

УДК 504.052

## Экологический менеджмент – основной фактор социально-экономического развития сельских территорий

Канд. с.-х. наук **Полухина М.Г.** redhvost@yandex.ru

ВНИИ Социального развития села

Орловский государственный аграрный университет имени Н.В. Парахина  
302019, Россия, г. Орел, ул. Генерала Родина, 69

*Социально-экономическое развитие сельских муниципальных образований напрямую зависит от сложившейся экологической ситуации. Целью исследования являются разработка практических рекомендаций по развитию экологического менеджмента в сельских муниципальных образованиях. В статье представлен анализ функций местного самоуправления с экологической точки зрения, а также проблем экологического характера, с которыми ему приходится сталкиваться каждый день в процессе своей работы. Объектом исследования явились сельские муниципальные образования Орловской области. Произведен анализ нормативно правовых актов касающихся экологического, социально-экономического, муниципального развития и управления сельских территорий. В работе использовались такие методы исследований как: монографический, анализ и синтез, сравнительный и логический анализы, произведен стратегический SWOT-анализ экологической ситуации на примере Орловской области. Произведенный стратегический SWOT-анализ имел целью определение направлений развития сельских муниципальных образований, к которым были отнесены: оценка выполнения муниципальных программ развития территорий должна осуществляться с учетом экологической компоненты; разработка комплексных муниципальных программ перспективного землепользования, в рамках территориального планирования; Установление на предприятиях АПК и в иных предприятиях очистных сооружений с суточными мощностными характеристиками адекватными объему производимых отходов, подлежащих утилизации или переработке; при проектировании, строительстве и реконструкции предприятий по производству животноводческой продукции обязательно необходимо предусматривать возможности по переработке навоза и навозной жижи в органические удобрения; строительство заводов по переработке и мусора, а не захоронение его на полигонах ТБО и несанкционированных свалок; организация массовых мероприятий на федеральном региональном и муниципальном уровнях по повышению экологической культуры населения; институциональные изменения (деформализация общественных слушаний по вопросам территориального планирования и размещения новых производств, наделение местного самоуправления правом «вето» на решение об организации особо вредных производств) роли местного самоуправления в повышение их роли при решении экологических проблем и системном контроле над основными загрязнителями, расположенными на сельской территории.*

*Ключевые слова:* экономика, экологическая ориентированность, сельские образования, местное самоуправление, грантовая поддержка, устойчивое развитие, экологические проблемы муниципального образования, экологический менеджмент, сельское поселение.

DOI: 10.17586/2310-1172-2018-11-2-91-102

---

## Ecological management – the main factor of social and economic development of rural territories

Ph.D. **Polukhina M.G.** redhvost@yandex.ru

Researcher of All-Union Scientific Research Institute of social rural development of the Federal State Budgetary Educational Establishment of Higher Education, Parakhin Orel State Agrarian University  
302019, Russia, Orel, General Rodin Street, 69

*Socio-economic development of rural municipalities directly depends on the current environmental situation. The aim of the study is to develop practical recommendations for the development of environmental management in rural municipalities. The article presents an analysis of the functions of local self-government from an environmental point of view, as well as environmental problems that it has to face every day in the course of its work. The object of the study was rural municipalities of Orel region. The analysis of normative legal acts concerning ecological, socio-*

*economic, municipal development and management of rural areas is made. The following research methods were used: monographic, analysis and synthesis, comparative and logical analysis, strategic SWOT analysis of the environmental situation on the example of the Orel region. Produced strategic SWOT analysis had the objective of determining the directions of development of rural municipal entities, which were identified as: assessment of the implementation of municipal programs of development of territories must take into account the environmental components; development of a comprehensive municipal programs of future land use and the territorial planning; the establishment of the agricultural enterprises and other enterprises sewage treatment plants with daily power characteristics adequate to the volume of produced waste destined for disposal or recycling; at design, construction and reconstruction of the enterprises for production of livestock production it is obligatory to provide opportunities for processing of manure and slurry in organic fertilizers; construction of plants on processing and garbage, instead of its burial on solid waste grounds and unauthorized dumps; the organization of mass actions at Federal regional and municipal levels on increase of ecological culture of the population; institutional changes (deformation of public hearings on the issues of territorial planning and placement of new productions, granting local self-government the right "Veta" to decide on the organization of especially harmful productions) the role of local self-government in increasing their role in solving environmental problems and system control over the main pollutants located in rural areas.*

**Keywords:** economy, ecological orientation, rural formations, local government, grant support, sustainable development, ecological problems of municipal formation, ecological management, rural settlement.

### Введение

Устойчивое развитие сельских территорий подразумевает под собой комплексное, одновременное развитие трех компонентов: социального, экономического и экологического. Каждый из них неразрывно связан с остальными и недоразвитие одного из них становится лимитирующим для других. Интенсивное развитие экономики, а так же не рациональное и экстенсивное использование окружающей среду в последние десятилетия привели к резкому увеличению числа экологических проблем, что автоматически привело к проблемам социальной сферы, в виде ухудшения качества жизни населения.

