достаточное ресурсное обеспечение региональных и местных органов власти, их бюджетно-налоговая самостоятельность; обоснованная система регуляций, ориентирующая органы власти на повышение эффективности бюджетных расходов; механизмы ответственности за результаты деятельности всех участников бюджетного процесса на всех уровнях децентрализованной бюджетной системы.

Литература

1. *Новиков А.* Политическая и фискальная децентрализация: противоречия взаимодействия // Информационно-аналитическая система Standard & Poor's. URL: www.standardandpoors.ru
2. *Ларина С.Е.* Бюджетная децентрализация: теория, методология и опыт реализации в Российской Федерации. М.: Наука, 2009.
3. Реформа бюджетного процесса в России: 2004-2005 гг. / Под ред. В.Л. Тамбовцева. М.: РЕЦЭП, 2005. С. 28.
4. Руководство по управлению общественными финансами на региональном и муниципальном уровне / Под общ. ред. А.М. Лаврова. В 7 томах. М.: ИД «Деловая и профессиональная литература», 2008.
5. Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами. URL: www.minfin.ru
6. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Ст. 921, 107, 130, 136.

Константин ГУРНОВИЧ

Байкалу – действенный экологический контроль

Вопросы экологии – сложные и зачастую не решаемые не только в России, но и в мировом масштабе. Это обусловлено огромными территориями, хроническими реорганизациями государственных экологических служб, целым рядом производств, которые были построены 30-40 лет назад, не реконструировались и представляют опасность для окружающего мира.

Эти темы неоднократно обсуждались президиумом Госсовета, по итогам которых были сформулированы соответствующие поручения президента, направленные на совершенствование госрегулирования в сфере охраны окружающей среды.

Однако необходимое тесное и четко организованное взаимодействие между всеми уровнями органов власти пока не достигнуто.

Начну с проблем, возникающих при осуществлении государственного экологического контроля, поскольку это основной элемент обеспечения экологической безопасности. Прежде всего – это споры о компетенции и, как следствие, отсутствия четкого разграничения объектов экологического контроля.

В связи с последними изменениями, внесенными в Федеральный закон «Об охране окружающей среды», государственный экологический надзор включает в себя:

- государственный геологический надзор;
- государственный земельный надзор;
- государственный надзор в различных областях (обращения с отходами; охраны атмосферного воздуха; охраны водных объектов; государственный экологический надзор в области охраны озера Байкал);
- федеральный государственный лесной надзор;
- федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания, рыболовства и сохранения водных биоресурсов, охраны и использования особо охраняемых природных территорий;
- федеральный государственный охотничий надзор.

Несмотря на то, что законодатель императивной нормой закона определил, что государственный экологический надзор в отношении организаций, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность с использованием объектов, хотя бы один из которых подлежит федеральному государственному экологическому надзору, осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, данное разграничение полномочий на практике вызывает споры о компетенции между федеральными и региональными органами, осуществляющими государственный экологический контроль, и ставит в неопределенное положение природопользователя, не понимающего, какой именно орган вправе его контролировать.

Следующая проблема, не позволяющая выстроить должное взаимодействие между госорганами, – пробелы в нормативно-правовом регулировании. Например, фактор, который создает существенное давление на экологическую среду, – несоответствующая требова-

---

Статья подготовлена по материалам выступления автора на Байкальском экономическом форуме в 2011 г.



Константин ГУРНОВИЧ – руководитель Управления Росприроднадзора по Иркутской области, государственный советник 3-го класса, кандидат экономических наук

нию транспортная инфраструктура, влияющая на загрязнение атмосферного воздуха.

Правительством России в 2008 г. внесены изменения в Постановление № 83 «О проведении регулярных проверок транспортных и иных передвижных средств на соответствие техническим нормативам выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух», согласно которому регулярные проверки на соответствие техническим нормативам выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух: автотранспортных средств, судов смешанного (река–море) плавания, спортивных и прогулочных судов, иной техники – должны проводиться с обязательным участием Росприроднадзора. Однако до настоящего момента указанное постановление не выполняется в связи с отсутствием административных регламентов его реализации.

Еще одна тема, которая не может быть решена без взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, – это ликвидация накопленного экологического ущерба.

Нынешних собственников предприятий заставить убирать за прошлые производства юридически не всегда возможно. Бывших собственников, которые на протяжении десятилетий загрязняли окружающую среду, сегодня не найти.

