

УДК 342.9.

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ В ФИНЛЯНДИИ И В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ШЛЯМИНА

**Анастасия
Алексеевна**

*преподаватель,
Петрозаводский государственный университет,
Институт экономики и права, кафедра правоведения,
Петрозаводск, Россия, blatkova@mail.ru*

БЛАТКОВА

**Вера
Валентиновна**

*кандидат юридических наук,
доцент,
Петрозаводский государственный университет,
Институт экономики и права, кафедра правоведения,
Петрозаводск, blatkova@mail.ru*

Ключевые слова:

муниципалитет
охрана окружающей среды
региональные экологические
центры
территориальное общественное
самоуправление
устойчивое развитие
экологическая культура
экологическое управление
экология
эко-муниципалитет

Аннотация:

В статье проведен сравнительный анализ реализации права на благоприятную окружающую среду на местном уровне, через взаимодействие регионального административного управления и местного самоуправления в Финляндии и в России. Теория четырех моделей экологического управления и эко-муниципалитетов финских ученых Э. Конттинена и Т. Литманена рассматривается как один из аспектов действующей в Финляндии системы административно-территориального управления в сфере охраны окружающей среды. На основе сопоставления государственного, регионального и муниципального законодательства Финляндии и России выделены общие черты и отличия в административно-правовом регулировании реализации права граждан на благоприятную окружающую среду. Применительно к решению вопросов охраны окружающей среды силами граждан и некоммерческих общественных объединений рассматривается институт территориального общественного самоуправления в Российской Федерации (на примере Республики Карелия).

© 2018 Петрозаводский государственный университет

Опубликована: 29 декабря 2018 года

Государственное управление в области охраны окружающей среды и природопользования в Финляндии и в Российской Федерации в современных реалиях представляет собой комплексную систему, сочетающую управление центра на местах и реализацию конституционного права граждан на местное самоуправление.

Странам Северной Европы на практике удалось достичь уникально высокого уровня децентрализации в сферах принятия решений и финансового менеджмента. Фактически создан особый тип «муниципального государства всеобщего благоденствия». В отличие от российского законодательства Коммунальный закон Финляндии 1995 г. достаточно детально регулирует

деятельность органов местного самоуправления Финляндской Республики в области финансов, в первую очередь фундаментальное право муниципалитетов устанавливать собственные налоги. Он содержит нормы, которые касаются бухгалтерского учета и отчетности, и иные положения, которые, как правило, в российских условиях регулируются уставами местного самоуправления конкретных городов и иных населенных пунктов [1; 6–9].

Финские муниципалитеты предоставляют населению широкий спектр публичных услуг, в который входит защита окружающей среды в местном масштабе. Так, ещё в 1996 году финские профессора Эса Конттинен (Esa Konttinen) и Тапио Литманен (Tapio Litmanen) разработали схему, согласно которой экологическое управление на местах может быть представлено в виде четырёх условных моделей муниципалитетов [3; 46].

В качестве «идеальной» модели «эко-муниципалитета», тип «А», финскими исследователями выведены отношения, при которых на руководство окружающей средой одинаково сильно влияют действия как государства, так и муниципального образования. Кроме того, в равновесии должны находиться интересы природопользования и природоохранной деятельности. Последнее утверждение укладывается в известную и официально принятую в том числе в России концепцию устойчивого развития, которая подчеркивает необходимость соблюдать равновесие между интересами человека как биологического вида и как существа социального, имеющего, к тому же, растущие материальные потребности. Благодаря этому меньше сторонников приобретают организации, имеющие радикальные взгляды на охрану окружающей среды и действующие методами экологического экстремизма (биоцентристы, международный «Фронт освобождения животных», в разные годы проводивший свои акции как в России, так и в Финляндии, и другие [2]).

В качестве «худшей», то есть, наиболее неблагоприятной и неэффективной модели управления природой социологи вывели модель преобладания природопользования в сочетании с бюрократическим отношением государства (тип «D») [3; 60].

