица 2 – Выбросы загрязняющих веществ от стационарных источников в Челябинской области и в городе Челябинске в 2015 году

В ТЫС. ТОНН

Выброшено загрязняющих веществ всего за 2015 год	Поступило на очистные сооружения загрязняющих веществ	Из поступивших на очистку уловлено и обезврежено	Всего выброшено в атмосферу загрязняющих веществ Челябинская
745,422	621,654	601,145	144,277

Не уступают ведущим источникам загрязнения - выбросы от автомобильного транспорта (таблица 3).

Таблица 3 – Выбросы загрязняющих веществ от автотранспорта в г. Челябинске по веществам

В ТЫС. ТОНН

Год	SO ₂	NO _x	ЛОСНМ	CO	C	NH ₃	CH ₄	Всего
2011	0,7	10	9	74,4	0,3	0,1	0,4	94,9
2012	0,4	7,3	8,3	70,1	0,2	0,2	0,4	86,8
2013	0,3	6	7,65	62,4	0,1	0,17	0,35	77
2014	0,5	9,1	10,05	84,7	0,22	0,17	0,43	105,1
2015	0,6	9,8	10,77	91,1	0,24	0,18	0,46	113,15

Где SO₂ – диоксид серы; NO_x– оксид азота; ЛОСНМ – неметановые летучие органические соединения; CO – оксид углерода; С – твердые частицы; NH₃ – аммиак; CH₄ – метан.

На графике (рисунок 2) наглядно показано динамика изменения показателя SO₂. с 2011 года по 2013 год идет снижение количества выбросов диоксида серы. Самый низкий показатель был отмечен в 2013 году (с чем это связано не известно). С 2013 по 2015 наблюдается увеличение показателя.

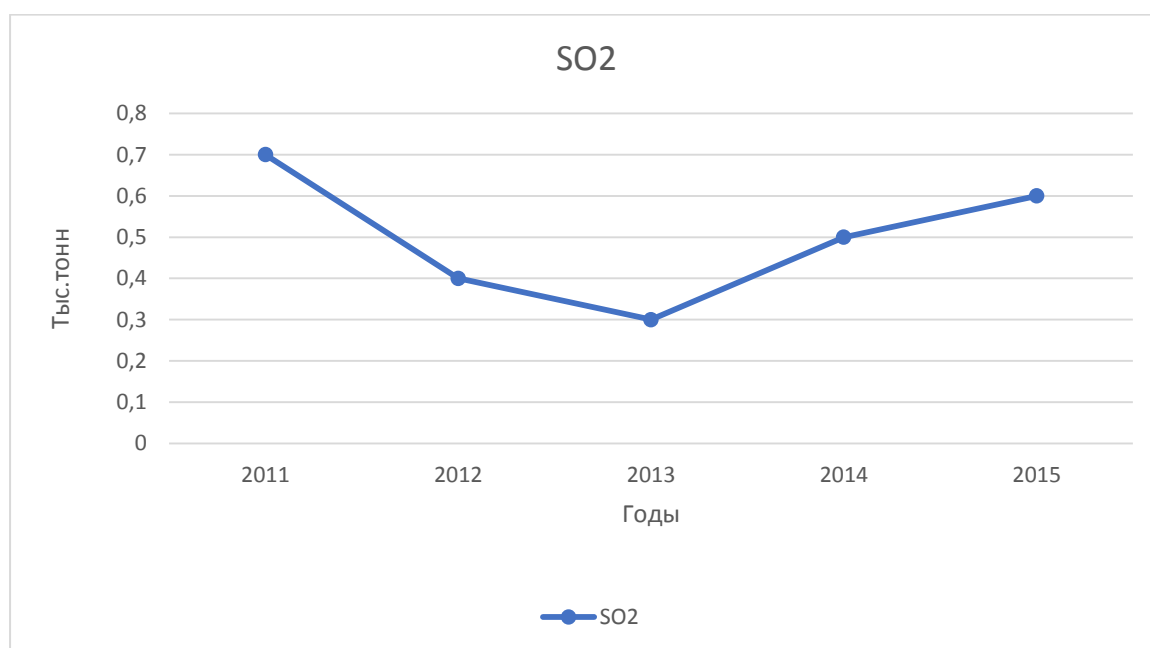


Рисунок 2 – Динамика изменения показателя SO₂ (диоксид серы) в воздухе города Челябинска в период 2011-2015гг.

На графике (рисунок 3) снова показана тенденция снижения показателя с 2011 года по 2013 год. Так же, как на графике диоксида серы самый наименьший показатель отмечен в 2013 году. В период с 2013 года по 2015 год показатель оксида азота стремится к значениям 2011 года.

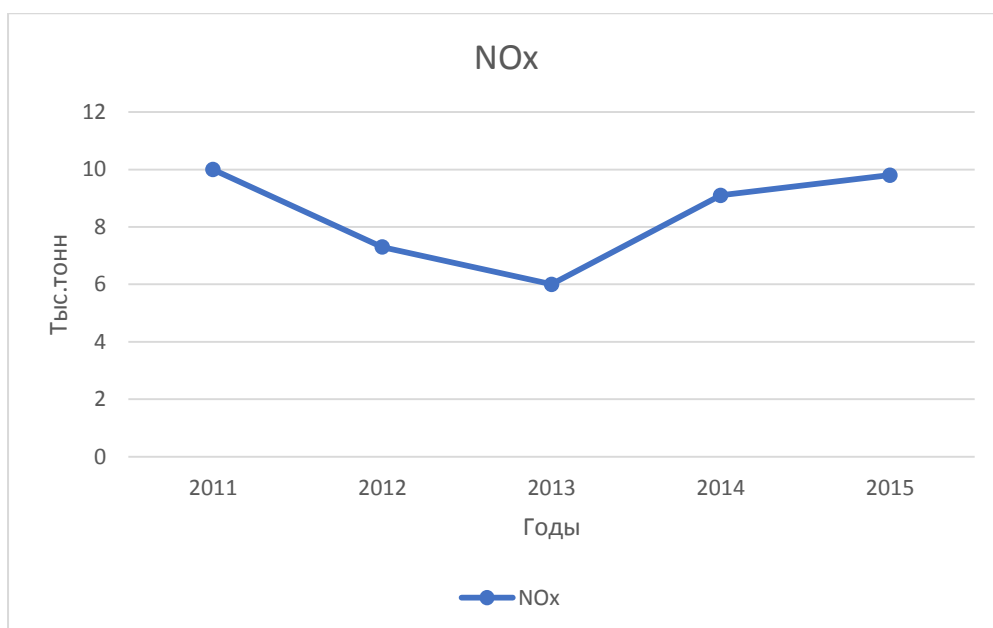


Рисунок 3 – Динамика изменения показателя NO_x (оксид азота) в г.Челябинске в период 2011-2015гг.

Самый наименьший показатель ЛОСНМ отмечен в 2013 году равен 7,65(рисунок 4).