У федеральных органов, как и у субъектов Федерации отсутствуют необходимые полномочия по оценке стоимости ликвидации, подготовке проектов, организации работ. Решение этой проблемы требует изменения законодательной базы, значительных инвестиций – как государственных, так и частных; внедрения новых технологий переработки и безопасного захоронения отходов; усиления государственного контроля в этих вопросах.

Минприроды России разработан соответствующий законопроект о ликвидации накопленного ущерба, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью, предусматривающий механизмы по инвентаризации, оценке и ликвидации накопленного экологического ущерба минувших лет. В соответствии с законопроектом определяются полномочия органов государственной власти, местного самоуправления, вводится обязательность проведения государственной экологической экспертизы проектов. Предусматриваются меры экономического стимулирования, включая передачу прав пользования на очищенную землю и полученные объекты переработки отходов.

Надеемся, что это позволит разрешить такие наболевшие вопросы, как накопленный ущерб от деятельности Байкальского ЦБК, ликвидации очага загрязнения мышьяком в г. Свирск и др.

Первый шаг в этом направлении сделан управлением Росприроднадзора по Иркутской области. Уже в этом году по нашей инициативе прошел открытый конкурс на проведение комплексной оценки накопленного экологического ущерба в центральной экологической зоне Байкальской природной территории. На эти цели из федерального бюджета выделено 2 млн рублей.

Комплексная оценка накопленного экологического ущерба включает, в частности, инвентаризацию загрязненных территорий в центральной экологической зоне озера Байкал (Ольхонский, Иркутский районы), разработку рекомендаций по ликвидации накопленного экологического ущерба, проведение работ по ранжированию загрязненных территорий, объектов размещения отходов, производственных объектов по установленным степеням опасности.

Надеемся, что по результатам исполнения данного контракта удастся выработать взвешенные управленческие решения, направленные на реабилитацию загрязненных территорий.

Еще одна острая проблема – не внесение платы за негативное воздействие на окружающую среду. За экологию никто особенно платить не любит, у нас этим озаботились только наиболее сознательные организации. По информации Управления Федеральной налоговой службы по Иркутской области на территории субъекта зарегистрировано 126 тыс. юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, из них только около 6 тыс., т. е. всего 5% организаций, платят за негативное воздействие на окружающую среду (по состоянию на 1 сентября 2011 г. в бюджет внесена плата за негативное воздействие на окружающую среду в размере 517 млн руб.).

Печально, что в ряду неплательщиков (за редким исключением) и сами органы государственной власти…

Очевидно, что только силами Управления Росприроднадзора справиться с данной проблемой невозможно. Считаем целесообразным рассмотреть возможность передачи функции согласования расчетов платы за негативное воздействие на окружающую среду и администрирования данного вида доходов, поступающих от предприятий, не подлежащих федеральному экологическому контролю, органу исполнительной власти субъекта РФ либо органам местного самоуправления, имеющим прямой интерес, так как данная плата подлежит зачислению в федеральный бюджет – 20%, в бюджеты субъектов Российской Федерации – 40% и в бюджеты муниципальных районов и городских округов – 40%.

Следующая проблема – отсутствие должной координации разрозненной системы органов госвласти. Например, государственный экологический мониторинг, в том числе мониторинг уникальной экологической системы озера Байкал, осуществляется более 10 разными госучреждениями: это и Росприроднадзор, и Росгидромет, и Росводресурсы, и МЧС, и органы исполнительной власти субъектов Федерации, и специализированные организации, такие как Регионводхоз и т. д.

Федеральным законом «Об охране озера Байкал» установлено, что государственный экологический мониторинг Байкальской природной территории должен осуществляться в рамках единой системы государственного экологического мониторинга. Однако др сих пор такая единая система не создана, экологический мониторинг осуществляется многочисленными госорганами и организациями без единого методологического подхода и совместимых параметров, каждым отдельно по своему узкому направлению по компонентам природной среды (земля, недра, почва, подземные и поверхностные воды, атмосферный воздух, животный и растительный мир и т. п.). Не учитываются взаимодействие компонентов среды и причинно-следственные связи в функционировании и изменении экосистемы.

Необходимо создать методологический аналитический центр, обеспечивающий координацию ведомственных мониторинговых систем и ведение экологического мониторинга уникальной экологической системы озера Байкал (с местом дислокации в г. Иркутск).

Приведу еще пример того, как отсутствие слаженной работы разных государственных органов не позволяет осуществлять государственный экологический контроль должным образом.