Промежуточные типы представляют собой такое состояние общества, при котором один из «плюсов» (рациональное природопользование и равноправие) уравнивается одним из «минусов» (нерациональное природопользование и формализм). Так, они предлагают назвать модель, в которой отношения выстроены по типу «В», «бюрократическим эко-муниципалитетом» [4; 55–57].

Особенно важными для успешного укрепления экологического сознания учёные признают открытость и публичные дискуссии. Так, тип «С» характеризуется тем, что в нем преобладает ориентированная на общество система отношений, но сами жители муниципалитета проявляют исключительно «природопользовательские» взгляды, работая в интересах экономического роста и материального благополучия, недалеко видя используя природные ресурсы.

Между четырьмя основными типами исследователи оставляют пространство для смешанных форм. Среди них можно выделить, например, тип «пассивный муниципалитет-конформист», при котором муниципалитет выполняет предписания центральной администрации на местном уровне, не проявляя инициативы и не руководствуясь местными условиями. Может также сложиться модель с конфликтной ситуацией, при которой местные экологические движения пытаются влиять на местных руководителей. Проблемой может стать и неоднозначное отношение городской администрации к общественным движениям и охране окружающей среды в целом [3; 56–58].

Необходимо иметь в виду, что полномочия финских муниципалитетов в области экологии зависят от проводимой в стране масштабной реформы административно-государственного управления [10]. Начиная с 1 января 2010 г. в Финляндии вместо губернского правительства и многочисленных управлений в регионах Финляндии (6 губерний) начали функционировать два департамента: департамент экономики, транспорта и окружающей среды (ELY) и департамент территориального управления (AVI), который призван осуществлять административное управление в тесной связи с местными выборными органами власти. Если общие вопросы экологии Финляндии решаются Министерством окружающей среды, а на региональном уровне за реализацию природоохранного законодательства отвечают департаменты экономики, транспорта и окружающей среды (ELY), то на местном уровне, то есть на уровне муниципалитетов, за защиту окружающей природной среды отвечают две структуры: муниципальные экологические комитеты, которые выполняют надзорные функции по фактам нарушения природоохранного законодательства и защищают публичные интересы в области окружающей среды, и, в рамках своей территории, система региональных департаментов экономики, транспорта и окружающей среды (ELY), которые осуществляют деятельность по охране природы и ведут мониторинг и национальную базу данных о защите окружающей среды. Региональные департаменты (в Финляндии их называют ещё региональными экологическими центрами) заботятся о

благополучии регионов и организуют взаимодействие с другими муниципалитетами и государством как орган прямого представительства граждан. Вся эта система образует вертикаль административного управления, однако, усиление полномочий муниципальных экологических комитетов и объединение муниципалитетов в более крупные образования, которые происходят в последние годы [6; 35—39], свидетельствуют о том, что возможности по реализации функции охраны окружающей среды на местном уровне увеличиваются.

Федеративное устройство России, в отличие от унитарной Финляндии, определяющим образом влияет на модель административно-правового регулирования экологического управления на местном уровне.

Центр экологической политики России при поддержке Общественной палаты РФ считает государственное экологическое управление одной из системных задач совершенствования правовой охраны окружающей среды в целом [5].

Вместе с тем на уровне местного самоуправления граждане могут принимать участие в решении экологических вопросов — в рамках муниципальных органов власти, включая развивающуюся в России практику территориального общественного самоуправления, а также через природоохранные некоммерческие организации.

Согласно Федеральному закону от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация, контрольно-счетный орган муниципального образования, а также иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Положениями этого закона предусматривается создание особой формы самоорганизации граждан «по месту их жительства на части территории муниципального образования» — территориальных общественных самоуправлений [7].

На федеральном уровне Закон устанавливает возможность существования такой формы общественной организации, а на уровне муниципалитетов регулируется порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, а также порядок его финансовой поддержки и обеспечения его деятельности. Так, в г. Петрозаводске создание и деятельность ТОС регулируются Решением Петрозаводского городского Совета Республики Карелия от 9 июня 2011 г. №27/03-52 «Об организации и осуществлении территориального общественного самоуправления в Петрозаводском городском округе» [8].

