

УДК 338.054.23

ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО
МОНИТОРИНГА НА РЕГИОНАЛЬНОМ
И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕД.В. РОСТАНЕЦ¹,
И.С. АНДРОШИНА²¹Московского государственного
университета имени М.В. Ломоносова,²ФГБОУ ВО «Национальный
исследовательский университет
«МЭИ»

Обосновываются направления оптимизации затрат на экологический мониторинг в регионах и муниципалитетах за счет межмуниципальной кооперации, диверсификации применяемых методов контроля (химические, физические, биоиндикационные).

Ключевые слова: регион, муниципальное образование, финансирование экологического мониторинга, биоиндикационные методы мониторинга.

Вопросы обеспечения экологического благополучия в регионах нашей страны, сохранения природных объектов, с учетом увеличивающейся с каждым годом антропогенной нагрузки на окружающую среду, становятся все более актуальными. Серьезному антропогенному воздействию в современных условиях подвергаются практически все элементы окружающей природной среды: атмосферный воздух; поверхностные и подземные водные объекты; объекты животного мира; почвы и недра; растения и зеленые насаждения. Главными факторами загрязнения и нанесения ущерба природе являются:

- выбросы автомобильного транспорта,
- промышленные выбросы в окружающую среду и отходы производства,
- бытовые отходы и загрязнения,
- отходы коммунального хозяйства в населенных пунктах (химические реагенты, соль, битум и т.п.),
- производственный и бытовой шум,
- излучения и волновые воздействия средств и систем связи.

Улучшение состояния окружающей среды, сохранение на территории России природных объектов и жи-

FINANCING PROBLEMS
OF ENVIRONMENTAL MONITORING AT
THE REGIONAL AND MUNICIPAL LEVEL

D.V. ROSTANETS, I.S. ANDROSHINA

The directions to optimize the costs of environmental monitoring in the regions and municipalities at the expense of inter-municipal cooperation, diversification of methods applied (chemical, physical, bioindicative).

KEYWORDS: region, municipalities, funding for environmental monitoring, bioindication monitoring methods.

вотного мира, являющихся важнейшим условием комфортного проживания человека, может быть обеспечено только на основе реализации политики «комплексного экологического» развития [5]. Такая политика подразумевает осуществление всех видов экономической деятельности и социальной жизни в рамках жестких ограничений по объему и характеру воздействий на окружающую среду. Четкие ориентиры на минимизацию воздействия на природную среду должны закладываться уже на стадиях градостроительного проектирования, разработки новых технологий, машин и оборудования, при установлении стандартов безопасности и качества продуктов и услуг. Важнейшим элементом деятельности по сохранению окружающей среды должно стать осознание человечеством пагубности безудержного наращивания объемов потребления товаров и услуг.

Для реализации указанной политики должны предусматриваться следующие меры общегосударственного характера:

- стимулирование использования хозяйствующими субъектами и населением экологически чистых, малоотходных и безотходных технологий производства и потребления;

– создание системы компенсационных выплат государству за экологические нарушения и ущерб окружающей природной среде;

– увеличение расходов государства, регионов и муниципалитетов на охрану и восстановление природной среды;

– совершенствование системы государственной экологической экспертизы и мониторинга;

– организация обучения и подготовки специалистов в области природоохранной деятельности, а также всеобщее экологическое просвещение граждан, формирование экологической культуры населения.

Природоохранная деятельность требует значительных финансовых затрат, а также четкой координации работы структур ею занимающихся. В условиях федеративного устройства государства значительная роль в охране окружающей среды отведена регионам- субъектам федерации и муниципальным образованиям (МО). Согласно федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (статья 14) полномочия в вопросах природоохранной деятельности имеют следующие виды муниципальных образований: городские поселения, муниципальные районы, городские округа [2]. Субъекты федерации Москва и Санкт-Петербург передали ряд природоохранных полномочий в свои внутригородские муниципальные образования. По состоянию на 2014 г. в РФ насчитывается 4,3 тыс. муниципальных образований вышеуказанных видов, имеющих полномочия в сфере природоохранной деятельности.

Одним из основных механизмов охраны окружающей среды, реализуемых на региональном и муниципальном уровнях, является государственный экологический мониторинг и надзор, представляющий собой систему мер по оценке состояния окружающей среды и степени ее загрязненности, а также по выявлению, предотвращению и пресечению деятельности, наносящей ущерб окружающей среде.