Впервые основы разумной человеческой деятельности как определяющего фактора дальнейшего развития человеческого общества прозвучали в трудах [1] В.И. Вернадского, Э. Леруа [2] и П. Тейяра [3], приобредших особенную актуальность в связи с концепцией устойчивого развития. Одним из первых о невозможности дальнейшего потребительского отношения к биосфере заговорил А. Печчеи [4]. Эта мысль получила развитие в труде Л.Брауна «Построение устойчивого общества» [5], в котором он обозначил основные экологические критерии. В своих докладах члены Римского клуба не только постоянно говорят о близости глобальной катастрофы, если человеческая цивилизация не изменит своего экстенсивного пути развития, но и предлагают конкретные пути решения [6]. В нашей стране, на государственном уровне, на устойчивое развитие смотрят, в первую очередь, с точки зрения социально-экономического развития, не акцентируя внимание на экологии [7], хотя многие ученые отводят ей большую значимость. Так, В.И. Данилов-Данильян называет устойчивым развитие, при котором воздействия на окружающую среду остаются в пределах хозяйственной емкости биосферы, при котором не происходит разрушения природной основы [8]. Н.В. Островский считает, что устойчивость будет достигнута, если изнутри, рассматривая муниципальное образование как самостоятельную систему и отдавая предпочтение факторам, обеспечивающим устойчивость муниципального образования как такового, а извне, рассматривая муниципальное образование как элемент более сложной системы – региона, страны, планеты в целом – и обращая внимание, прежде всего, на факторы вносящие вклад в обеспечение устойчивости в глобальном масштабе [9]. Е.Л. Очирова, с экологической точки зрения, выделяет четыре составляющие устойчивого развития: экологическая ориентированность государства; экологическая ориентированность предпринимательской деятельности; экологическая ориентированность деятельности некоммерческих организаций; экологическая ориентированность каждого члена общества в частности и человечества в глобальном масштабе [10]. Отдельно, экологический аспектам и его правовое регулирование рассматривается в трудах Н.В. Кичигина и Н.В. Хлуденева, которые, делают акцент на гибком подходе к наделению полномочиями органов местного самоуправления, с учетом числа жителей, размеров территории, сложившейся экологической ситуацией, размером бюджета муниципального образования [11]. В свою очередь С.Н. Русин, в своих исследованиях добавляет, что так же необходимо определить круг экологически решений, который может приниматься государством только с учетом мнения органов местного самоуправления и граждан проживающих на соответствующих территориях [12]. Прямую зависимость экологического благополучия от объемов финансирования и возможностей бюджета муниципалитета проводит К.Х. Ибрагимов [13]. На сельских территориях имеются свои уникальные особенности, которые определяют специфику развития экологического менеджмента. В своих работах В.И. Савкин подчеркивает эти особенности, которые связываются в первую очередь с формированием информационной базы обеспечивающей принятие адекватных стратегических решений направленных на устойчивое развитие сельских территорий [14–16].

Ежедневно местное самоуправление сельских муниципальных образования, при осуществлении своих функций, сталкивается с рядом социальных, экономических и экологических проблем.

### Цель исследования

В данном исследовании будет рассмотрен непосредственно экологический компонент, его влияние на устойчивое развитие сельских муниципальных образований и качество жизни селян, а так же с какими проблемами экологического характера сталкиваются сельские территории.

Для этого рассмотрим функции сельского муниципального образования с экологической точки зрения, рассмотрим, как муниципальное образование реализует экологический менеджмент на своей территории, определим взаимное влияние человека на окружающую среду и окружающей среды, на человека выявляя наиболее острые проблемы. В качестве примера были взяты сельские муниципальные образования Орловской области. Всего в области 223 сельских поселения, в которые входят 2922 сельских населенных пункта в которых проживает 33,3% населения области.

### Функции муниципального образования

#### 1. Территориальное планирование и стратегия развития

Все земли муниципального образования делятся по своему значению, согласно государственному земельному кадастру<sup>1</sup>. Так выделяют: земли сельскохозяйственного назначения; населенных пунктов; промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, для обеспечения космической деятельности, обороны, безопасности и земли иного специального назначения; особо охраняемых территорий и объектов; лесного фонда; водного фонда; запаса<sup>2</sup>. Для избегания нарушения экологической стабильности муниципального образования по причине нерегулируемой застройки (строительства новых и расширение имеющихся объектов производственного назначения) и образующегося дефицита земель, имеющиеся земли используются в согласии с обязательным генеральным планированием и Правилами землепользования<sup>3</sup>. То есть наличие генерального плана у муниципального образования является обязательным, это же касается и стратегии развития муниципального образования.

#### 2. Бюджет

В расходную часть бюджета, сельского муниципального образования, включаются расходы на нужды охраны окружающей среды и экологической безопасности: средства на финансирование муниципальной программы охраны окружающей среды, если таковая имеется; текущие и капитальные затраты на содержание и ремонт фондов природоохранного назначения; озеленение территории; регулярная очистка территории и организация экологических субботников; охрана, восстановление и мониторинг состояния водных объектов (в том числе источников питьевой воды); затраты на экологическое образование и просвещение; организация вывоза и утилизации ТБО и др.

#### 3. Законодательная база

Местное самоуправление исполняет все предписания административно-правовых актов федерального, регионального и муниципального значения, в том числе касающихся охраны окружающей среды. Основными актами к исполнению федерального уровня являются: экологическая доктрина РФ<sup>4</sup>, основы государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 г<sup>5</sup>, Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года<sup>6</sup>, Федеральный закон «Об охране окружающей среды»<sup>7</sup>. Регионального уровня: Закон Орловской области «Об отдельных правоотношениях в области охраны окружающей среды на территории Орловской области»<sup>8</sup>, программа «Охрана окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов и экологическая безопасность Орловской области»<sup>9</sup>, план мероприятий по

<sup>1</sup> Федеральный закон РФ от 02.01.2000 г. №28-ФЗ «О государственном земельном кадастре»

<sup>2</sup> Там же

<sup>3</sup> «Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 №190-ФЗ (ред. 31.12.2017)

<sup>4</sup> «Экологическая доктрина РФ» утверждённая постановлением Правительства РФ от 31.08.2002 г. № 1225-р

<sup>5</sup> Указом Президента РФ от 30.04.2012 г № 2423-р «Основы государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 г»

<sup>6</sup> Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 "О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года"

<sup>7</sup> Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 31.12.2017) "Об охране окружающей среды"

<sup>8</sup> Закон Орловской области от 13 октября 2014 года № 1667-ОЗ «Об отдельных правоотношениях в области охраны окружающей среды на территории Орловской области» (в ред. от 01.02.2017 № 2075-ОЗ).

<sup>9</sup> Постановление Правительства Орловской области от 13 декабря 2016 года № 500 об утверждении государственной программы Орловской области «Охрана окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов и экологическая безопасность Орловской области».

