

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 19 мая 2009 года № 25К (662) «О результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности охраны окружающей среды в Российской Федерации в 2005-2007 годах»:*

*Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.*

*Направить представление Счетной палаты Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации с приложением отчета о результатах контрольного мероприятия.*

*Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину с приложением отчета о результатах контрольного мероприятия.*

*Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности охраны окружающей среды в Российской Федерации в 2005-2007 годах»**

**Основание для проведения аудита эффективности:** пункт 2.7.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2009 год (переходящая, пункт 2.10.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2008 год).

#### **Предмет аудита эффективности**

Деятельность Минприроды России, Росприроднадзора, Росгидромета и природопользователей по охране окружающей среды в Российской Федерации и средства федерального бюджета, направленные на природоохранные мероприятия.

#### **Объекты аудита эффективности**

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Республике Адыгея, федеральное государственное учреждение «Национальный парк «Лосиный остров», государственное учреждение «Приокско-Террасный природный биосферный заповедник», открытое акционерное общество «Славнефть - Ярославнефтеоргсинтез», открытое акционерное общество «Орскнефтеоргсинтез», открытое акционерное общество энергетики и электрификации «Тюменьэнерго».

**Проверяемый период:** 2005-2007 годы.

**Срок проведения аудита эффективности:** с декабря 2007 года по апрель 2009 года.

#### **1. Цели аудита эффективности, вопросы проверки, критерии и показатели эффективности**

Цели аудита эффективности:

- определить эффективность использования средств федерального бюджета и собственных средств предприятий - природопользователей, направленных на природоохранные мероприятия;
- дать оценку эффективности деятельности Минприроды России, Росприроднадзора и территориальных органов Росгидромета по охране окружающей среды;
- выявить проблемы и факторы, влияющие на эффективность природоохранных мероприятий;

- подготовить предложения по повышению эффективности природоохранных мероприятий и использованию средств федерального бюджета.

### **Введение**

Экономика Российской Федерации является одной из ведущих экономик мира, вопросы охраны окружающей среды становятся приоритетными и определяют устойчивость развития страны и общества в целом.

В последние годы в мировой практике наметились позитивные тенденции, направленные на решение проблем охраны природных ресурсов и экосистем для обеспечения дальнейшего экологически устойчивого социально-экономического развития регионов. В России также начинает преобладать подход к природной среде, как к общему достоянию всей нации, а также международного регионального содружества стран. Определяющим фактором в институционализации такого подхода, помимо социально-политических преференций, сложившихся в сознании наций, является экологическое мышление. Его формирование особенно важно на этапе крупных преобразований в экономике России. В период рыночных преобразований особенно актуальны проблемы устойчивого экономико-экологического развития для многих территорий России, где остро стоят глубоко назревшие проблемы охраны природных ресурсов и экосистем. Для их успешного практического решения необходимо расширение и обогащение средств механизма экономического природопользования на основе разработки и внедрения его новых элементов и инструментария, в том числе природоохранного регулирования. Одним из наиболее эффективных инструментов экономико-экологического контроля в экономике является экологический аудит. Однако система экологического аудирования недостаточно реализуется в настоящее время в Российской Федерации.

Нормативно-правовая база в области охраны окружающей среды и природопользования содержится в законодательных актах Российской Федерации, указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства Российской Федерации, нормативных актах Минприроды России, Ростехнадзора, Росприроднадзора и других специально уполномоченных государственных органов в области охраны окружающей среды, нормативных актах субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (статья 1) дает определение основным понятиям в этой области:

- окружающая среда - совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов;

- охрана окружающей среды - деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий (природоохранная деятельность), и ряд других понятий, характеризующих сферу охраны окружающей среды.

Рыночная экономика ставит перед предприятиями многие вопросы: по получению прибыли, конкурентоспособности выпускаемой продукции, по качеству и себестоимости продукции, ее жизненному циклу. Многие из них связаны с экологической политикой предприятия. Ответить на эти вопросы помогает независимый экологический аудиторский контроль.

