СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ В РФ С УЧЕТОМ ИНТЕНСИФИКАЦИИ АНТРОПОГЕННОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ОТРАСЛЕЙ ЭКОНОМИКИ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

IMPROVEMENT OF THE SYSTEM STATE CONTROL OF NATURAL RESOURCES IN RUSSIA TAKING INTO ACCOUNT THE INTENSIFICATION OF ANTHROPOGENIC IMPACTS INDUSTRY OF ENVIRONMENT

УДК 338:504

Р.В.БАЛУЕВ, *канд. техн. наук, oopt@mail.ru*
Администрация Ленинградской области

R.V.BALUEV, *PhD in eng. sc., oopt@mail.ru*
Administration of the Leningrad Region

ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

В современном, быстро меняющемся мире процесс формирования эффективной системы органов исполнительной власти в сфере природользования и охраны окружающей природной среды происходит перманентно. Уровень техногенной нагрузки постоянно растет. В этих условиях эффективная работа органов государственной власти, ответственных за природопользование и экологическую безопасность, становится важным аспектом решения проблемы повышения качества жизни.

Ключевые слова: природопользование, власть, полномочия, экология, окружающая среда.

PROBLEMS OF EFFICIENCY OF NATURE AT THE PRESENT STAGE

In today's rapidly changing world the formation of an effective system of executive authorities in the field of natural resources and environmental protection is permanent. Load level on the nature of the constantly growing. Under these conditions the effective work of state authorities, responsible for environmental management and security, is becoming an important aspect of solving the problem of increasing the quality of life.

Key words: nature management, power, authority, ecology, environment

Состояние окружающей природной среды во многом зависит от того, как налажен механизм управления в государстве и, соответственно, как реализуется законодательство в сфере природопользования и экологии. Органы государственной власти Российской Федерации как федеральные, так и региональные, ответственные за природные ресурсы, в последние десятилетия подвергались неоднократной реорганизации.

Наиболее глобальные изменения произошли в 2004 г. Указом Президента Россий-

ской Федерации от 09.03.04 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» установлено, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. В соответствии с данным указом, министерство осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, координирует и контролирует деятельность находящихся в его ведении служб и агентств; служба осуществляет функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности; агентство – функции в установленной сфере деятельности по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции.

Для понимания стоящих перед федеральными структурами задач, объема их функций и полномочий, в той или иной степени причастных к природопользованию и окружающей природной среде, необходимо проанализировать законодательство, нормативно-правовые акты правительства Российской Федерации, министерств, служб и агентств. Анализ законодательства в данной сфере может занять не одну сотню страниц, поэтому рассмотрим деятельность основных профильных ведомств.

В настоящее время, Министерство природных ресурсов и экологии РФ (Минприроды России) играет ключевую роль в определении стратегии и тактики использования природных ресурсов, решении экологических вопросов. Министерство регулирует изучение, использование, воспроизводство и охрану недр, водных объектов, лесов, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий, объектов животного мира и среды их обитания. Курирует гидрометеорологию и мониторинг окружающей природной среды. В 2009 г. в названии министерства добавилось слово «экология», а в 2010 г. вернулись такие мощнейшие рычаги, как полномочия в сфере обращения с отходами производства и потребления и государственная экологическая экспертиза.

Организационно подчинены Минприроды России Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральное агентство по недропользованию, Федеральное агентство водных ресурсов.

В настоящее время Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) является главным контролером в сфере сохранения природных богатств и экологии. Ниже приведены лишь основные функции. Служба осуществляет контроль и надзор:

- в области охраны и использования объектов животного мира;
- в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения (ООПТ);
- за геологическим изучением, рациональным использованием недр;
- за использованием, охраной, защитой лесного фонда на ООПТ;
- за использованием и охраной водных объектов, в том числе морских вод;
- за соблюдением требований в области охраны окружающей среды, в том числе в области охраны атмосферного воздуха и обращения с отходами;
- за использованием земель в пределах своей компетенции.