реализации в Орловской области Стратегии социально-экономического развития Центрального федерального округа на период до 2020 года<sup>10</sup>. Муниципального уровня: муниципальные программы охраны окружающей среды.

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», сельским муниципальным образованиям вменяется: организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора; организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселения. Муниципальные районы должны осуществлять организацию мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды; организацию и осуществление экологического контроля объектов производственного и социального назначения на территории муниципального района, за исключением объектов, экологический контроль которых осуществляют федеральные органы государственной власти<sup>11</sup>.

Кроме того, в соответствии с Федеральным законом «Об экологической экспертизе» органы местного самоуправления могут организовывать по требованию населения общественные экологические экспертизы, получать от соответствующих государственных органов необходимую информацию об объектах экологической экспертизы<sup>12</sup> и др.

#### *4. Демография, уровень жизни, рынок труда, занятость*

К первоочередным задачам муниципального самоуправления можно отнести создание и сохранение на территории сельского муниципального образования благоприятной экологической ситуации, способствующей сохранению здоровья и увеличению продолжительности жизни населения, снижению смертности, и созданию положительного имиджа муниципального образования для оптимизации миграционных процессов и созданию рабочих мест в сфере агро- и экотуризма.

#### *5. Экономическое развитие (промышленность, сельское хозяйство и др.)*

От деятельности промышленных предприятий, сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности в значительной степени страдает атмосфера, гидросфера и литосфера.

Из 398 объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности на территории Орловской области и подлежащих федеральному государственному экологическому контролю<sup>13</sup> на территории сельских муниципальных образований находятся порядка 160 объектов. Из имеющихся объектов, с наиболее агрессивной деятельностью можно выделить Агропромышленный Холдинг «Мираторг» (Дмитровский, Хотынецкий, Троснянский, Кромской районы), ООО «Знаменский СГЦ» (Троснянский, Кромской, Орловский, Покровский, Ливенский районы), ООО «Ливны Сахар» (Ливенский район), ЗАО «Сахарный комбинат «Отрадинский» (Мценский район), ООО «Мценский спиртоводочный комбинат «Орловская крепость» (Мценский район), ЗАО «Сахарный комбинат «Колпнянский» (Колпнянский район).

Для сельских территорий Орловской области в большей степени присущи сельскохозяйственные отходы органические отходы животноводства, химические препараты, применяющиеся в полеводстве и тепличном хозяйстве, отходы перерабатывающих сельскохозяйственных производств и т.д.

К наиболее экологически загрязняющим относятся отходы животноводства и птицеводства, так как при их хранении образуются зловонные газы, а так же аммиак, амины, нитраты и др. Стоки от навозохранилищ (лагун) при поступлении в водоемы ухудшают органолептические и химические свойства воды.

Бесконтрольный вывоз на поля отходов сельского хозяйства (свежий навоз сельскохозяйственных животных) и перерабатывающей промышленности (дефекационная грязь, барда, жом, меласса и т.д.) приводит к биологическому загрязнению, подавляется активность полезной микрофлоры.

Кроме того в почву и водоемы происходит попадание сточных вод с производства, пестицидов и прочие, так же в почву попадают горюче смазочные материалы; происходит загрязнение воздуха испарениями отходов биологического происхождения, а так же пылью CaCO<sub>3</sub> от высыхания дефекационной грязи и т.д. [17].

#### *6. Социальное развитие*

Человек в процессе социального обустройства окружающей среды под свои нужды нарушает экологический баланс среды и становится источником ее загрязнения.

<sup>10</sup> Распоряжение Правительства Орловской области от 15 февраля 2013 года № 52-р «Планом мероприятий по реализации в Орловской области Стратегии социально-экономического развития Центрального федерального округа на период до 2020 года»

<sup>11</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. (ред. от 06.12. 2011) № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

<sup>12</sup> Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ "Об экологической экспертизе"

<sup>13</sup> Приказ Минприроды России от 08.09.2010 № 365, в ред. от 05.08.2013 № 282 «Перечень объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности на территории Орловской области и подлежащих федеральному государственному экологическому контролю». URL: <http://rpn.gov.ru/node/27639> (дата обращения 12.02.2018)

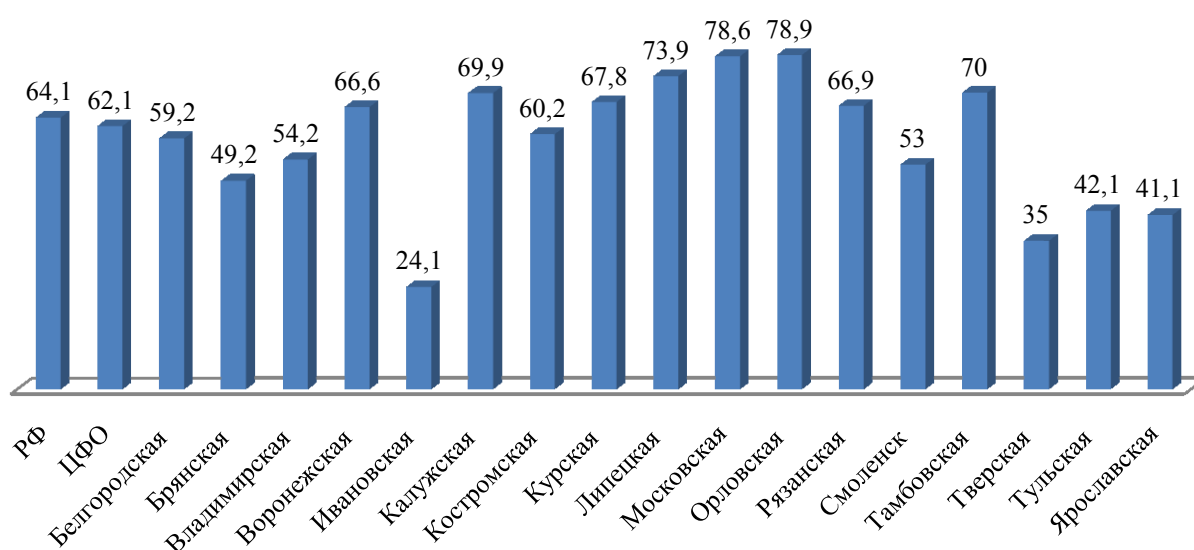


Наиболее негативное влияние на окружающую среду оказывает инженерная и дорожно-транспортная инфраструктура.