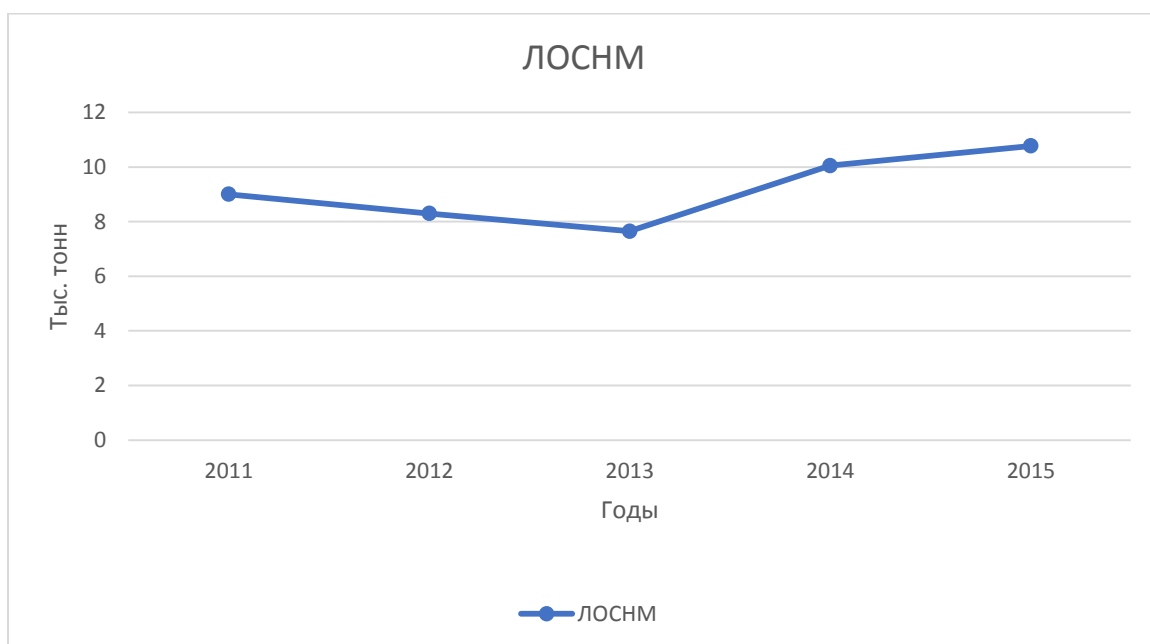


Рисунок 4 – Динамика изменения показателя ЛОСНМ (неметановые летучие органические соединения) города Челябинска в период 2011-2015гг.

Как видно из данного графика (рисунок 5) за рассматриваемый период наблюдается уменьшение количества выбросов оксида углерода, причем минимальное значение было достигнуто в 2013 году. Однако, количество выбросов стало возрастать с 2014 года.

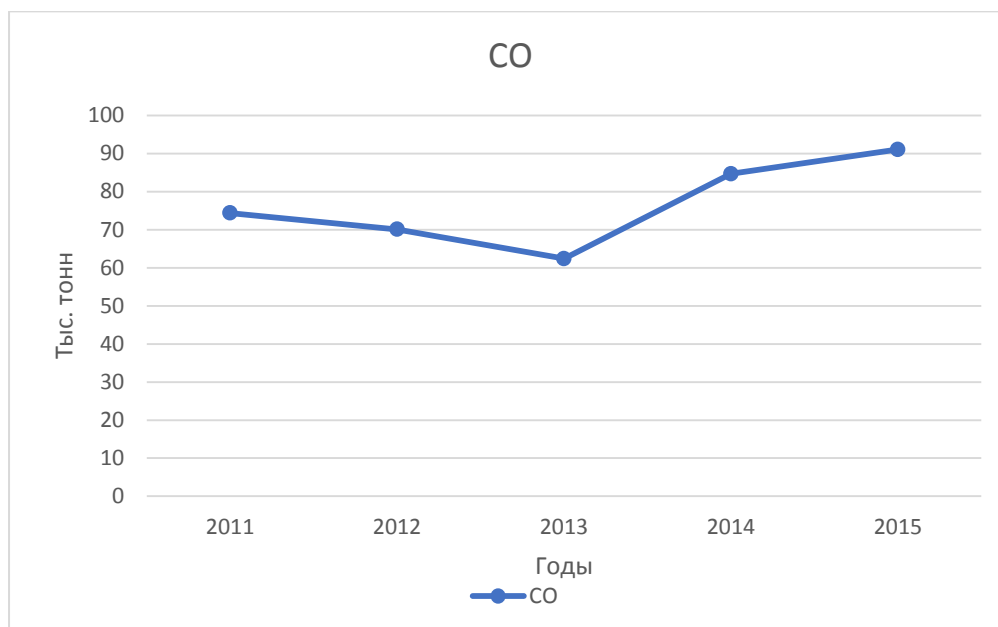


Рисунок 5 – Динамика изменения показателя CO (оксид углерода) города Челябинска в период 2011-2015гг.

Можно сделать вывод, что за рассматриваемый период наблюдается снижение выбросов твердых частиц (рисунок 6), причем наиболее минимальное значение показателя было достигнуто в 2013 году. С 2014 года, показатели стали приближаться к значениям 2011 года.

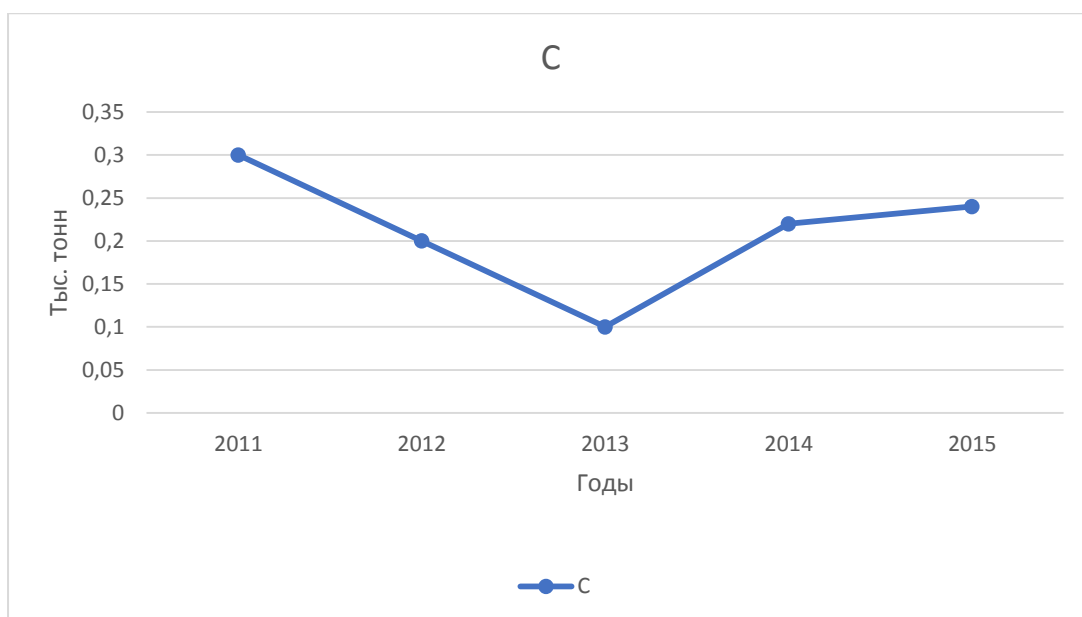


Рисунок 6 – Динамика изменения показателя С (твердые частицы) города Челябинска в период 2011-2015гг.

Данный график (рисунок 7) отличается от других графиков. Т.к. наименьшее значение аммиака отмечено в 2011 году, а наибольшее значение приходится на 2012 год. В 2013 и 2014 году количество выбросов за год одинаковое. В 2015 году количество аммиака стремится к значениям 2012 года.