На региональном уровне реализуется проект поддержки деятельности ТОС за счет механизма целевых межбюджетных трансфертов из бюджета Республики Карелия бюджетам муниципальных образований. В 2017 — начале 2018 г. это позволило создать более 40 новых ТОС в муниципалитетах Республики. Постановление Правительства Республики Карелия от 18 января 2018 года № 9-П «Об утверждении Порядка предоставления иных межбюджетных трансфертов из бюджета Республики Карелия бюджетам муниципальных образований в Республике Карелия на поддержку развития территориального общественного самоуправления» [9] стало новым важным шагом на пути развития локального самоуправления в Карелии. 1 марта 2018 года по результатам конкурса социально значимых проектов территориальных общественных самоуправлений муниципальных образований республики из 52 созданных на территории Республики Карелия ТОС было отобрано 16. Средства на реализацию их проектов были выделены из бюджета Республики Карелия бюджетам муниципальных образований. Таким образом, ТОС в Карелии получают поддержку администрации муниципальных образований.

Полномочия органов ТОС вытекают из положений федерального законодательства. П. 1 статьи 27 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что их деятельность касается инициатив по вопросам местного значения, а к ним пп. 19 п. 1 статьи 14 Закона относит «организацию использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения». Пп. 3 п. 8 статьи 27 также указывает на то, что ТОС могут осуществлять «хозяйственную деятельность по благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории» [7].

Представленные карельскими ТОС социально значимые проекты направлены, в первую очередь, на обеспечение социально-культурного благополучия и создание комфортной инфраструктурной среды в местах проживания и работы граждан. Подавляющее большинство проектов-победителей — это

проекты по организации благоустройства муниципальной территории (спортивная и детская площадка, сквер, родник и т. д.). Поскольку благоустройство территорий положительно влияет на окружающую природную среду, представляется, что можно рассматривать территориальные общественные самоуправления как экологически ориентированные структуры и субъекты природоохранного права.

Проведя анализ структуры органов власти России и Финляндии, осуществляющих государственное управление в области экологии, и их административно-правового статуса, можно сделать вывод о том, что при всех различиях в строении системы административно-правового регулирования отношений в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, связанной с выбранной формой государственного устройства, Россия и Финляндия следуют общим принципам. Однако, в России государственное управление в области экологии всё же отличается.

Под российской моделью административно-правового регулирования следует понимать условия, при которых органы государственного управления регламентируют, каким образом могут быть реализованы право на благоприятную окружающую среду и интересы граждан в области природопользования, однако, в системе не предусмотрено органа, позволяющего неправительственным организациям полноценно участвовать в осуществлении экологического управления на муниципальном уровне.

Тем не менее, система территориального общественного самоуправления предоставляет некоторый объем полномочий по решению вопросов охраны природы, хотя и не становится лестницей для подъема к идеальной модели — модели российского эко-муниципалитета. Причинами этого являются разрозненность отдельных ТОС не только в масштабах страны, но и в пределах одного региона, недостаточная поддержка со стороны местных властей, слабое или отсутствующее финансирование. Кроме того, на примере Петрозаводского городского округа можно констатировать, что решения, принятые гражданами в процессе деятельности ТОС в рамках действующего законодательства и своих полномочий, носят рекомендательный характер для органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений и граждан, проживающих на соответствующей территории [8]. Представляется, что для поддержки столь важного института локального самоуправления как ТОС российскому законодателю следует четко определить его правовой статус, гарантии деятельности и взаимодействия с органами местного самоуправления.