Элементы инженерной инфраструктуры непосредственно оказывают негативное влияние на окружающую среду. В большинстве сельских муниципальных образований полное или частичное отсутствует централизованная канализация, которая заменяется выгребными ямами, что значительно осложняет экологическую ситуацию сельских муниципальных образований и может привести к заражению грунтовых вод и почвы.

Из 153124 сельских населенных пунктов<sup>14</sup> России, по состоянию на 2010 год, только 5% имели централизованную канализацию и 32% водопровод, к 2015 году ситуация по обеспеченности не изменилась, зато наметилась тенденция к ухудшению состояния имеющихся систем, к 2015 году в замене нуждались порядка 17% канализационных и 56% водопроводных систем.

Многие сельские населенные пункты испытывают дефицит качественной питьевой воды отвечающей стандартам СанПиН<sup>15</sup>. К примеру, уровень обеспеченности сельского населения областей ЦФО питьевой водой сильно варьируется, рис. 1. Так высоким уровнем обеспеченности отличаются сельские территории Орловской (78,9%), Московской (78,6 %) и Липецкой (73,9%) областей, к аутсайдерам можно отнести Ивановскую (24,1%) и Тверскую (35%) области.



Источник: <sup>16</sup>

Рис. 1. Уровень обеспеченности сельского населения областей ЦФО питьевой водой, %

Транспорт и имеющиеся автомобильные (особенно федерального и регионального значения) и железные дороги проходящие по территории муниципального образования, в частности через населенные пункты являются сильным источником загрязнения атмо-, гидро- и литосферы. Так, к примеру, через Орловскую область проложено 2549,475 км автомобильных дорог общего пользования межмуниципального значения и 3804,715 км дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения<sup>17</sup>.

К отходам дорожно-транспортной системы относятся: детали и расходные части транспортных средств, отходы эксплуатации, остатки горюче-смазочных материалов, промасленные ветошь, осадок очистных сооружений оборотного водоснабжения транспортных предприятий и др.

#### 7. Хозяйственно-бытовая деятельность.

Организация эффективной системы сбора, транспортировки, сортировки и захоронения ТБО (твердые бытовые отходы) с применением современных технических средств на территории муниципального

<sup>14</sup> Численность и размещение населения. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/perepis2010/itogi/perepis\\_tom1.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/itogi/perepis_tom1.htm) (дата обращения 12.02.2018)

<sup>15</sup> СанПиН 2.1.4.1074-01 Питьевая вода. Гигиенические требования к качеству воды централизованных систем питьевого водоснабжения. Контроль качества. Гигиенические требования к обеспечению безопасности систем горячего водоснабжения

<sup>16</sup> О ходе реализации федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года»: информ. изд. – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2017. – 108 с.

<sup>17</sup> Постановление Правительства Орловской области от 19.11.2015 № 501 (ред. от 02.05.2017) "Об утверждении Перечня автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения Орловской области"

образования<sup>18</sup>, а так же ликвидация несанкционированных свалок и рекультивация земель, озеленение территории является прямой обязанностью сельского муниципального самоуправления.

Крайне негативное влияние свалок ТБО на окружающую среду заключается в концентрации метан, сероводород, аммиак, оксид углерода, бензол в воздухе; накоплении в почве и попадании в грунтовые воды тяжелых металлов, нефтепродуктов, нитратов, гидрокарбонатов и др. Вышеозначенные загрязнители подвергаются ежегодному мониторингу согласно СанПиН 2.1.7.1322-03<sup>19</sup>.

Огромную опасность для жизни и здоровья населения представляют коммунальные отходы, захороненные в необорудованных местах вблизи населенных пунктов. Проблема несанкционированных свалок весьма масштабна и приоритетна для всех сельских территорий.

На территории Орловской области существуют только 2 полигона внесенных в Государственный реестр объектов размещения отходов, это полигоны для захоронения твердых коммунальных отходов в районе дер. Здоровецкие, Ливенского района и промышленных отходов в районе дер. Хмелевая, Ливенского района. Все остальные свалки являются несанкционированными.

Согласно мониторинга природоохранного проекта МОО «Зеленый Фронт» в Орловской области имеется ряд крупных несанкционированных свалок, табл. 1.

Таблица 1

**Несанкционированные свалки твердых бытовых отходов районов Орловской области не включенный в Государственный реестр объектов размещения отходов<sup>20</sup>**

Дмитровский район, вблизи г. Дмитровска	Крупная свалка. Окружающая свалку территория захламлена, заметны следы слива жидких отходов, возгораний
Кромской район	Крупная свалка с дымиющимися отходами
Мценский район, вблизи г. Мценска	Свалка коммунально-строительных отходов в карьере на землях сельскохозяйственного назначения. Крупный полигон ТБО.
Орловский район, окраина г. Орла	Действующий городской полигон, нуждающийся в рекультивации
Урицкий район, п. Нарышкино	Крупная свалка с местами слива жидких отходов
Шаблыкинский район	Крупная свалка ТБО с дымиющимися отходами

Источник: МОО «Зеленый Фронт» URL: [http://greenfront.su/region/orlovskaya\\_oblast](http://greenfront.su/region/orlovskaya_oblast)

Кроме означенных объектов в сельских муниципальных образованиях традиционно имеются стихийные свалки.

Изменить ситуацию в лучшую сторону призван Федеральный закон предусматривающий поэтапный запуск новой системы регулирования в области обращения с твёрдыми коммунальными отходами в срок до 1 января 2019 года<sup>21</sup>.