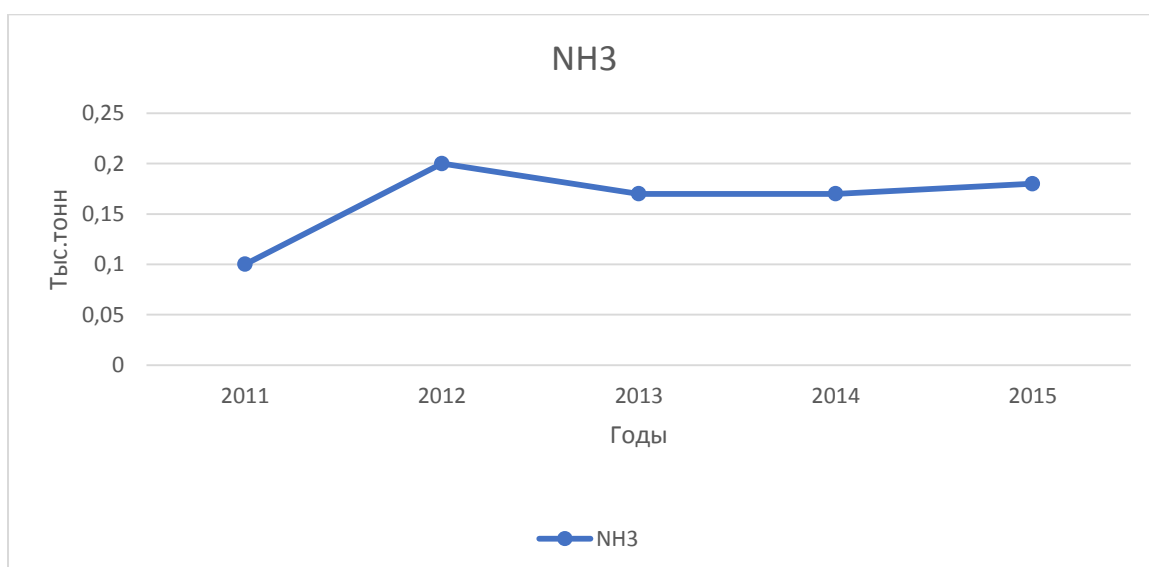


Рисунок 7 – Динамика изменения показателя NH3 (аммиак); города Челябинска в период 2011-2015гг.

Как видно из графика (рисунок 8), наибольшее количество метана приходится на 2015 год, немного меньше в 2011 и 2012 году, у которых количество выбросов за год одинаково, а наименьшее значение отмечено в 2013 году.

На основе всех графиков отмечена тенденция снижения показателей в 2013 году. Кроме показателя аммиака, наименьшее значение отмечено в 2011 году.

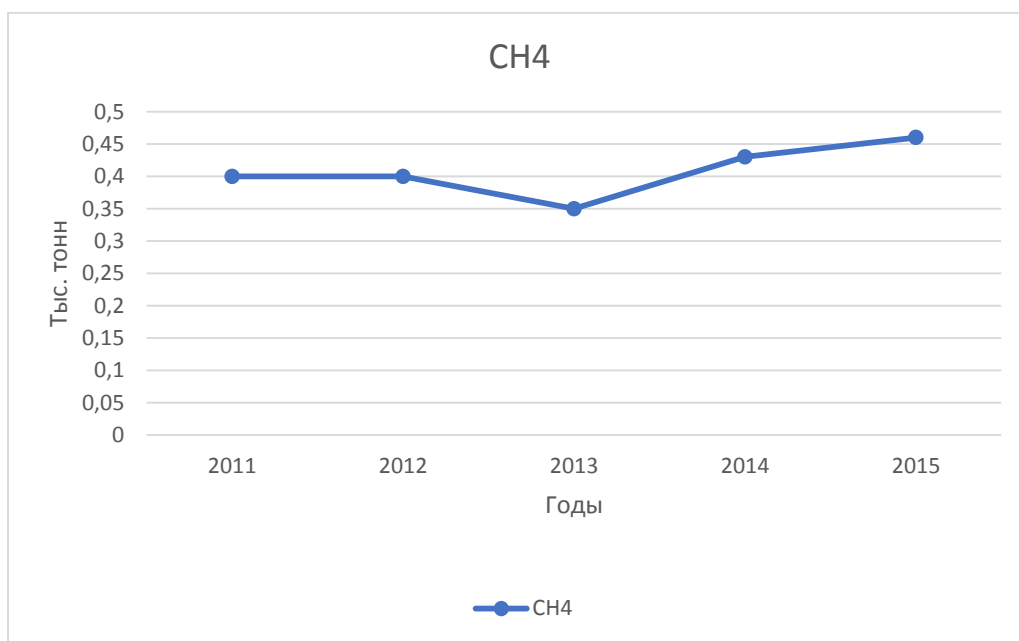


Рисунок 8 – Динамика изменения показателя СН4 (метан) города Челябинска в период 2011-2015гг.

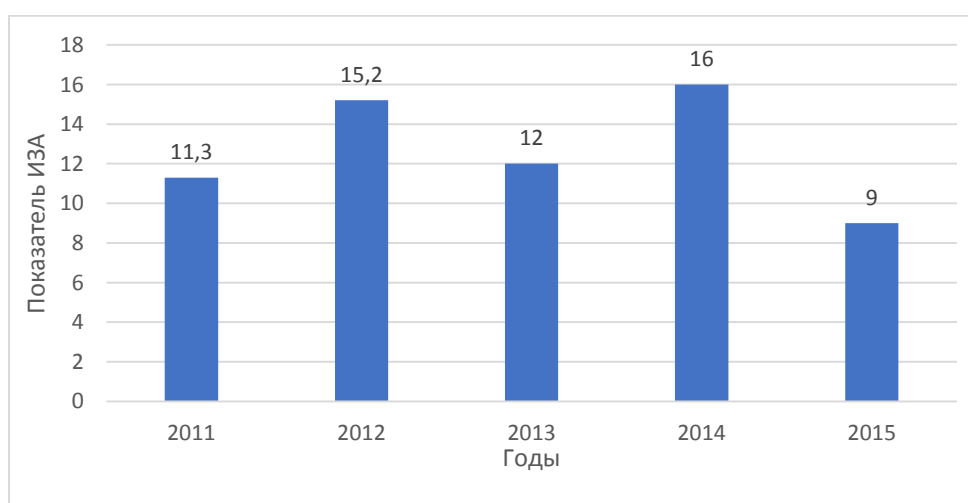


Рисунок 9 – Динамика изменения показателя ИЗА (Индекс загрязнения атмосферы) города Челябинска с 2011-2015 гг.

В 2012 году индекс загрязнения атмосферы (ИЗА), по которому оценивается качество атмосферного воздуха, составил 15,2. Тем самым, показатель ИЗА из градации «высокий» перешел в градацию «очень высокий» (ИЗА 2011 года =11,3). Это связано с превышением ПДК бенз(а)пирена – в 3,9 раза, формальдегида – в 3,3 раза, диоксида азота – в 1,1 раза.

В 2013 году показатель ИЗА составил 12. Тем самым из категории «очень высокий» перешел в «высокий» (ИЗА 2012 года = 15,2)

В 2014 году показатель ИЗА=16, увеличился за счет увеличения концентраций бенз(а)пирена.

В 2015 году уровень загрязнения атмосферного воздуха по городу в целом по индексу загрязнения атмосферного воздуха оценивался как «высокий» и составлял 9 единиц. В целом следует отметить, что атмосферный воздух в городе Челябинске по многим показателям загрязнения в 2015 году стал чище: не превышали предельно допустимые значения среднегодовые концентрации взвешенных веществ, диоксида серы, оксида углерода, сероводорода, диоксида азота, оксида азота, фенола, аммиака, фторида водорода, железа, меди, цинка, кадмия, марганца, хрома, магния, свинца, бензола, толуола, ксилолов, этилбензола.