Список источников и литературы

1. Ачкасов В. А. Особенности местного самоуправления в Финляндии / В. А. Ачкасов. Санкт-Петербург, 2006. 155 с.
2. Lewis J. E. Animal Rights Extremism and Ecoterrorism [Электронный ресурс] / J. E. Lewis // The FBI. 2004. URL: <http://www.fbi.gov/news/testimony/animal-rights-extremism-and-ecoterrorism>, свободный. (Дата обращения 09.11.2018).
3. Litmanen T. Environmental challenges in Finnish countryside in the 1990s / T. Litmanen, M. Nieminen, M. Ylonen, E. Konttinen // *All Shades of Green: The Environmentalization of Finnish Society*. Jyväskylä: Jyväskylän Yliopisto. P. 54—58.
4. Круглов В. В. Становление современных подходов к организационно-правовому обеспечению рационального природопользования и охраны окружающей среды природных территорий регионов РФ / В. В. Круглов // *Бизнес, менеджмент и право*. Екатеринбург. 2013. № 2. С. 55—59.
5. На пути к устойчивому развитию. Институт устойчивого развития Общественной палаты Российской Федерации [Электронный ресурс] / Институт устойчивого развития Общественной палаты Российской Федерации. Россия, 2016. URL: <http://sustainabledevelopment.ru/>, свободный. (Дата обращения 09.11.2018).
6. Объединение муниципальных образований: опыт Финляндии и основы российского законодательства / под общ. ред. В. Скоробогатова, И. Макарова; перевод с фин. Е. Богданова. Санкт-Петербург: ИПК «Вести», 2011. 128 с.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ // *Собрание законодательства РФ*, 2003. № 40. Ст. 3822.
8. Решение Петрозаводского городского совета Республики Карелия от 9 июня 2011 г. №27/03-52 «Об организации и осуществлении территориального общественного самоуправления в Петрозаводском городском округе» (в ред. Решения Петросовета от 28.02.2012 N 27/09-145) // URL:

9. Постановление Правительства Республики Карелия от 18 января 2018 года № 9-П «Об утверждении Порядка предоставления иных межбюджетных трансфертов из бюджета Республики Карелия бюджетам муниципальных образований в Республике Карелия на поддержку развития территориального общественного самоуправления» // Республика Карелия: официальный интернет-портал. [Электронный ресурс] Администрация Главы Республики Карелия. Россия, 2018. URL: gov.karelia.ru, свободный. (Дата обращения 09.11.2018).

10. Реформа государственного управления Финляндии. [Электронный ресурс]. URL: http://omaranta.ru/news/2010/01/15/news_128.html, свободный. (Дата обращения: 09.11.2018).

References

1. Achkasov V. A. Features of Local Government in Finland [Osobennosti mestnogo samoupravleniya v Finlyandii] /

V. A. Achkasov. St. Petersburg, 2006. 155 p.

2. Lewis J. E. Animal Rights, Extremism and Ecoterrorism [Electronic resource] / J. E. Lewis // The FBI. 2004. URL: <http://www.fbi.gov/news/testimony/animal-rights-extremism-and-ecoterrorism> (assessed 09.11.2018).

3. Litmanen T. Environmental Challenges in the Finnish Countryside in the 1990s / T. Litmanen, M. Nieminen, M. Ylönen, E. Konttinen // *All Shades of Green: The Environmentalization of the Finnish Society*. Jyväskylä: Jyväskylän Yliopisto. P. 54–58.

4. Kruglov V. V. Formation of Modern Approaches to the Organizational and Legal Support of Rational Nature Management and Environmental Protection of Natural Territories of Regions of the Russian Federation [Stanovleniye sovremennykh podkhodov k organizatsionno-pravovomu obespecheniyu ratsional'nogo prirodopol'zovaniya i okhrany okruzhayushchey sredy prirodnykh territoriy regionov RF] / V. V. Kruglov // *Business, management and law*. Yekaterinburg. 2013. № 2. P. 55–59.

5. Towards Sustainable Development. Institute for Sustainable Development of the Civic Chamber of the Russian Federation [Na puti k ustoychivomu razvitiyu. Institut ustoychivogo razvitiya Obshchestvennoy palaty Rossiyskoy Federatsii] [Electronic resource] / Institute for Sustainable Development of the Public Chamber of the Russian Federation. Russia, 2016. URL: <http://sustainabledevelopment.ru/> (assessed 09.11.2018).