*8. Защита от чрезвычайных ситуаций (ЧС) природного и техногенного характера*

В соответствии с законодательством органам местного самоуправления вменяется в обязанности, в пределах муниципального образования: предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения; обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения; мероприятия по гражданской обороне; создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб; осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах,

<sup>18</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. (ред. от 06.12. 2011) № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

<sup>19</sup> СанПиН 2.1.7.1322-03. «Гигиенические требования к размещению и обезвреживанию отходов производства и потребления»

<sup>20</sup> В Орловской области процветают несанкционированные полигоны ТБО. URL: <http://greenfront.su/post/4077> (дата обращения 15.02.2018)

<sup>21</sup> Федеральным законом от 28 декабря 2016 года №486-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"

охране их жизни и здоровья; создание резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций и др.<sup>22</sup>

К источникам природных ЧС относят:

- опасные метеорологические явления и процессы (ураган, смерч, очень сильный дождь, продолжительные сильные дожди, крупный град, сильная метель, сильное гололедно-изморозевое отложение на проводах, сильный туман, сильный мороз, сильная жара, заморозки, засуха);
- геологические процессы (оползни, карсты);
- опасные гидрологические явления и процессы (подтопления);
- природные пожары (лесные пожары, торфяные пожары).

Источниками техногенной ЧС являются аварии на потенциально опасных объектах (химические, взрывопожароопасные) и аварии на транспорте при перевозке опасных грузов.

#### 9. Охрана окружающей среды

Состояние воздушного бассейна, водных объектов, а так же земель в черте сельского муниципального образования является факторами, определяющими экологическую ситуацию и условия проживания населения. Кроме того немаловажное значение имеет и степень благоустройства муниципального образования (состояние дорог, коммунально-инженерных систем, газонов, количество зелёных насаждений).

Объектами экологических субботников и ежедневной уборки являются территории домовладений, уличные проезды, пустыри, объекты культурно-бытового назначения, территории предприятий, учреждений, организаций, места общественного пользования. Организация рациональной системы сбора, временного хранения, регулярного вывоза твёрдых и жидких бытовых отходов и уборки территории должна удовлетворять требованиям «Санитарных правил содержания территорий населённых мест»<sup>23</sup>. Основные загрязнители приведены в табл. 2.

Таблица 2

### Основные загрязнители территории сельских муниципальных образований

Загрязнение		
Атмосферный воздух	Водные объекты и грунтовые воды	Земля
1. Промышленные предприятия. 2. Объекты жилищно-коммунального хозяйства, котельные и АОГВ. 3. Автомобильный и железнодорожный транспорт. 4. Полигоны ТБО. 5. Несанкционированные свалки. 6. Контейнерные площадки. 7. Поджоги отходов и опавшей листвы. 8. Горение торфа и др.	1. Промышленные стоки. 2. Ливневые и коллекторно-дренажные воды с полей. 3. Жидкие бытовые отходы и животноводческие стоки 4. Полигоны ТБО. 5. Несанкционированные свалки.	1. Нарушение сбора, хранения и утилизации отходов, образующихся от населения, промышленных, перерабатывающих и сельскохозяйственных предприятий. 2. Заращение земель кустарником, сорными и рудеральными растениями

Источник: составлено автором

Частично минимизировать негативные воздействия на водные объекты, грунтовые воды и почву способствуют создание лесозащитных насаждений [18], создание прибрежных водоохранных зон, способствующих снижению выноса остатков пестицидов, минеральных удобрений и почвы в водные объекты.

Необходимо отметить, что со стороны государства, в рамках реализации федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» и государственной программы «Устойчивое развитие сельских территорий Орловской области на 2014–2017 годы и на период до 2020 года»<sup>24</sup> осуществляется грантовая поддержка местных инициатив. Гранты предоставляются в размере не

<sup>22</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. (ред. от 06.12. 2011) № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

<sup>23</sup> «СанПиН 42-128-4690-88. Санитарные правила содержания территорий населенных мест» (утв. Главным государственным санитарным врачом СССР 05.08.1988 N 4690-88)

<sup>24</sup> Постановлением Правительства Орловской области от 4 декабря 2013 года № 411 "Об утверждении государственной программы Орловской области "Устойчивое развитие сельских территорий Орловской области на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года"

более 60% общей стоимости проекта в пределах 2 млн. руб. на безвозвратной основе органу местного самоуправления или органу территориального общественного самоуправления сельского поселения на реализацию общественно значимых некоммерческих проектов с участием граждан, проживающих в сельской местности, по трем приоритетным направлениям поддержки:

- создание и обустройство зон отдыха, спортивных и детских игровых площадок;
- сохранение и восстановление природных ландшафтов (очистка водоемов, береговых зон, лесных насаждений, историко-культурных памятников;
- поддержка национальных культурных традиций, народных промыслов и ремесел<sup>25</sup>.

Проекты могут быть разработаны жителями села и их объединениями, сельскими муниципальными образованиями и действующими на их территории хозяйствующими субъектами.

Из табл. 3 следует, что наибольшей предпочтение сельские жители отдают проектам обустройства детских игровых площадок, в силу дефицита социально значимых объектов на селе.

Таблица 3

**Мероприятия по грантовой поддержке местных инициатив сельских граждан, проживающих в сельской местности Орловской области**

2014 год	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Установка детской площадки вблизи многоквартирного жилого дома по адресу: Орловская область, Корсаковский район, с. Корсаково, ул. Советская, д. 33.</li> <li>2. Реконструкция братского захоронения советских воинов в д. Калинеево Мценского района Орловской области.</li> <li>3. Обустройство детской спортивной площадки на территории с. Паньково Новодеревеньковского района Орловской области.</li> </ol>
2016 год	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Обустройство детской игровой площадки вблизи многоквартирных жилых домов в с. Ржаное Краснозороенского района Орловской области.</li> <li>2. Обустройство детской игровой площадки вблизи многоквартирных жилых домов в с. Вожево, ул. Железнодорожная Кромского района Орловской области.</li> <li>3. Очистка водоемов с. Остров Островского сельского поселения Ливенского района Орловской области</li> <li>4. Обустройство детской игровой площадки вблизи многоквартирного жилого дома по адресу: Орловская область Новодеревеньковский район, п. Шатилово, д. 13</li> <li>5. Обустройство детской игровой площадки в с. Вяжи Заверх Вяжевского сельского поселения Новосильского района Орловской области.</li> <li>6. Установка детской площадки вблизи жилых домов по адресу: Орловская область Троснянский район с. Тросна, ул. Молодежная.</li> <li>7. Благоустройство парка культуры и отдыха в с. Тросна Троснянского района Орловской области.</li> </ol>
2017 год	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Обустройство сквера Героев пгт. Колпна Колпнянского района Орловской области</li> </ol>