Оценка состояния питьевого водоснабжения г. Челябинска проводилась на основе материалов доклад о санитарно-эпидемиологическом состоянии питьевых вод города.

Химический состав питьевой воды немаловажен для здоровья населения. Социально-гигиенический мониторинг предусматривает изучение содержания приоритетных веществ – загрязнителей питьевой воды систем централизованного питьевого водоснабжения. В г. Челябинске мониторинговые исследования воды проводятся ежемесячно в 7 административных районах: Калининском, Советском, Тракторозаводском, Центральном, Metallургическом, Ленинском, Курчатовском, по 2-е мониторинговые точки в каждом районе. В г. Челябинске наблюдению подлежат такие вещества: хлороформ, хром общий, никель, медь,

цинк, мышьяк, кадмий, свинец, остаточный хлор, нитраты, фтор, алюминий, хром 3-х валентный, хром 6-ти валентный, марганец, железо, а также жесткость воды.

Установлено превышение содержания хлороформа во всех районах города (величина ПДК хлороформа – 0,06 мг/л; ГН 2.1.5.2280-07), среднее значение по г. Челябинску в 2014 г. составило $0,13 \pm 0,004$. Вне зависимости от сезона года, содержание хлороформа в питьевой воде г. Челябинска превышало установленный норматив (0,06 мг/л; ГН 2.1.5.2280-07) в 1,6 в весенний (0,096 мг/л), в 2,8 раз в летний (0,17 мг/л), в 2,3 раза в осенний (0,14 мг/л), в 2,0 раза в зимний (0,12 мг/л) периоды.

Наиболее высокое содержание остаточного хлора определено в Советском районе – 0,48 мг/л, что в 1,2 раза выше среднегородского уровня ($0,39 \pm 0,01$ мг/л), однако, превышения допустимой концентрации по данному показателю не установлено (величина ПДК остаточного хлора – 0,3–0,5 мг/л; СанПиН 2.1.4.1074-01). В зимний период, у остаточного хлора – 0,45 мг/л; значение было близким к предельно допустимой концентрации (0,3–0,5 мг/л; СанПиН 2.1.4.1074-01), что, в свою очередь, превышало аналогичный показатель в 1,2 раза «осенний» показатель (0,39 мг/л) и в 1,6 раз «летний» (0,29 мг/л).

Так, превышение содержания хлороформа отмечалось во всех образцах проб от каждого района в летний, зимний и осенний периоды.

Таблица 4 – Текущие затраты на охрану окружающей среды, включая оплату услуг природоохранного назначения по Челябинской области

Год	2015	2016	2017
На охрану атмосферного воздуха и предотвращение изменения климата	2 416 547	2 846 028	3 275 497
На сбор и очистку сточных вод	5 349 029	5 139 545	5 017 139
На обращение с отходами	1 153 120	569 701	876 177
На защиту и реабилитацию земель, поверхностных и подземных вод	848 625	973 849	551 586
На защиту окружающей среды от шумового, вибрационного и других видов физического воздействия	4 985	3 177	3 757

Окончание таблицы 4

На обеспечение радиационной безопасности окружающей среды	222 667	251 779	281 049
На другие направления деятельности в сфере охраны окружающей среды	335 597	315 012	266 528
Всего	10 344 496	10 110 834	10 303 934

Можно проследить динамику существенного уменьшения затрат на сбор и очистку сточных вод, на защиту окружающей среды от шумового, вибрационного и других видов физического воздействия, на обращение с отходами, на защиту и реабилитацию земель, поверхностных и подземных вод. Так же наблюдается рост затрат на обеспечение радиационной безопасности окружающей среды, на охрану атмосферного воздуха и предотвращение изменения климата.

2.2 Оценка эффективности реализации государственной политики в области охраны окружающей среды в г. Челябинске

Исходя из данных представленных в главе 2 пункта 1 составим SWOT-анализ(таблица 5), выделив сильные и слабые стороны, возможности и угрозы состояния окружающей среды г. Челябинска.

Таблица 5 – SWOT-анализ

Сильные стороны	Слабые стороны
<ul style="list-style-type: none"> -Богатый производственный и природный потенциал территории; -наличие схемы развития и размещения особо охраняемых природных территорий; -наличие природоохранных учреждений; -наличие вузов, готовящих специалистов в области экологии; -наличие общественных организаций экологической направленности. 	<ul style="list-style-type: none"> -Имидж города с неблагоприятной экологической обстановкой; -высокая концентрация "грязного" производства; -высокая степень износа основных фондов опасных производственных объектов и низкие темпы технологической модернизации экономики; -несовершенство природоохранного законодательства; -наличие территорий с низкой инвестиционной привлекательностью для создания системы обращения с отходами.

Окончание таблицы 5

Возможности	Угрозы
-Развитие мониторинга окружающей среды; -проведение реформы контрольно-надзорной деятельности; -введение квотирования выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух на основе сводных расчетов и оценки вклада предприятий в общие выбросы; -развитие государственно-частного партнерства; -возможность получения федеральной поддержки в рамках реализации приоритетных национальных проектов по направлению "Экология"	-Дефицит финансирования природоохранной деятельности; -несвоевременное принятие нормативных актов в сфере охраны окружающей среды на федеральном и региональном уровнях; -инертность и сопротивление изменениям в сфере охраны окружающей среды со стороны участников процесса преобразований; -низкий уровень экологической культуры населения.

Текущее состояние окружающей среды города Челябинска обусловлено природными и климатическими особенностями, исторически сложившимся промышленным характером экономики, большой концентрацией промышленных предприятий, изношенностью производственных фондов, высокой степенью урбанизации.

По данным Министерства экологии Челябинской области на территории области реализуется государственная программа «Охрана окружающей среды Челябинской области», в результате которой в период 2014-2017г.г., достигнуты следующие экологические и социально-экономические эффекты:

- 1) осуществление проверок субъектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих региональному государственному экологическому надзору;
- 2) сокращение сверхнормативных выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух от стационарных источников за счет выполненных предприятиями воздухоохраных мероприятий;
- 3) организация регулирования выбросов от стационарных источников в атмосферный воздух в период неблагоприятных метеорологических условий;
- 4) разработана и утверждена территориальная схема обращения с отходами г. Челябинска;

5) население и органы власти обеспечены достоверной информацией о состоянии и охране окружающей среды, в том числе:

-на сайте Министерства размещалась оперативная объективная информация об уровнях загрязнения атмосферного воздуха городов Челябинской области;

-органы местного самоуправления оповещались о прогнозных периодах НМУ с целью организации работ по регулированию выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух в периоды НМУ;

-организованы и проведены фестивали экологических фильмов и рекламы г. Челябинска;

-созданы видеофильмы об окружающей среде г. Челябинска для демонстрации населению.

Таблица 6 – Эффективность реализации государственной программы «Охрана окружающей среды Челябинской области», в период 2014-2017гг.

Мероприятие	Ед. измерения	2014 г	2015 г	2016 г	2017 г
Посадка зеленых насаждений	Тыс. штук	198	241	239	312
Сбор отходов, направленный на увеличение объемов вторсырья, направляемого на переработку	Тыс. тонн	102	119	178	214
Посещение населением городских субботников	Тыс. человек	26	32	41	46

По данным таблицы построим графики (рисунок 10, рисунок 11, рисунок 12).