В настоящее время система государственного экологического мониторинга в регионах и муниципалитетах РФ включает подсистемы мониторинга шести компонентов: атмосферного воздуха, выбросов промышленных предприятий, поверхностных водных объектов, почв, опасных геоэкологических процессов, уровней шума. Процедуры мониторинга проводятся специализированными организациями, располагающими соответствующими техническими средствами и оборудованием. Например, в Москве для осуществления экологического мониторинга и контроля работает 36 автоматизированных постов и передвижная лаборатория, которые проводят замеры и берут пробы воздуха, воды, почвы. Имеется 60 контрольных створов наблюдения за качеством воды реки Москвы и ее притоков [1].

В соответствии со своими полномочиями, регионы и муниципальные образования должны финанси-

ровать различные природоохранные и экологические мероприятия, проводимые на их территории. В настоящее время доля экологических расходов в бюджетах российских регионов и МО крайне мала. Например, в Москве – наиболее экономически мощном регионе РФ, она составляет не более 1–2% расходов городского бюджета (табл. 1). В Санкт-Петербурге – 0,5% расходной части бюджета, в одном из крупнейших муниципальных образований страны – городе Новосибирске – 0,8%.

На мероприятия в области государственного экологического мониторинга, обеспечения государственного экологического надзора, информирования населения и органов государственной власти о состоянии окружающей среды тратится еще меньше. Например, из бюджета города Москвы в течение 2014 г. на эти цели было истрачено около 40 млн руб. Возможности муниципальных образований в этом вопросе еще более ограничены. Ведь свыше 90% муниципальных образований РФ имеют дефицитные бюджеты и существуют за счет дотаций с федерального и регионального уровней. Среди них в лучшем и исключительном положении находятся городские округа, имеющие статус ЗАТО. Эти города, в которых расположены режимные предприятия оборонного комплекса, согласно законодательству, получают дополнительные финансовые средства на природоохранную деятельность и экологический мониторинг.

За счет каких источников и мер может быть улучшено финансирование природоохранной деятельности на муниципальном уровне? По нашему мнению, определенного увеличения объемов финансовых ресурсов, которые МО могут направить на экологические цели (в том числе и мониторинг природных объектов), а также рационализации использования уже имеющихся средств, можно добиться путем:

– развития межмуниципального сотрудничества и кооперации в природоохранной сфере;

– привлечения дополнительных финансовых средств путем целевого самообложения жителей МО;

– оптимизации расходов на природоохранную деятельность, в том числе за счет применения более экономичных методов и технологий экологического мониторинга.

Рассмотрим эти направления более подробно. Межмуниципальное сотрудничество, разрешенное законодательством о местном самоуправлении, предполагает формирование соседними МО совместных хозяйственных обществ, организаций, органов и структур, которые могут заниматься различными видами деятельности, необходимой муниципалитетам [5], в том числе и экомониторингом. Очевидна экономическая целесообразность создания таких единых служб для мониторинга состояния водных объектов (малых и средних рек, озер и других водо-

ТАБЛИЦА 1.

Расходы бюджета города Москвы по статье «Охрана окружающей среды»

Годы	Расходы бюджета Москвы, всего млрд руб.	Расходы бюджета Москвы на охрану окружающей среды, млрд руб.	Доля расходов на охрану окружающей среды, %
2007	969,5	4,4	0,45
2008	1394,9	7,5	0,53
2009	1199,4	6,7	0,55
2010	1251,1	4,8	0,38
2011	1541,5	15,1	0,98
2012	1610,5	26,9	1,7
2013	1663,8	22,9	1,4
2014	1745,0	7,4	0,4

Источник: Доклад о состоянии окружающей среды в Москве в 2014 г.

емов), поскольку они, как правило, располагаются на территории сразу нескольких МО. Формой межмуниципального сотрудничества в сфере финансового обеспечения экомониторинга может стать добровольное делегирование полномочий на ведение этой деятельности от городских поселений к муниципальным районам. Бюджеты муниципальных районов более самостоятельны и консолидация в них средств городских поселений позволит стабильнее и масштабнее финансировать службу мониторинга, обеспечить необходимый уровень ее технической оснащенности. В свою очередь, некоторые муниципальные районы, ради экономии средств, могут не создавать собственные службы экологического мониторинга, а покупать эти услуги у соседних городских округов. Городские округа, представляющие собой в настоящее время средние и крупные города, столицы краев, областей и национальных республик РФ, имеют достаточно развитые службы экологического контроля, способные обслуживать и сопредельные территории.