Источник. [19], Управление сельского хозяйства по орловской области URL: <http://apk.orel-egion.ru/index.php?cont=438>

Таким образом, проекты экологической направленности не имеют для сельских жителей актуальности, за четыре года из 11 реализованных проектов только один касался улучшения экологического состояния (очистка водоемов с. Остров Островского сельского поселения Ливенского района).

Таким образом, мы взглянули на функции сельского муниципального образования с экологической точки зрения. Приведенных выше данных недостаточно, чтобы сделать обоснованные выводы о сложившейся ситуации, объединить воедино все имеющиеся факты и увидеть картину в целом поможет SWOT–анализ. Для SWOT–анализ, в качестве примера, были взяты сельские муниципальные образования Орловской области.

<sup>25</sup> Рекомендации по применению механизма грантовой поддержки местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности: информ.-метод. Изд. – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2016. – 88 с.



Таблица 4

**SWOT–анализ развития сельских территорий в контексте освоения экологического управления**

Сильные стороны (S)	Слабые стороны (W)
<p>1. Принят ряд законодательных актов федерального, регионального и местного значения, а так же региональных и муниципальных программ касающихся охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и экологической безопасности.</p> <p>2. Осуществляется грантовая поддержка местных инициатив сельских граждан.</p> <p>3. в области отсутствуют населенные пункты нуждающиеся в привозной воде.</p>	<p>1. Отсутствие у ряда муниципальных образований стратегий развития по причине дефицитности бюджета.</p> <p>2. Наличие ошибок в генеральном плане, касающихся земли, во взаимосвязи с данными геолокации.</p> <p>3. Недостаточность средств местного бюджетов, дисбаланс между расходными полномочиями и финансовым обеспечением, узкая доходная база.</p> <p>4. Передача права распоряжения землей от сельских поселений на районный уровень.</p> <p>5. Недостаточный контроль и надзор со стороны административных органов в сфере ответственности за экологические правонарушения [20].</p> <p>6. Неактивное участие органов местного самоуправления в совершенствовании действующего законодательства и нормативно-правовых актов в области охраны окружающей среды, принимаемых на местном уровне [20].</p> <p>7. Ухудшение экологической обстановки негативно сказывается на миграционных процессах, увеличивает заболеваемость и естественную убыль населения.</p> <p>8. Загрязнение земель, вод и воздуха муниципального образования отходами сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности.</p> <p>9. Нарушение правил хранения минеральных удобрений.</p> <p>10. Загрязнение водных объектов неочищенными и недостаточно очищенными сточными водами.</p> <p>11. Недостаточный размер штрафов за сброс отходов. Предприятиям дешевле заплатить штраф, чем модернизировать производство, организовать переработку отходов и установить фильтры необходимой мощности.</p> <p>12. Автомобильные и железные дороги проходящие по территории муниципального образования в особенности через населенные пункты и транспорт являются сильным источником загрязнения атмо-, гидро- и литосферы.</p> <p>13. Отсутствие у подавляющего большинства сельских муниципальных образований центральной канализации (ее заменяют выгребные ямы и септики, случаются частые разливы септиков) и очистных сооружений.</p> <p>14. Родники и колодцы своевременно не чистятся, пробы воды на соответствие СанПиНу 2.1.4.1074-01 не берутся.</p> <p>15. В области не выбраны региональные операторы для утилизации коммунальных отходов.</p> <p>16. Проблема утилизации отходов производства и потребления. Из полигонов Орловской области только 2 внесенных в Государственный реестр объектов размещения отходов, все остальные свалки являются несанкционированными.</p> <p>17. Большинство сельских населенных пунктов не оборудованы контейнерами площадками для сбора мусора.</p> <p>18. Многочисленные стихийные свалки на территории муниципальных образований.</p> <p>19. Муниципальные образования не используют возможности грантовой поддержки на решение экологических проблем (очистка водоемов, береговых зон, лесных насаждений) [20].</p>

Возможности (О)	Угрозы (Т)
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Увеличение государственной поддержки социально- экономического развития села.</li> <li>2. Разработка программы развития каждого муниципального образования которая будит являться основанием для финансовой поддержки федерального уровня (на опыте Ярославской, Свердловской областей, Алтайского края, Тамбовской области) [21].</li> <li>3. Развитие инженерной инфраструктуры села [22, 23].</li> <li>4. Совершенствование функционального зонирования территорий муниципального образования.</li> <li>5. Реконструкция, техническое перевооружение и новое строительство инженерных сетей с использованием современных материалов.</li> <li>6. Организация в сельскохозяйственных предприятиях очистных сооружений с суточными мощностными характеристиками адекватными объему производимых отходов, подлежащих утилизации или переработке.</li> <li>7. При проектировании, строительстве и реконструкции предприятий по производству животноводческой продукции обязательно необходимо предусматривать цехи по переработке навоза и навозной жижи в органические удобрения.</li> <li>8. Строительство заводов по переработке и мусора.</li> <li>9. Повышение осознания сельским населением экологических проблем сельской среды обитания и важности экологической культуры.</li> <li>10. Проведение экологических субботники не реже 3 раз в год. Очистка пустырей, берегов рек и озер, улиц, придомовой территории от мусора, покос травы.</li> <li>11. Перенять опыт Ивановской области по обязательной сортировке отходов и платы за негативное воздействие на окружающую среду не только с юридических но и с физических лица.</li> <li>12. Принятие региональной и муниципальных программ по борьбе с Борщевиком Сосновского (лат. <i>Heracléum sosnówskyi</i>).</li> <li>13. Создание промышленных зон, не наносящих ущерба окружающей среде.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ухудшение качества жизни в большинстве муниципальных образований, миграционная убыль экономически активного населения [24].</li> <li>2. Торможение развития сельской экономики</li> <li>3. Расширение площадей несанкционированных свалок.</li> <li>4. Дальнейшее ухудшение экологической обстановки.</li> <li>5. Потеря туристической и рекреационной ценности многих сельских территорий.</li> <li>6. Утрата биологического разнообразия территории.</li> <li>7. Увеличение числа несанкционированных свалок и их поджогов.</li> <li>8. Масштабное засорение территорий муниципальных образований Борщевиком Сосновского (лат. <i>Heracléum sosnówskyi</i>).</li> <li>9. Значительное увеличение платежей за вывоз мусора. Скудность муниципальных бюджетов и низкие доходы жителей.</li> </ol>