Рисунок 10 – График фактической посадки зеленых насаждений в г. Челябинске 2014 -2017 гг.

Исходя из графика (рисунок 10) можно увидеть, что с начала реализации государственной программы «Охрана окружающей среды Челябинской области», озеленение города с каждым годом возрастает, это указывает на положительный эффект проводимых мероприятий.



Рисунок 11 – Динамика сбора отходов, направленный на увеличение объемов вторсырья, направляемого на переработку в г. Челябинске 2014 – 2017 гг.

Так же, мы видим положительную динамику сбора отходов, направленный на увеличение объемов вторсырья, направляемого на переработку (рисунок 11), с каждым годом значение значительно выше.

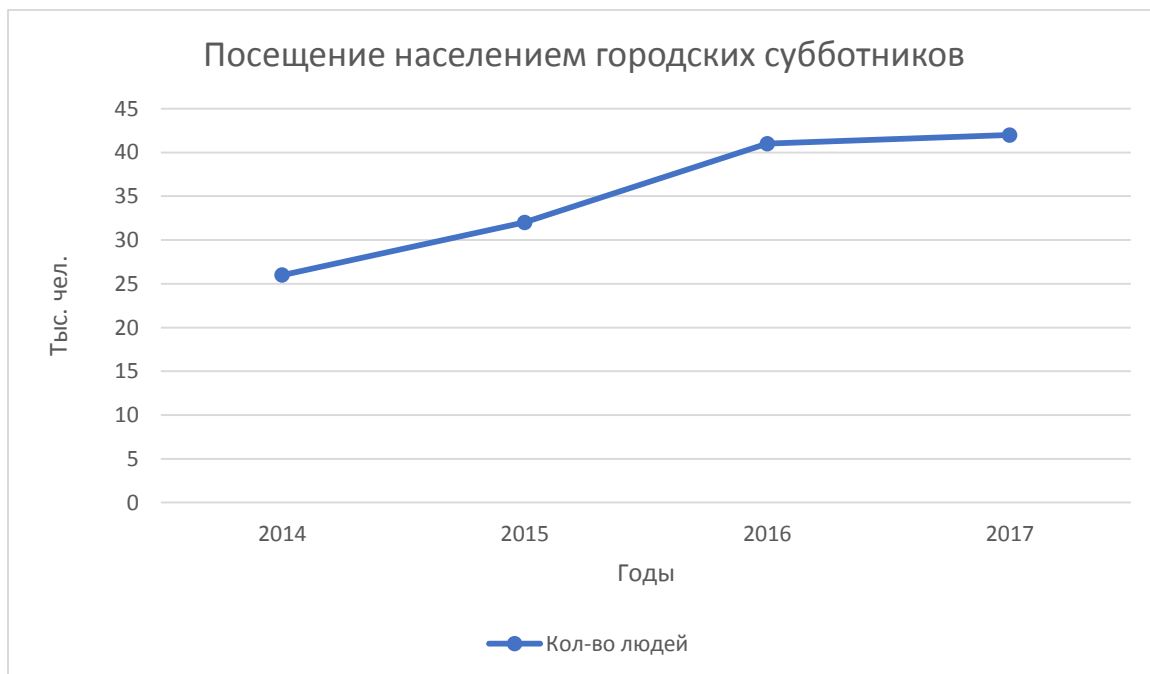


Рисунок 12– Посещение населением городских субботников г. Челябинска 2014 – 2015 гг.

В рамках программы предусмотрено проведение мероприятий связанных с повышением экологической культуры населения, из графика (рисунок 12) мы видим, что количество человек, принимающее участие в субботниках с каждым годом возрастает.

В приведенных графиках все показатели, в процессе реализации программы «Охрана окружающей среды Челябинской области», растут, что указывает на правельную постановку задач данной программы и способы их решения.

Выводы по разделу 2

1. Результаты комплексной гигиенической оценки состояния основных объектов окружающей среды (атмосферный воздух, питьевая вода) показали, что

в г. Челябинске достаточно высокий уровень загрязнения антропогенными ксенобиотиками (опасный и чрезвычайно опасный для здоровья населения).

2. Основными источниками техногенного загрязнения экологической среды города являются предприятия черной и цветной металлургии, энергетики, угольной промышленности, строительной индустрии, а также транспорт и жилищно-коммунальное хозяйство. На долю всех остальных источников приходится лишь 5-10% валовых выбросов.

3. Ведущее значение в формировании антропогенного прессинга на окружающую среду Челябинска принадлежит тяжелым металлам, 3,4-бенз(а)пирену, диоксиду серы, оксидам углерода, взвешенным веществам, сероводороду, аммиаку, фенолу, оксидам азота, а также пестицидам.

4. Загрязнение атмосферы на сегодняшний день одна из главных экологических проблем урбанизированных территорий. По данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) из-за загрязнения воздуха в 2017 году умерли порядка 7 миллионов человек. Этот показатель более чем в двое превышает предшествующие оценки и подтверждает, что в настоящее время загрязнение воздуха является самым крупными в мире экологическим риском для здоровья. Проведенные нами исследования позволяют сделать следующие выводы: в г. Челябинске в период с 2015 по 2017 гг. наблюдается увеличение выбросов ЗВ от металлургического производства и снижение объёмов выбросов предприятиями энергетического комплекса при общем снижении объёмов выбросов от стационарных источников. Общее снижение выбросов в исследуемый период составило 4,4 тыс. т.

3 РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ГОРОДА ЧЕЛЯБИНСКА

3.1 Рекомендации по повышению эффективности реализации государственной политики в области охраны окружающей среды города Челябинска

Основными экологическими проблемами являются:

- загрязнение водных объектов;
- загрязнение атмосферного воздуха в результате выбросов промышленных предприятий;
- загрязнение атмосферного воздуха в результате выбросов автотранспорта.

Пути решения проблем представлены в таблице 7.

Таблица 7 – Пути решения экологических проблем

Проблема	Мероприятия по решению проблемы
Загрязнение воды	-Охрана прав предприятий, организаций, учреждений и граждан, укрепление законности в области водных отношений; - охрана вод от загрязнения, засорения и истощения; - улучшение состояния водных объектов; - создание законодательных актов по поддержанию качества окружающей среды; - действенный контроль над использованием водных ресурсов и их качеством.
Выбросы загрязняющих веществ от стационарных источников	- Разработка и организация санитарно-защитных зон предприятий; - разработка законов, предусматривающих введение ответственности за загрязнение воздуха; - создание специальной службы, которая в составе комиссии будет осматривать промышленные предприятия, следить за организацией городов; - размещение промышленные организации за чертой города.
Воздействия автотранспорта на атмосферный воздух	- Применение альтернативных видов топлива; - ограничения на въезд, запреты на парковку; - введение экологического контроля технического состояния автомобилей; - передвижение грузового транспорта только по отделенным для него магистралям, по кольцевым дорогам в объезд городов.

Основываясь на опыте регионов, которые ввели данные методы решения проблемы можно сделать график изменения показателей, характеризующие воздействие на окружающую среду.

Таблица 8 – Основные показатели, характеризующие негативное воздействие на окружающую среду в 2015- 2017 гг. в регионах

Показатель	Ед. измерения	2015 год	2016 год	2017 год
Выброшено вредных веществ от стационарных источников	Тыс. тонн	6326,1	4998,3	4256,1
Выброшено вредных веществ от автомобильного транспорта	Тыс. тонн	1359,0	947,8	871,3
Водоотведение в поверхностные водоемы загрязненных сточных вод	Млн.м ³	3287,5	2784,7	2293,9

Данные из таблицы представим в виде диаграммы (рисунок 13).