6. Association of Municipalities: the Experience of Finland and the Foundations of Russian Legislation [Ob'yedineniye munitsipal'nykh obrazovaniy: opyt Finlyandii i osnovy rossiyskogo zakonodatel'stva] / Ed. by V. Skorobogatov, I. Makarova; translation from Finnish E. Bogdanova. St. Petersburg: IPC "Vesti", 2011. 128 p.

7. On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation: Federal Law of 06.10.2003 No. 131-FZ [Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon ot 06.10.2003 №131-FZ] // Meeting of the legislation of the Russian Federation, 2003. No. 40. Art. 3822.

8. Decision of the Petrozavodsk City Council of the Republic of Karelia of June 9, 2011 No. 27/03-52 “On the organization and implementation of territorial public self-government in the Petrozavodsk urban district” (as amended by the Decision of the Petrozavodsk Council of February 28, 2012 No. 27/09-145) [Resheniye Petrozavodskogo gorodskogo soveta Respubliki Kareliya ot 9 iyunya 2011 g. №27/03-52 «Ob organizatsii i osushchestvlenii territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya v Petrozavodskom gorodskom okruge» (v red. Resheniya Petrosoveta ot 28.02.2012 N 27/09-145)] // URL: www.petrozavodsk-mo.ru/files/Решение%20Петросовета%20ТОС.docx (assessed 09.11.2018).

9. Resolution of the Government of the Republic of Karelia of January 18, 2018 No. 9-P “On Approval of the Procedure for Providing Other Interbudgetary Transfers from the Budget of the Republic of Karelia to the Budgets of Municipalities in the Republic of Karelia to Support the Development of Territorial Self-Government” [Postanovleniye Pravitel'stva Respubliki Kareliya ot 18 yanvarya 2018 goda № 9-P «Ob utverzhenii Poryadka predostavleniya inykh mezhbyudzhethnykh transfertov iz byudzheta Respubliki Kareliya byudzheta munitsipal'nykh obrazovaniy v Respublike Kareliya na podderzhku razvitiya territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya»] // Republic of Karelia: official Internet portal. [Electronic resource]. Administration of the Head of the Republic of Karelia. Russia, 2018. URL: gov.karelia.ru (assessed 09.11.2018).

10. Reform of public administration in Finland. [Reforma gosudarstvennogo upravleniya Finlyandii.]. [Electronic resource]. URL: http://omaranta.ru/news/2010/01/15/news_128.html (assessed 09.11.2018).

ECOLOGICAL MANAGEMENT AT THE LOCAL LEVEL IN FINLAND AND THE RUSSIAN FEDERATION

**SHLYAMINA
Anastasia**

*lecturer,
Petrozavodsk State University, Institute of Economics
and Law, Department of Law,
Petrozavodsk, Russia, blatkova@mail.ru*

**BLATKOVA
Vera**

*PhD in Law,
Associate Professor,
Petrozavodsk State University, Institute of Economics
and Law, Department of Law,
Petrozavodsk, Russia, blatkova@mail.ru*

Keywords:

municipality
environmental protection
regional ecological centers
territorial public self-government
sustainable development
ecological culture
ecological management
ecology
eco-municipality

Summary:

The article provides a comparative analysis of the implementation of the right to a favorable environment at the local level, through the interaction of regional administration and local government in Finland and in Russia. The theory of four models of environmental management and eco-municipalities of Finnish researches E. Konttinen and T. Litmanen is considered as one of the aspects of the Finnish environmental and territorial administration system. Based on a comparison of state, regional and municipal legislation of Finland and Russia, the general features and differences in the administrative and legal regulation of the realization of the right of citizens to a favorable environment are highlighted. In relation to solving environmental issues by citizens and non-profit public associations, an institution of territorial public self-government in the Russian Federation is being considered (using the example of the Republic of Karelia).