С 2010 г. Росприроднадзор стал специально уполномоченным органом в области государственной экологической экспертизы, получил полномочия по утверждению нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду. Таким образом, был сделан еще один шаг в сторону от главной идеи Указа Президента Российской Федерации от 09.03.04 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» по разделению нормативно-правовой, управленческой и контрольной функций между министерствами, агентствами и службами соответственно.

Организационно подчинена Минприроды России Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет). В Росгидромете реа-

лизуются функции по оказанию государственных услуг в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторингу окружающей природной среды, ее загрязнения, государственному надзору за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы. Также за Росгидрометом закреплены исследования гидрометеорологических и геофизических процессов в атмосфере, на поверхности суши, в Мировом океане, Арктике и Антарктике, в околоземном космическом пространстве, состояния ионосферы и магнитного поля Земли. Очевидно, что контрольно-надзорные функции занимают довольно незначительное место в общем объеме полномочий службы.

В условиях сохраняющейся сырьевой направленности российской экономики одну из важнейших ролей в рациональном природопользовании играет Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра). Агентство организует и осуществляет:

• государственное геологическое изучение недр;

• проведение в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами;

• выдачу, оформление и регистрацию лицензий на пользование недрами;

Необходимо отметить, что функции Роснедр не затрагивают напрямую управление общераспространенными полезными ископаемыми (это прерогатива субъектов Российской Федерации), тем не менее, распределение углеводородов, угля, рудных полезных ископаемых и алмазов является мощным управленческим рычагом.

Все чаще в современном мире подчеркивается роль водных ресурсов. В середине XX в. российский ученый-гидролог Н.Н.Горский подчеркивал: «Человечеству не угрожает недостаток воды. Ему грозит нечто худшее – недостаток чистой воды». В этой связи трудно переоценить задачи, стоящие перед Федеральным агентством водных ресурсов (Росводресурсы). Агентство организует:

• осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод;

• осуществление мероприятий по охране водохранилищ, использование водных ресурсов которых осуществляется для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения двух и более субъектов Российской Федерации, а также по охране морей;

• распоряжение водными объектами, отнесенными к федеральной собственности;

• государственный мониторинг водных объектов и порядок его проведения;

• гидрографическое и водохозяйственное районирование территории Российской Федерации;

Ранее в Минприроды России также входило Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз), но в 2008 г., во многом вследствие аномальных погодных условий, перешло в подчинение Министерства сельского хозяйства. Лето 2010 г. в России выдалось особенно жарким. Следствием этого стали масштабные лесные и торфяные пожары в Центральной России, в Поволжье, на Дальнем Востоке и в других регионах. Огонь подступил к пригородам многих крупных российских городов. Данный факт стал поводом для очередного переподчинения Федерального агентства лесного хозяйства, с августа 2010 г. оно в прямом подчинении Правительства Российской Федерации. Нельзя сказать однозначно, как отразится на эффективности управления лесными ресурсами большая самостоятельность Рослесхоза, так как функции по распоряжению и контролю за государственным лесным фондом на местах переданы в субъекты Российской Федерации.

Немногим ранее, в июне 2010 г., также в результате катаклизмов, но не природных, а техногенных, после аварии на Саяно-Шушенской ГЭС, а также на шахте «Распадская», еще одно федеральное ведомство – Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) – вновь перешло в прямое подчинение Правительства Российской Федерации. Здесь необходимо отметить, что с мая 2008 г. Ростехнадзор был в подчинен Минприроды России, а ранее опять же подчинялся непосредственно Правительству РФ.

Но вернемся к Рослесхозу, сегодня здесь сосредоточенны функции, как управленческого, так и контрольного и нормативно-правового характера. Перечень полномочий достаточно обширен, вот лишь некоторые из них. Агентство определяет:

• порядок подготовки лесного плана субъекта Российской Федерации;

• порядок деятельности лесничих в лесничествах и лесопарках;

• правила пожарной безопасности в лесах;

• правила санитарной безопасности в лесах.