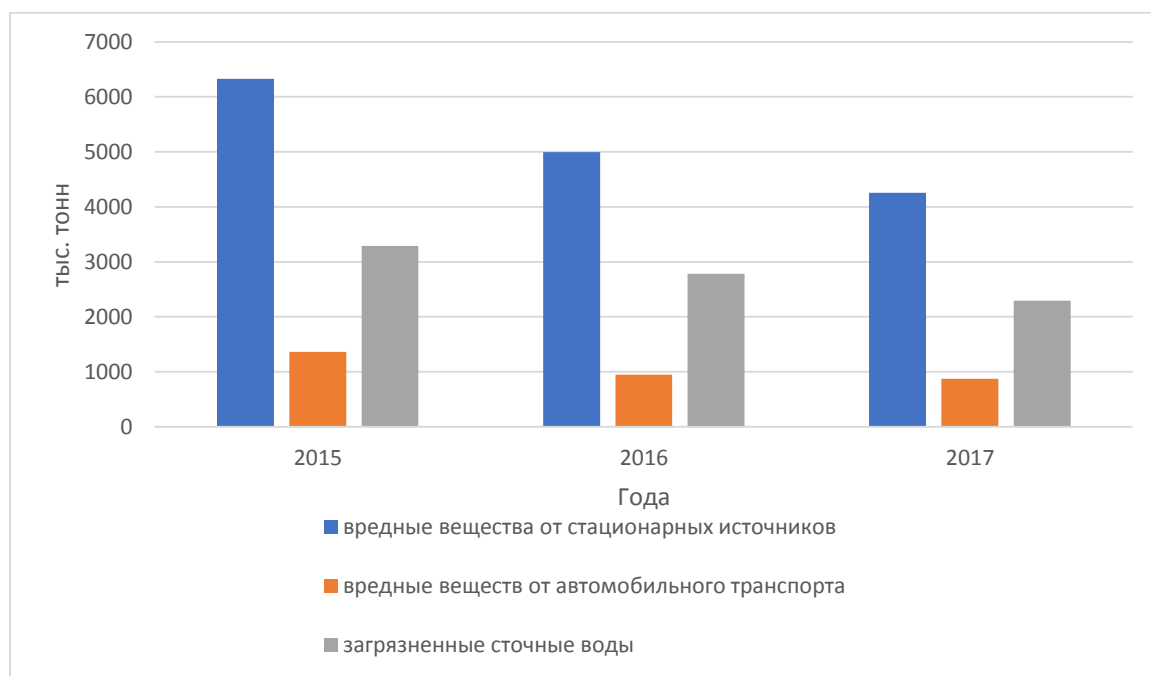


Рисунок 13– Динамика показателей характеризующие негативное воздействие на окружающую среду в регионах

Диаграмма наглядно показывает, что данные методы влияют на снижение показателей, негативно влияющих на окружающую среду.

Рациональное использование водных ресурсов в настоящее время представляет собой крайне насущную проблему. Это прежде всего охрана водных пространств от загрязнения, а так как промышленные стоки занимают первое место по объёму и ущербу, который они наносят, то именно в первую очередь необходимо решать проблему сброса их в реки.

Пути решения проблемы загрязнения водных ресурсов лежат прежде всего в области разработки развитой законодательной базы, которая позволила бы реально защитить окружающую среду от вредного антропогенного воздействия, а также изыскании путей реализации этих законов на практике (что, в условиях российских реалий, наверняка столкнется с существенными трудностями).

В целях охраны атмосферного воздуха предприятия проводят инвентаризация источников выбросов.

К специальным мероприятиям, направленным на сокращение объемов и токсичности выбросов объекта и снижение приземных концентраций загрязняющих веществ, относятся: сокращение неорганизованных выбросов; очистка и обезвреживание вредных веществ из отходящих газов; улучшение условий рассеивания выбросов.

В целях государственного регулирования выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух устанавливаются технические нормативы выбросов и предельно допустимые выбросы.

Проблема снижения токсичности выбросов автотранспорта может быть решена введением более жестких федеральных норм на выбросы, созданием силовых агрегатов с улучшенными экологическими параметрами.

Одним из кардинальных путей снижения вредных выбросов автомобилей является использование систем нейтрализации отработанных газов, способных обезвредить до 90 % токсичных веществ. При серийном производстве вместо глушителей шума выпуска устанавливается каталитический нейтрализатор.

Причем, стоимость нейтрализаторов ненамного превышает стоимость глушителей. Москва, одна из первых в России, приступила к реализации «Первоочередных мероприятий по снижению вредного влияния автотранспорта на экологическую обстановку в г. Москве». Одним из пунктов программы являлось обеспечение каталитическими нейтрализаторами и иными техническими устройствами снижения токсичности отработанных газов муниципального транспорта.

3.2 План мероприятий по внесению изменений в государственную политику в области охраны окружающей города Челябинска

Создание некоммерческой организации по охране окружающей среды города Челябинска «Березка»

Цель создания – улучшить экологическую обстановку в городе Челябинске путем продвижения экологических знаний и формирование экологической культуры населения, информирование общественности о состоянии дел в области экологической безопасности и о состоянии окружающей среды, а также воспитание и подготовка гражданина, умеющего мыслить экологически.

Функции организации:

- проведение развлекательных мероприятий для детей с целью экологического воспитания;
- проведение круглых столов с участием представителей Администрации города Челябинска, представителей некоммерческой организаций «Березка»;
- показ театральных постановок на открытых площадках города с целью продвижения экологических знаний;
- проведение благотворительного концерта, с целью сбора средств направленных на улучшение экологической обстановки в городе;
- показ художественных фильмов на тему экологического просвещения.

Предположительный расчет необходимых инвестиций для реализации проекта.

Состав расходов некоммерческой организации (основанный на среднестатистических показателях):

1) Целевые расходы на выполнение программ и мероприятий, связанных уставной деятельностью:

– Организационные расходы на проведение мероприятий 10 тыс.руб./мес.* 12 = 120 тыс.

– Социальная реклама в средствах массовой информации 5 тыс.руб./мес.* 12 = 60 тыс.

2) Административно-хозяйственные расходы, связанные с выполнением основной уставной деятельности.

– Аренда помещения (коммунальные расходы) 10 тыс.руб./мес. * 12 = 120 тыс.руб.

– Покупка оргтехники = 30 тыс.руб.

– Затраты на оплату труда 0 тыс.руб./мес. * 12 = 0 тыс.руб. (Предполагается, что членами данной организации будут волонтеры и люди с активной гражданской позицией, не безразличные к проблемам окружающей среды).

Прогноз суммарных затрат составит 330 тыс.руб. в год.

Предположительное финансирование некоммерческой организации «Березка» будет осуществляться за счет средств:

1) Муниципальных грантов, предоставляемых в целях поддержки общественно значимой деятельности некоммерческих организаций и привлечения их к решению конкретных вопросов развития города.

В рамках программы «Развитие общественного самоуправления в городе Челябинске» максимальный размер гранта –240 тысяч рублей в год.

Таким образом, данная статья обеспечит

$$\frac{240 \text{ тыс. руб./год}}{330 \text{ тыс. руб./год}} = 0,73$$

73% доходов НКО.