На территории Иркутской области особо охраняемые природные территории занимают 25 тыс. км^2, т. е. более 3% всей территории.

С 1986 г. до настоящего момента не решен вопрос об установлении границ ФГУ «Прибайкальский национальный парк». Более 25 лет работы в данном направлении ведутся лишь на уровне совещаний и создания рабочих групп.

Согласно ст. 15 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» национальные парки могут включать в себя земли различных собственников. Учитывая, что Постановлением Совмина №71 от 13.02.1986 г. в состав парка включено 112 тыс. га земель сельскохозпредприятий Госагропрома РСФСР без изъятия их из хозяйственной эксплуатации, то на указанные земельные участки должен распространяться режим использования земель, установленный законом.

Некогда сельскохозяйственный Ольхонский район с учетом уникальности его местоположения сегодня ориентирован на развитие организации туризма и отдыха. В связи с отсутствием установленных границ земель сельскохозяйственного назначения, включенных в состав национального парка без изъятия их из хозяйственной эксплуатации, право собственности на них не разграничено, поэтому администрацией Ольхонского районного муниципального образования данные земельные участки выделяются под застройку туристическими объектами, при этом строительство ведется хаотически. В результате возникают споры по использованию этих земель между парком, администрацией района и представителями турбизнеса.

На сегодняшний день на материковой зоне Малого моря озера Байкал насчитывается более 40 организаций, оказывающих туристические услуги, а в связи с увеличивающейся застройкой побережья возможно и наличие неучтенных до настоящего времени объектов. Из них лишь примерно у 50% имеются зарегистрированные права собственности на земельные участки.

На данный момент регистрация и дальнейшее распоряжение земельными участками категории сельскохозяйственного назначения невозможна по причине отсутствия границ национального парка, неопределенности границ земельных участков на территории национального парка, которые можно предоставлять в аренду в целях организации рекреационной деятельности. Установление границ и постановка земель национального парка на учет устранит одно из препятствий к государственной регистрации соответствующих договоров аренды.

По тем же причинам не представляется возможным осуществить надлежащим образом контроль за сохранностью и использованием в соответствии с целевым назначением земельного участка национального парка, исключить случаи самовольного занятия земельного участка, использования участка без оформленных в установленном порядке документов на землю.

Аналогичная ситуация складывается с государственным природным заказником федерального значения «Красный Яр». Согласно приказу Минприроды России от 03.03.2011 г. охрану территории заказника, а также мероприятия по сохранению биологического разнообразия и поддержанию в естественном состоянии охраняемых природных комплексов и объектов на его территории должен осуществлять ФГУ «Прибайкальский национальный парк». Однако охрана территории заказника фактически не осуществляется. От предыдущего природоохранного учреждения нацпарку должным образом не переданы территория и объекты инфраструктуры. Нет у него и документации по «Красному Яру», в том числе Положения о заказнике. Привлечь к административной ответственности виновных лиц невозможно.

Подводя итоги, хотелось бы еще раз подчеркнуть, что в последнее время значительное количество полномочий в области контрольной деятельности было передано от федеральных органов исполнительной власти органам государственной власти субъектов Российской Федерации. До настоящего времени отсутствуют четкие определения различных видов государственного контроля и надзора, в разных законодательных актах дается разное толкование их сущности, целей, задач и мероприятий. Алгоритм четкого разграничения полномочий как между разными уровнями власти (федеральным и региональным), так и между контролирующими органами одного уровня, а также механизм осуществления надзора за реализацией переданных полномочий до конца не определен.

Названные мной проблемы требуют изменения самой системы управления природными ресурсами на основе единого комплексного подхода.

Что же можно сделать для повышения эффективности функционирования в Байкальском регионе системы контроля и надзора в сфере природопользования и охраны окружающей среды?

Создать единый межведомственный совещательный либо координационный орган, основными задачами которого могут стать:

- организация разработки и внесения в установленном порядке проектов федеральных и региональных законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы осуществления государственного контроля и надзора в сфере природопользования и охраны окружающей среды;
- согласование планов совместных межведомственных проверок объектов контроля, надзора и их координация;
- организация разработки предложений по вопросам повышения эффективности использования природных ресурсов, внесение предложений по их реализации;
- организация деятельности по повышению квалификации инспекторского состава органов государственного контроля и надзора;
- проведение коллегий, совещаний, семинаров по совершенствованию системы государственного контроля и надзора в сфере природопользования и охраны окружающей среды;
- и в целом повышение эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности госорганов.