Источник: составлено автором.

### Выводы

Проведенное исследование дало возможность сделать вывод, что решения накопившихся экологических проблем, связанных с деятельностью сельских муниципальных образований, не возможны без комплексного подхода со стороны федеральных, региональных и муниципальных властей, служб и ведомств, а так же широких общественных масс. В качестве отправной точки можно считать комплексное развитие местного самоуправления, его полноценное функционирование.

Был определен ряд приоритетных направлений дальнейшего развития:

1. Оценка выполнения муниципальных программ развития территорий должна осуществляться с учетом экологической компоненты.
2. Разработка комплексных муниципальных программ перспективного землепользования, в рамках территориального планирования.

3. Установление на предприятиях АПК и в иных предприятиях очистных сооружений с суточными мощностными характеристиками, адекватными объему производимых отходов, подлежащих утилизации или переработке.

4. При проектировании, строительстве и реконструкции предприятий по производству животноводческой продукции необходимо предусматривать возможности по переработке навоза и навозной жижи в органические удобрения.

5. Строительство заводов по переработке мусора, а не захоронение его на полигонах ТБО и несанкционированных свалках.

6. Организация массовых мероприятий на федеральном региональном и муниципальном уровнях по повышению экологической культуры населения.

7. Институциональные изменения (деформализация общественных слушаний по вопросам территориального планирования и размещения новых производств, наделение местного самоуправления правом «вета» на решение об организации особо вредных производств) роли местного самоуправления в повышение их роли при решении экологических проблем и системном контроле над основными загрязнителями, расположенными на сельской территории.

### Литература

1. *Вернадский В.И.* Несколько слов о ноосфере // *Философские мысли натуралиста*. М.: Наука, 1988.
2. *Le Roy Edouard* L'exigence idealiste et le fait de l'evolution // Published by Boivin & Cie, Paris, 1927.
3. *Пьер Тейяр де Шарден* Феномен человека // перевод и примечания Н.А.Садовского. М.: «Прогресс», 1965.
4. *Печчеи Аурелио* Человеческие качества. Издательство «Прогресс». Москва. 1980. Перевод с английского О. В. Захаровой с издания The Human Quality «Pergamon Press» Oxford, 1977.
5. *Brown L.* Building a sustainable society. – N.Y.; L.:Norton,1981.- XIII
6. *Вайцеккер Э., Ловинс Э., Ловинс Л.* Фактор четыре. Затрат - половина, отдача - двойная. Новый доклад Римскому клубу. Перевод и под ред. академика. М.: Academia, 20с.
7. *Петриков А.В.* Устойчивое развитие сельских территорий: направления и проблемы // В сб. Устойчивое развитие сельского хозяйства и сельских территорий. Зарубежный опыт и проблемы России. М., 2005.
8. *Данилов-Данильян В.И.* Устойчивое развитие – будущее Российской Федерации. // Россия на пути к устойчивому развитию. –М.: 1996. – С. 5.
9. *Островский, Н.В.* Критерии устойчивого развития: муниципальные аспекты. [Электронный ресурс] – Режим доступа URL: <http://n-t.ru/tp/ns/kur.htm> (дата обращения 20.03.2018).
10. *Очирова Е.Л.* Экономические и экологические аспекты устойчивого развития современной экономики. Иркутск: ИрГУПС, 2009. С. 10-20.
11. *Кичигин Н.В., Хлуденева Н.В.* Правовая охрана окружающей среды на местном уровне // Журнал российского права. 2011. № 1. С.63–69.
12. *Русин С. Н.* Экологическая функция государства. Детерминанта развития // Экологическое право. 2012. № 6. С. 9–14.
13. *Ибрагимов К.Х.* Административно-правовые проблемы совершенствования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в экологической сфере // Юрист. 2013. № 20. С. 15-20.
14. *Савкин В.И.* Экологический менеджмент: задачи и функции // Проблемы теории и практики управления. 2010. № 2. С. 95-100.
15. *Савкин В.И.* Экологический менеджмент: формирование новой методологии // Проблемы теории и практики управления. 2015. № 10. С. 84-89.
16. *Савкин В.И.* Экологический менеджмент: институциональный аспект // Проблемы теории и практики управления. 2013. № 6. С. 131-138.
17. *Небытов В.Г.* Экологическое состояние сельских территорий ЦЧР// Вестник сельского развития и социальной политики. 2016. 4 № 2 (10). С. 41-45.
18. *Небытов В.Г.* Мелиоративное влияние лесоразведения на плодородие почв // Земледелие. 1996. № 3. С. 6-7.
19. *Богачев А.И., Полухина М.Г.* Грантовая поддержка местных инициатив сельских граждан в Орловской области // Вестник сельского развития и социальной политики. 2015. Т. 7. № 3 (7). С. 11-13.
20. *Воссина А.Е., Кустикова М.А.* Роль органов местного самоуправления в реализации экологической политике предприятия // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: Экономика и экологический менеджмент. 2015. №2. С. 290-301.
21. *Полухина М.Г.* Развитие местного самоуправления как элемента социально-экономического развития сельских территорий // Вестник аграрной науки. 2017. №5 (68). С. 139-145.
22. *Polukhina M.G.* Economic analysis of housing stock and engineering infrastructure of rural areas // Russian Journal of Agricultural and Socio-Economic Sciences. 2017. Т. 63. № 3. С. 14-20.