Экологический аудит должен занять равноправное положение наряду с экологической экспертизой и экологической инспекцией. Главным является то, что экологический аудит позволяет без дополнительных бюджетных затрат усилить управление охраной окружающей природной среды, повысить эффективность

экоменеджмента. Поэтому это направление взаимодействия государства и бизнеса обоюдное, в развитии экологического аудита и создании соответствующих правовых и нормативных основ для его функционирования заинтересованы обе стороны - государство и бизнес.

В отчете дан анализ состояния охраны окружающей среды, рассмотрены законодательные и экономические механизмы ее охраны, приведены результаты контрольных мероприятий в указанной сфере, приведены результаты экоменеджмента объектов проверки, сформулированы основные факторы, связанные с трудностями в решении экологических проблем, и подготовлены рекомендации и предложения, позволяющие обеспечить рациональное природопользование и повысить эффективность мероприятий в сфере охраны окружающей среды.

### **Общая характеристика состояния окружающей среды в Российской Федерации**

Современное состояние окружающей среды в Российской Федерации характеризуется крупномасштабным загрязнением атмосферного воздуха, почв, поверхностных и подземных вод. Примерно одна шестая часть территории страны, где проживает более 60 млн. человек, является экологически неблагополучной.

Согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р, уровень экологической нагрузки на российскую экономику пока значительно ниже, чем в развитых странах. Россия обладает значительными территориями, запасами ресурсов пресной воды и леса. Вместе с тем на протяжении многих десятилетий в России формируются полюса экологического неблагополучия, что негативно отражается на качестве жизни людей, их здоровье и продолжительности жизни.

Динамика основных экологических показателей развития России показывает увеличение негативного воздействия на окружающую среду (суммарные выбросы в атмосферу от стационарных и мобильных источников, объемы образования отходов на фоне снижения уровня их переработки). Снижение показателей сброса загрязненных сточных вод сопровождается увеличением концентрации ряда опасных веществ, в том числе металлов и органики.

Отмечаются тенденции сокращения видового биологического разнообразия и изменения состояния окружающей среды на фоне потепления климата. В городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения воздуха проживает 56 % городского населения. Ситуация с качеством питьевой воды продолжает оставаться крайне неблагоприятной в первую очередь вследствие сбросов сточных вод в поверхностные водные объекты. Экономический подъем при сохранении современного уровня негативного воздействия и непринятии мер по сокращению накопленного экологического ущерба может привести к дальнейшему обострению экологических проблем.

Результаты проведенного аудита свидетельствуют об актуальности проблемы охраны и рационального использования шести основных природных ресурсов и объектов: земель, недр, вод, лесов, животного мира, атмосферного воздуха, а также особо охраняемых природных территорий и объектов.

Среди производственных отраслей наиболее негативное воздействие на атмосферу оказывают:

- автотранспорт, энергетика, цветная и черная металлургия - по валовым выбросам, а также по выбросам жидких и газообразных веществ в целом;
- энергетика, цветная металлургия, автотранспорт - по сернистому ангидриду;
- черная металлургия, автотранспорт - по оксиду углерода;
- энергетика, автотранспорт - по оксидам азота;

- нефтедобывающая промышленность, автотранспорт - по углеводородам, включая летучие органические соединения;
- энергетика, автотранспорт, цветная металлургия, химическая и нефтехимическая промышленность - по твердым веществам и целому ряду особо опасных веществ;
- автотранспорт, цветная металлургия - по свинцу;
- цветная металлургия - по никелю, меди, кобальту;
- атомная промышленность и энергетика - по радиоактивным веществам и ряду опасных веществ.