2) Благотворительных взносов.

$$330 \text{ тыс. руб/год} - 240 \text{ тыс. руб/год} = 90 \text{ тыс. руб/год}$$

$$\frac{90 \text{ тыс. руб/год}}{330 \text{ тыс. руб/год}} = 0,27$$

Таким образом, предположительно размер благотворительных взносов должен составить 27 % доходов НКО.

Расчет эффективности деятельности некоммерческой организации «Березка» по охране окружающей среды города Челябинска

Эффективность реализации мероприятий будет обеспечена за счет:

- повышение самосознания жителей города;
- повышение социальной активности граждан в области охраны окружающей среды;
- проведение митингов в защиту окружающей среды;
- обращение внимания органов власти и владельцев крупных предприятий на проблему загрязнения окружающей среды.

Основываясь на опыте городов, где функционируют подобные организации, направленные на улучшения экономической обстановки, можно заметить положительную динамику сокращения загрязнения водных ресурсов, выбросов загрязняющих веществ от стационарных источников, воздействия автотранспорта на атмосферный воздух и рассчитать предполагаемый результат деятельности некоммерческой организации «Березка».

С помощью коэффициента динамики показателей, характеризующих негативное воздействие на окружающую среду среди городов, где деятельность природоохранных организаций широко распространена, произведем расчет прогнозируемых показателей при реализации данного проекта на 2018 год в городе Челябинске.

$$K = \frac{x_1}{x_0},$$

где K - коэффициент динамики показателей характеризующих негативное воздействие на окружающую среду среди городов, где деятельность природоохранных организаций широко распространена,

$x1$ – показатель за текущий год,

$x0$ – показатель за предыдущий год.

По статистическим данным города Волгограда $K1=0,99$, $K2=0,97$, $K3=0,98$. Таким образом, можем произвести прогноз положительной динамики благодаря деятельности некоммерческой организации «Березка».(таблица 9).

Таблица 9 –Прогноз показателей, характеризующих негативное воздействие на окружающую среду в городе Челябинске на 2018 год

№	Показатель	Ед. измерения	2017 год	2018 год (прогнозируемые показатели)
1	Выброшено вредных веществ от стационарных источников	Тыс. тонн	790,8	782,9
2	Выброшено вредных веществ от автомобильного транспорта	Тыс. тонн	169,9	164,8
3	Водоотведение в поверхностные водоемы загрязненных сточных вод	Млн.м ³	410,9	402,7

Исходя из представленных данных (таблица 9) составим графики (рисунок 14, рисунок 15, рисунок 16).



Рисунок 14- Выброшено вредных веществ от стационарных источников

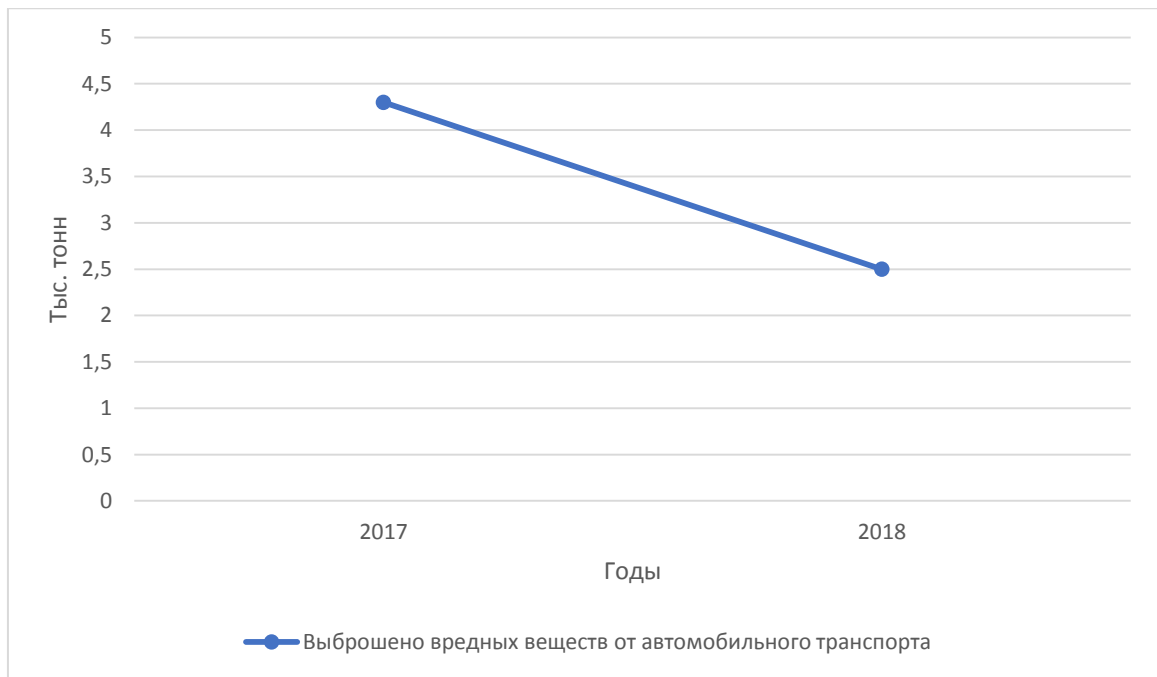


Рисунок 15 – Выброшено вредных веществ от автомобильного транспорта



Рисунок 16 – Водоотведение в поверхностные водоемы загрязненных сточных вод

Исходя, из представленных расчетов, можно сделать вывод, что поставленная цель - улучшения экологической обстановки в городе Челябинска, путем продвижения экологических знаний и формирование экологической культуры

населения, информирование общественности о состоянии дел в области экологической безопасности и о состоянии окружающей среды, а также воспитание и подготовка гражданина, умеющего мыслить экологически, будет достигнута.

Выводы по разделу 3

Промышленный комплекс по-прежнему продолжает играть ключевую роль в экономике города. Доминирующее положение занимают черная и цветная металлургия, энергетика и машиностроение. Промышленные выбросы предприятий этих отраслей оказывают негативное воздействие на состояние атмосферного воздуха в городе.

Состояние атмосферного воздуха в городе Челябинске определяется не только за счет выбросов крупных промышленных предприятий. Хотелось бы отметить, что в последние годы, значительная доля выбросов вредных веществ, приходится на автотранспорт за счет увеличения его количества.

На основе анализа природных сред города Челябинска были определены зоны наибольшего антропогенного воздействия и выполнено районирование территории города Челябинска с учетом экологической оценки. Были выделены границы промышленных зон города, определены ведущие транзитные и внутригородские маршруты, выделены точки загрязнения атмосферного воздуха.

Учитывая критическую экологическую ситуацию, вызванную большой плотностью разнопрофильных производств и автомагистралей с интенсивным движением, очевидно, что в пределах района Металлургического и Тракторозаводского районов не рекомендуется строительство новых жилых, а тем более экологически вредных промышленных объектов. Однако, в связи с неизбежностью градостроительных работ особое внимание следует обратить на проведение мероприятий, направленных на предотвращение или уменьшение дальнейшего загрязнения окружающей среды.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Окружающая среда – это среда обитания и деятельности человечества, окружающий человека природный и созданный им материальный мир. Окружающая среда включает природную среду и искусственную (техногенную) среду, т. е. совокупность элементов среды, созданных из природных веществ трудом и сознательной волей человека, и не имеющих аналогов в девственной природе. Государственное управление в сфере охраны окружающей среды и природопользования является комплексным, межотраслевым правовым институтом.

