

УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СИСТЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Природные ресурсы играют особую роль в общественном развитии. Их эффективное использование является очень важным для жителей не только городов, но и всего региона в целом. Экологическая политика проводится с целью сохранения и улучшения природной среды. Для ее реализации используются различные методы и инструменты, с помощью которых государство достигает необходимого уровня экологической безопасности и стремится к рациональному природопользованию и соблюдению экологических прав.

К л ю ч е в ы е с л о в а: управление, экологическая безопасность, общество, государственная политика.

Проведение эффективной экологической политики позитивно влияет на природную среду не только в конкретном городе, но и в регионе в целом. Каждый город с неблагоприятной экологической ситуацией вправе рассчитывать на участие государства и на привлечение его ресурсов возможностей для исправления ситуации.

Необходимость государственного регулирования в области охраны окружающей среды всегда была связана с повышением уровня экологической безопасности. От нее зависят качество жизни, здоровье населения. По мнению многих исследователей, культура и образование в дальнейшем могут способствовать принятию решений, основанных на экологических научных знаниях, что благотворно скажется на эффективности управления экологической безопасностью.

Какой комплекс методов и инструментов используется для управления экологической безопасностью? Американские ученые Д. Клиланд и В. Кинг определяют управление как «процесс, ориентированный на достижение определенных целей» [см.: Клиланд, Кинг]. Тот, кто заинтересован в решении проблемы, должен вмешиваться в существующее состояние (ситуацию), чтобы достигнуть своей цели. При всем многообразии форм воздействия их можно разделить на два класса:

– действия-изменения, приводящие к деградации, разрушению системы, уменьшению степени ее организованности;

– воздействия-изменения, способствующие развитию системы, увеличению степени ее организованности [см.: Ануфриев].

Управление экологической безопасностью и природопользованием предусматривает анализ потребностей человека в природных ресурсах

и выяснение возможностей природы по удовлетворению этих потребностей. Недостаточно найти оптимальное сочетание потребностей человека и возможностей природы. Необходимо еще суметь перейти от нынешнего, далеко не идеального состояния к этому оптимальному сочетанию.

В самом общем виде весь механизм управления природопользованием и экологической безопасностью представляет собой целостную совокупность методов и инструментов управления, с помощью которых организуются, регулируются и координируются процессы природопользования совместно с производственными и социально-экономическими процессами, обеспечивается должный уровень экологической безопасности производства и потребления, воспроизводится качество окружающей среды как специфическое общественное достояние.

Существующие инструменты воздействия кратко можно охарактеризовать следующим образом:

1. Административно-контрольные инструменты, которые включают природоохранное законодательство и законодательство по экологической безопасности;

2. Экономические инструменты, которые включают природно-ресурсные платежи и платежи за загрязнение среды, рыночные цены на природные ресурсы, поступающие в экономический оборот, механизм купли-продажи прав на загрязнение природной среды, залоговую систему, интервенцию с целью коррекции рыночных цен и поддержки производителей (в том числе на рынках рециклируемых отходов), методы прямых рыночных переговоров и другие способы саморегулирования;

3. Финансово-кредитные инструменты, к которым относятся формы и инструменты финансирования природоохранных мероприятий, кредитный механизм охраны окружающей среды, займы, субсидии, режим ускоренной амортизации природоохранного оборудования, экологические и ресурсные налоги, система страхования экологических рисков;

4. Социально-политические инструменты – система имущественных прав, включая права собственности на экологические блага, природные ресурсы и объекты экологической инфраструктуры и совокупность органов экологического контроля и управления (общегосударственных, региональных, местных);

5. Морально-психологические (или информационные) методы включают образование, просвещение, воспитание и пропаганду. Основное направление в этой области – создание системы непрерывного («сквозного») экологического образования, воспитания и просвещения на всех этапах становления человеческой личности и общества в целом;

б. Стимулирующие методы, связанные с введением специального налога на экологическую продукцию, поощрительных цен на экологически чистую продукцию, освобождением экологических фондов от налогообложения.

Следует отметить, что управление экологической безопасностью также базируется на определенной нормативно правовой и институциональной основе, которая включает:

- систему имущественных прав, в том числе права собственности на экологические блага, природные ресурсы и объекты экологической инфраструктуры;
- совокупность органов экологического контроля и управления (общегосударственного, регионального, местного).