Осуществляет:

• надзор за правовым регулированием органами государственной власти субъектов Российской Федерации вопросов осуществления переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений;

• государственную инвентаризацию лесов;

• установление возрастов рубок;

• рассмотрение материалов о переводе земель лесного фонда в иные категории.

Таким образом, в Рослесхозе сосредоточенны функции, которые по указу Президента Российской Федерации от 09.03.04 № 314 сочетают в себе функции, в большей степени свойственные министерству.

Следующий рассматриваемый орган государственной власти совмещает в себе все возможные функции. Это Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство), которое осуществляет:

• выработку и реализацию государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере рыболовства, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания;

• оказание государственных услуг, управление государственным имуществом в сфере рыбохозяйственной деятельности, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания;

• контроль и надзор за водными биологическими ресурсами и средой их обитания во внутренних водах Российской Федерации.

На практике это означает, что один заместитель руководителя агентства отвечает за нормативно-правовую базу, второй, к примеру, распределяет квоты на вылов биологических ресурсов, третий осуществляет контроль в установленной сфере деятельности. Безусловно, сосредоточение функций управления, контроля и нормотворчества в одних руках не способствует эффективности и прозрачности работы государственного органа.

С 1 января 2007 г. Градостроительный кодекс отменил проведение государственной экологической экспертизы большинства объектов промышленности и строительства. В настоящее время, в соответствии с кодексом существенный блок экологических вопросов рассматривается в рамках государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий. В связи с этим, необходимо рассмотреть полномочия Министерства регионального развития Российской Федерации (Минрегион), которое осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, административно-территориального устройства Российской Федерации, разграничения полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, строительства, архитектуры.

Министерство разрабатывает и утверждает:

• порядок разработки и пересмотра государственных градостроительных нормативов и правил;

• порядок разработки, экспертизы и утверждения градостроительной документации;

Организует проведение в установленном порядке государственной экспертизы градостроительной, предпроектной и проектной документации в лице подведомст-

венной организации ФГУ «Главгосэкспертиза». Государственная экспертиза в обязательном порядке включает в себя рассмотрение раздела «Охрана окружающей среды».

Нельзя не отметить и значимость для экологии и охраны окружающей природной среды грамотного составления документов территориального планирования. Именно здесь закладывается план развития территорий, устанавливаются функциональные зоны, зоны планируемого размещения объектов строительства, рекреации и т.д.

Безусловно, важнейшую роль в природопользовании и обеспечении экологической безопасности играют профильные органы государственной власти субъекта Российской Федерации. Практически все вышеперечисленные полномочия по управлению и контролю осуществляются ими применительно к объектам регионального уровня. В отличие от территориальных органов федеральных ведомств, где существует жесткая вертикаль исполнения полномочий, работа каждого региона достаточно индивидуальна. В марте 2011 г. Правительством Российской Федерации в перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ включен раздел «Охрана окружающей среды». Документ устанавливает ряд экологических показателей для оценки качества компонентов природной среды:

• объемы выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух;

• доли водоемов с повышенным индексом загрязнения;

• качество почв и площади земель, подвергшихся нарушению;

• доля особо охраняемых природных территорий;

• доля расходов бюджета субъекта на охрану окружающей среды.

Приведенные выше показатели зависят от работы как региональных, так и федеральных органов власти, и выделить ответственность субъекта в ряде случаев будет просто не возможно. Тем не менее, это не снимает ответственности с региональных властей за обеспечение благоприятного состояния окружающей среды.

Процесс формирования эффективной системы органов исполнительной власти в сфере природользования и охраны окружающей среды происходит в Российской Федерации практически перманентно. Не проходит и года без очередных изменений в системе федеральных органов государственной власти; если прибавить к этому ежегодные изменения в федеральном и соответственно региональном законодательстве, а также кадровые перестановки, то работа органов управления происходит в постоянном ожидании перемен. Каждая реорганизация неизбежно приводит к временному снижению эффективности в работе системы органов государственной власти. Возможно, предположить, что фактор стабильности позволит повысить эффективность работы органов государственной власти в деле рационального природопользования и охраны окружающей природной среды.