23. Кузнецов А.Л., Кузнецова Л.А. Инженерная Инфраструктура сельских поселений // Вестник сельского развития и социальной политики. 2016. Т. 9. № 1 (9). С. 19-23.
24. Кузнецов А.Л., Ковалева Т.В. Условия жизни сельского населения Орловской области // Вестник сельского развития и социальной политики. 2014. 4 № 1 (1). С. 47-48.

### References

1. Vernadskij V.I. Neskol'ko slov o noosfere // Filosofskie mysli naturalista. M.: Nauka, 1988.
2. *Le Roy* Edouard L'exigence idealiste et le fait de l'evolution // Published by Boivin & Cie, Paris, 1927.
3. P'er Tejyar de SHarden Fenomen cheloveka // perevod i primechaniya N.A.Sadovskogo. M.: "Progress", 1965.
4. Pechchei Aurelio CHelovecheskie kachestva. Izdatel'stvo «Progress». Moskva. 1980. Perevod s anglijskogo O. V. Zaharovoj s izdaniya The Human Quality «Pergamon Press» Oxford, 1977.
5. *Brown L.* Building a sustainable society. – N.Y.; L.:Norton,1981.- XIII
6. Vajczekker EH., Lovins EH., Lovins L. Faktor chetyre. Zatrata - polovina, otdacha - dvojnaya. Novyj doklad Rimskomu klubu. Perevod i pod red. akademika. M.: Academia, 20s.
7. Petrikov A.V. Ustojchivoe razvitie sel'skih territorij: napravleniya i problemy // V sb. Ustojchivoe razvitie sel'skogo hozyajstva i sel'skih territorij. Zarubezhnyj opyt i problemy Rossii. M., 2005.
8. Danilov-Danil'yan V.I. Ustojchivoe razvitie – budushchee Rossijskoj Federacii. // Rossiya na puti k ustojchivomu razvitiyu. M., 1996. – S. 5.
9. Ostrovskij, N.V. Kriterii ustojchivogo razvitiya: municipal'nye aspekty. [EHlektronnyj resurs] – Rezhim dostupa URL: <http://n-t.ru/tp/ns/kur.htm> (data obrashcheniya 20.03.2018)
10. Ochirova E.L. EHkonomicheskie i ehkologicheskie aspekty ustojchivogo razvitiya sovremennoj ehkonomiki. Irkutsk: IrGUPS, 2009. S. 10-20.
11. Kichigin N.V., Hludeneva N.V. Pravovaya ohrana okruzhayushchej sredy na mestnom urovne // ZHurnal rossijskogo prava. 2011. № 1. S.63 - 69.
12. Rusin S. N. EHkologicheskaya funkciya gosudarstva. Determinanta razvitiya // EHkologicheskoe pravo. 2012. № 6. S. 9–14.
13. Ibragimov K.H. Administrativno-pravovye problemy sovershenstvovaniya vzaimodejstviya organov gosudarstvennoj vlasti i organov mestnogo samoupravleniya v ehkologicheskoy sfere // YUrist. 2013. № 20. S. 15-20.
14. Savkin V.I. EHkologicheskij menedzhment: zadachi i funkcii // Problemy teorii i praktiki upravleniya. 2010. № 2. S. 95-100.
15. Savkin V.I. EHkologicheskij menedzhment: formirovanie novoj metodologii // Problemy teorii i praktiki upravleniya. 2015. № 10. S. 84-89.
16. Savkin V.I. EHkologicheskij menedzhment: institucional'nyj aspekt // Problemy teorii i praktiki upravleniya. 2013. № 6. S. 131-138.
17. Nebytov V.G. EHkologicheskoe sostoyanie sel'skih territorij CCHR// Vestnik sel'skogo razvitiya i social'noj politiki. 2016. 4 № 2 (10). S. 41-45.
18. Nebytov V.G. Meliorativnoe vliyanie lesorazvedeniya na plodorodie pochv // Zemledelie. 1996. № 3. S. 6-7.
19. Bogachev A.I., Poluhina M.G. Grantovaya podderzhka mestnyh iniciativ sel'skih grazhdan v Orlovskoj oblasti // Vestnik sel'skogo razvitiya i social'noj politiki. 2015. Т. 7. № 3 (7). S. 11-13.
20. Vossina A.E., Kustikova M.A. Rol' organov mestnogo samoupravleniya v realizacii ehkologicheskoy politike predpriyatiya // Nauchnyj zhurnal NIU ITMO. Seriya: EHkonomika i ehkologicheskij menedzhment. 2015. №2. S. 290-301.
21. Poluhina M.G. Razvitie mestnogo samoupravleniya kak ehlementa social'no-ehkonomicheskogo razvitiya sel'skih territorij // Vestnik agrarnoj nauki. 2017. №5 (68). S. 139-145.
22. Polukhina M.G. Economic analysis of housing stock and engineering infrastructure of rural areas // Russian Journal of Agricultural and Socio-Economic Sciences. 2017. Т. 63. № 3. S. 14-20.
23. Kuznecov A.L., Kuznecova L.A. Inzhenernaya Infrastruktura sel'skih poselenij // Vestnik sel'skogo razvitiya i social'noj politiki. 2016. Т. 9. № 1 (9). S. 19-23.
24. Kuznecov A.L., Kovaleva T.V. Usloviya zhizni sel'skogo naseleniya Orlovskoj oblasti // Vestnik sel'skogo razvitiya i social'noj politiki. 2014. 4 № 1 (1). S. 47-48.

Статья поступила в редакцию 02.04.2018 г.