Средства, полученные от самообложения граждан. Под средствами самообложения граждан законодательство понимает разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения в границах МО. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования. Вопросы введения и использования указанных разовых платежей граждан решаются на местном референдуме (сходе граждан). Учитывая повышенное внимание большинства граждан к вопросам экологического благополучия местности, на которой они непосредственно проживают, перспективы сбора дополнительных средств на экологический мониторинг за счет самообложения населения МО весьма реальны.

Оптимизация расходов на природоохранную деятельность предполагает выбор и использование наиболее соответствующих каждому природному объекту методов и технических средств мониторинга и охраны, позволяющих экономить на расходах. Например, при экологическом мониторинге в регионах и МО в настоящее время в основном используются химические и физические методы контроля. Атмосферный воздух анализируется на содержание 23 компонентов, в том числе диоксида серы, оксида углерода, оксида азота, формальдегида. При проведении аналитических исследований почв определяется содержание тяжелых металлов, нефтепродуктов, солей, гумуса. Контроль качества поверхностных вод проводится по 29 показателям, в том числе по содержанию хлоридов, сульфатов, фосфатов, нитратов, различных металлов.

В плане возможного расширения спектра применяемых технологий контроля, например для водных объектов, весьма перспективным является использование эффективных и показательных методов биоиндикационной оценки экологического состояния водной среды, основанных на качественном и количественном учете обитающих в воде бактерий, фито- и зоопланктона, а также ихтиофауны. Эти методы не требуют стационарных пунктов наблюдения, дорогостоящей техники и реагентов [4].

Анализ химических параметров позволяет получить информацию о качестве воды водного объекта, однако о состоянии его экосистемы дает лишь косвенные представления. В то же время, если водный объект не используется для целей питьевого водоснабжения, а рассматривается в качестве рекреационного или природоохранного, то первостепенное значение имеют не химические и физические показатели качества воды, а состояние водной экосистемы в целом. В настоящее время методы биоиндикационной оценки экологического состояния водных объектов и качества воды в

них применяются весьма ограниченно или в качестве вспомогательных.

Применение биоиндикационных методов предпочтительно при проведении масштабных обследований и «инвентаризации» водных объектов в границах региона (муниципального образования), поскольку они дают возможность получить интегральную оценку состояния объекта и определить совокупный итоговый эффект комбинированного воздействия на объект всей гаммы загрязнителей. Помимо этого, применение биоиндикационных методов позволяет строить, с высокой степенью достоверности, прогнозы о будущих изменениях экологического состояния водных объектов, что особенно важно для разработки региональных и муниципальных стратегий и программ природоохранной деятельности.

Таким образом, гибкое применение в процессе мониторинга экологической ситуации в субъектах РФ и муниципальных образованиях различных методов и технологий контроля позволит экономить бюджетные средства, межмуниципальная кооперация и сотрудничество – концентрировать финансовые ресурсы и оптимизировать структуру экологических служб, муниципальное самообложение граждан – получить дополнительные финансовые ресурсы для технического оснащения природоохранной деятельности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Доклад о состоянии окружающей среды в городе Москве в 2014 г. М.: ДПиООС; НИИ-Природа, 2015. 384 с.
2. Закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
3. **Зиядуллаев Н.С., Ростанец Д.В., Хазанова К.П.** Экологический мониторинг водных объектов «Большой Москвы»: возможные направления оптимизации затрат // Вестн. РАЕН. 2013. Т. 13. №2. С. 90–96.
4. **Ростанец В.Г., Топилин А.В.** Развитие институтов и форм межмуниципального сотрудничества в регионах России // Проблемы теории и практики управления. 2013. №7. С. 75–81.
5. Экономика и организация управления крупным городом: учебное пособие под ред. П.И. Бурака. М.: изд-во МУМ, 2014. 542 с.

Ростанец Дмитрий Викторович,
к.б.н., с.н.с. биологического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

☎ 119991, г. Москва, ул. Ленинские горы, д. 1, стр.12,
тел.: +7 (495) 939-13-38, e-mail: dvrostanets@mail.ru

Андрошина Ирина Сергеевна,
к.э.н. доцент, зав. кафедрой «Финансы, бухгалтерский учет и налогообложения» ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский университет «МЭИ».

☎ 111250, г. Москва, Красноказарменная ул., д. 14.
тел.: +7 (495) 362-78-24, e-mail: AnroshinaIS@mpei.ru