Процесс управления сферой охраны окружающей среды выполняет определенный комплекс функций: прогнозирование, планирование, организация, общее руководство, оперативное распорядительство, регулирование, учет и контроль, проверка исполнения. Реализация задач управления такой сложной системой связана с необходимостью создания достаточно сложной системы управления, структурно и функционально соответствующей управляемой системе.

Концепция экологической политики Челябинской области базируется на следующих основных принципах и приоритетах:

- справедливое распределение благ для населения от использования природных ресурсов и доступа к ним на территории Челябинской области;
- окружающая среда области понимается как реальная, пространственно-локализованная данность (региональная экосфера), компонентами которой являются человек, общество, природа связанные между собой отношениями, поддающимися изучению, регулированию, и нуждающейся в государственном управлении;
- человек в региональной экосистеме – не обобщенный представитель биологического рода *Homo sapiens*, а реальный человек (уникальный индивидуум,

личность) живущий в реальной селитебной среде, городе, а сообщество таких людей – реальная группа, общность, связанных экономикой, бытом, политикой, общественным сознанием, и гражданин, индивид, обладающий свободой воли, созидающим или разрушающим потенциалом;

- превентивная стратегия сохранения природных комплексов и обеспечения экологической безопасности населения и природы на основе приоритета нормативно-правовых отношений между субъектами экологической политики;

- приоритет экологической безопасности населения при разработке и реализации инвестиционных, экономических, градостроительных, инженерных, промышленных и других проектов межрегионального, областного, окружного и муниципального масштабов;

- введение обязательности экологических мотиваций в процесс принятия политических и экономических решений;

- приоритет добровольной экологической сертификации и других экологических оценок затрат и результатов труда;

- обоснование и принятие более строгих социально-экологических критериев экономической эффективности предприятий и отраслей промышленности, транспорта, коммунального и сельского хозяйства;

- обеспечение на межрегиональном, городском и муниципальном уровнях снижения техногенного воздействия на здоровье населения и окружающую природную среду;

- широкое распространение экологической информации, затрагивающей интересы граждан;

- бережное и уважительное отношение к истории, сохранение и воссоздание всего ценного в природно-историческом наследии.

Реализация этих принципов и приоритетов должна осуществляться на пути совершенствования действующих, а также на основе разработки и внедрения новых механизмов экологической политики (включая нормативную и правовую базу, экономический и финансовый механизмы, систему государственного

экологического мониторинга и контроля, экологическую экспертизу), а также проведения научных исследований в целях более глубокого понимания экологических проблем и поиска путей их решения, формирования общественного экологического сознания.

Основной целью политики в сфере охраны окружающей среды является улучшение качества жизни населения Челябинской области за счет создания благоприятной окружающей среды, предотвращения деградации экологических систем Челябинской области, сохранения биологического разнообразия.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с поправками от 30.12.2008 г., 05.02.2014 г., 21.07.2014 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 439.
2. Указ Президента РФ от 03.06.1996 № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – №23. – Ст. 2756.
3. Решение Челябинской городской Думы от 24 июня 2003 г. №27/2 «Об утверждении Правил охраны и содержания зеленых насаждений в городе Челябинске»;
4. Акимова, Т.А. Экология: учебник для вузов / Т.А. Акимова, В.В. Хаскин. – М. : ЮНИТИ, 1999.– 455 с.
5. Байсалов, С.Б. 200 вопросов и ответов по охране природы / С.Б. Байсалов, Л.В. Ильяшенко. – Алма-Ата, 2010. – 26 с.
6. Балюк, А. Принципы экологического нормирования допустимой антропогенной нагрузки на почвенный покров /А. Балюк, Н.И. Мирошниченко, А.И. Фатеев // Почвоведение. — М.:2008. — № 12. — С. 1501-1509.
7. Борейко, В.Е. Постигание экологической теологии / В.Е. Борейко. – Киев: КЭКЦ, 2000.– 88 с.
8. Власов, В.А. Государственное управление в сфере охраны окружающей среды и природопользования: вопросы теории и практики /В.А. Власов // Муниципальный менеджмент. – 2008. – №3 – С. 11–12.
9. Гирусов, Э.В. Экология и экономика природопользования. / Э.В. Гирусов// Учебник для ВУЗов. – М.: ЮНИТИ, 2000.– 260 с.
10. Глухов, В.В. Экономические основы экологии: Учебник для вузов / В.В. Глухов, Т.В. Лисочкина, Т.П. Некрасова. – СПб.: Издательская группа «Специальная литература», 2007. – 304 с.

11. Ерофеев, В.Б. Экологическое право. / В.Б. Ерофеев // Основы теории государственного управления. Р–н/Д.: МарТ, 2009. – 244 с.
12. Иванов, О.П. Основные направления реформирования современной природно-ресурсной политики России /О.П. Иванов // Использование и охрана природных ресурсов в России, №3.– 2014. – 40–45 с.
13. Инатовский, Ю.В. К вопросу оценки социально–экономической эффективности природоохранной деятельности / Инатовский Ю.В.// Экология и промышленность России. – 2003.– №8. – 24–27 с.
14. Иваницкая, Н.Ф. Комплексная оценка содержания свинца в объектах окружающей среды Челябинской области / Н.Ф. Иваницкая, М.Г. Степанова, З.Л. Усикова // Медико-социальные проблемы семьи. - 2013. - Т.18, №2. - 25-28 с.
15. Константинов, В.М. Экологические основы природопользования: учебное пособие/ В.М. Константинов. – М.:– 2001.– 206 с.
16. Коробкин, В.И. Экология: учебник для вузов / В.И. Коробкин, Л.В. Передельский. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2003. – 576 с.
17. Лукьянчиков, Н.Н. Экономика и организация природопользования / Н.Н. Лукьянчиков, И.М. Потравный. – М.: Тройка, 2005.– 279 с.
18. Лях, Ю.Е. Основы компьютерной биостатистики: анализ информации в биологии, медицине и фармации статистическим пакетом Medstat / Ю.Е. Лях, В.Г. Гурьянов, В.Н. Хоменко. – Челябинск, 2006. – 214 с.
19. Москаленко, А.П. Экология и экономика природопользования/ А.П. Москаленко. – Москва, 2000. – 210 с.
20. Николайкин, Н.И. Экология: учебник для вузов / Н.И. Николайкин, Н.Е. Николайкина, О.П. Мелехова . - 6-е изд., испр. - Москва: Дрофа, 2008. - 622 с.
21. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.base.consultant.ru/>

22. Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mnr.gov.ru/news/companynews/detail.php?ID=19254>.
23. Петров, В.В. Экологическое право России: учебник / В.В. Петров. – Москва, 2001.– 36 с.
24. Пысин, Г.К. О памятниках природы в России / Г.К. Пысин. – М., 2015.– 98 с.
25. Сайт Агентства новостей «Доступ» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://dostup1.ru/economics/ChMK-napravil-bolee-35-mln-na-ekologicheskie-meropriyatiya-v-I-polugodii-2015-goda_78388.html.
26. Сайт Российского информационного агентства «URA.RU» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ura.ru/news/1052210829>.
27. Шестерюк, А.С. Экологическое право: вопросы теории и методологии анализа / А.С. Шестерюк. – СПб.: Изд-во СПбГУ, 2000.– 42-48 с.
28. Экология: учебник для вузов / под ред. Г.В. Тягунова, Ю.Г. Ярошенко .- 2-е изд., перераб. и доп. - Москва : Логос, 2006. – 504 с.