Экологическая функция государства закреплена в ст. 18 Основного Закона в контексте реализации нормы, предусмотренной ст. 42. «Права (в частности, право каждого на благоприятную окружающую среду) и свободы человека и гражданина». Из нее вытекает, что для обеспечения реализации, соблюдения, охраны и защиты права каждого на благоприятную окружающую среду должен быть с наибольшей эффективностью задействован весь потенциал публичной, прежде всего государственной, власти. И наиболее успешно эта задача может быть решена в рамках постоянно осуществляемой экологической функции государства [см.: Масленникова, Горбунова].

По мнению А. О. Миняева, Конституция Российской Федерации закрепляет экологическую функцию государства как направление деятельности, осуществляемое наряду с охраной окружающей среды, рациональным использованием и охраной природных ресурсов и в форме обеспечения экологической безопасности [см.: Миняев]. По всей видимости, основанием для такого утверждения явилось упоминание термина «обеспечение экологической безопасности» в тексте Конституции (ст. 72). Как представляется, упоминание в тексте Основного Закона того или иного термина или какой-либо деятельности еще не является обоснованием ее выделения в качестве самостоятельного направления деятельности государства в рамках осуществления экологической функции. Не может являться основанием этого, как нам кажется, даже наличие общественной потребности в обеспечении экологической безопасности. Не забывая о том, что любая функция государства реализуется посредством правовых и организационных форм, для такого выделения необходимо наличие особого правового и организационного механизма. Российским законодательством предусмотрен целый спектр правовых и организационных

мер в рамках охраны окружающей природной среды, но особого механизма обеспечения экологической безопасности, опосредованного в праве, не существует [см.: Конституция...].

По мнению М. М. Бринчука, основным направлением деятельности государства, осуществляемым в рамках экологической функции, является распоряжение в интересах общества природными ресурсами, находящимися в собственности государства [см.: Бринчук]. Представляется, что выделение такого направления деятельности вполне обоснованно. Природные ресурсы играют особую роль в общественном развитии. Это констатируется в ст. 9 Конституции РФ. Исходя из нормы этой статьи, а также учитывая, что в нашей стране земля и другие природные ресурсы обоснованно находятся преимущественно в государственной собственности, представляется очевидным наличие общественной потребности в эффективном распоряжении государством данными объектами собственности в интересах народа. Безусловно, можно возразить, что деятельность государства-собственника подпадает под сферу его экономической функции. С этим можно было бы согласиться, если бы речь шла о деятельности по распоряжению иными объектами права собственности. Здесь же речь идет об особых объектах, а именно о природных ресурсах. Поэтому при осуществлении государством деятельности по распоряжению природными ресурсами во главе угла стоит экологический аспект [см.: Яковлева].

С учетом вышеизложенного, управление экологической безопасностью включает деятельность государства по распоряжению природными ресурсами, находящимися в его собственности в интересах общества; охране окружающей природной среды; обеспечению рационального природопользования; соблюдению и защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Учитывая, что нормальное функционирование общества зависит от качества экологической политики, деятельность органов власти должна быть очень эффективной. Выбор оптимального сочетания инструментов экологического регулирования является основной проблемой при реализации управления экологической безопасностью.

Ануфриев А. А. Городское планирование как система организации устойчивого развития городов // Молодой ученый. 2016. № 11. С. 260–264 [Электронный ресурс]. URL: <https://moluch.ru/archive/115/31116/> (дата обращения: 15.02.2019).

Бринчук М. М. Экологическое право. М. : ЮРИСТЪ, 2015.

Клиланд Д., Кинг В. Системный анализ и целевое управление. М. : Совет. радио, 1974.

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. : по состоянию на 30 декабря 2008 г. // *Собрание законодательства РФ*. 2009. № 4. Ст. 445.

Масленникова И. С., Горбунова В. В. Управление экологической безопасностью и рациональным использованием природных ресурсов : учеб. пособие. СПб. : Изд-во СПбГИЭУ, 2007.

Миняев А. О. Экологическое право: конституционные основы : учеб. пособие. М. : ОАО «Изд. дом Городец», 2004.

Яковлева Т. А. Правовая ответственность государства, его органов и служащих : круглый стол // *Государство и право*. 2000. № 3. С. 15–19.