Улавливание, обезвреживание и выбросы загрязняющих атмосферу веществ по видам экономической деятельности в 2007 году представлены в таблице:

(т)

	Уловлено и обезврежено загрязняющих веществ	Выброшено в атмосферу загрязняющих веществ
Транспорт и связь	203	2211
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	22567	4206
Металлургическое производство	18705	4722
Производство прочих неметаллических минеральных продуктов	9172	521
Химическое производство	3867	374
Производство кокса и нефтепродуктов	571	830
Добыча полезных ископаемых, кроме топливно-энергетических	2603	507
Добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	722	5738

Результаты наблюдений за загрязнением атмосферы показывают, что общая масса выбрасываемых в атмосферу загрязняющих веществ стационарными промышленными источниками на территории России ежегодно увеличивается. Наибольшая масса суммарных выбросов загрязняющих веществ от стационарных источников, как и в предыдущие годы, была отмечена в Уральском и Сибирском федеральных округах. Удельный вес выбросов в этих регионах составил 57 % от всех промышленных выбросов на территории России. Анализ данных официальной статистики показывает, что доля автотранспорта (включая частный) в суммарной эмиссии загрязняющих веществ превышает 50 % на большей части территории России. При этом выбросы от автотранспорта значительно превышают вредное воздействие от промышленных предприятий, например, в Москве - более чем в 10 раз, в Санкт-Петербурге - в 9 раз. Согласно данным статистики, в этих городах 100 % населения проживает в условиях высокого и очень высокого уровня загрязнения воздуха.

Данные статистической отчетности свидетельствуют о том, что в 14 из 34 крупнейших городов страны увеличился уровень загрязнения атмосферы.

В городах с предприятиями нефтепереработки и нефтехимии отмечается увеличение концентрации веществ, потенциально наиболее опасных для здоровья населения, а именно: диоксид азота, диоксид серы, сероуглерод, водород фтористый, взвешенные вещества, оксид углерода, бенз(а)пирен, бензол, сероводород, формальдегид.

Количество городов с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферы с 2005 года увеличилось и достигло 140. Это произошло за счет увеличения концентраций бенз(а)пирена.

Следует отметить, что города с очень высоким уровнем загрязнения воздуха, для которых интегральный индекс загрязнения атмосферы (далее - ИЗА) равен или выше 14, формируют (составляют) приоритетный список городов. Интегральный индекс загрязнения атмосферы - комплексный индекс загрязнения атмосферы, учитывающий несколько примесей. Величина ИЗА рассчитывается по значениям среднегодовых концентраций, поэтому этот показатель характеризует уровень хронического, длительного загрязнения воздуха; СИ - наибольшая измеренная разовая концентрация примеси, деленная на предельно допустимые концентрации (далее - ПДК). Она

определяется по данным наблюдений на станции за одной примесью или на всех станциях рассматриваемой территории за всеми примесями за месяц или за год.

Результаты наблюдений за загрязнением атмосферы, проведенных в 2006-2007 годах в городах Российской Федерации, показывают, что уровень загрязнения атмосферы в городах остается высоким. В 69 % городов, где проводятся наблюдения, уровень загрязнения воздуха оценивается как очень высокий и высокий и только в 17 % городов - как низкий.

Количество городов Российской Федерации со среднегодовой концентрацией загрязняющих веществ в атмосферном воздухе, превышающей 1 ПДК, представлено в таблице:

	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Число городов, где проводилось наблюдение за качеством воздуха	244	248	251
Число городов, где среднегодовые концентрации одного или нескольких веществ превышали 1 ПДК	207	206	210

В целом по России 38 % городского населения проживает на территориях, где не проводятся наблюдения за загрязнением атмосферы, а 55 % (58,2 млн. человек) - в городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферы. В 2006 году 65 млн. человек проживали в 206 городах, где средние за год концентрации одного или нескольких веществ превышали ПДК.

В 207 городах (84 % городов, где проводятся наблюдения) средние за год концентрации какого-либо вещества превышали 1 ПДК. В этих городах проживает 65 млн. человек. Превышают 1 ПДК средние за год концентрации взвешенных веществ в 65 городах, бенз(а)пирена - в 163 городах, диоксида азота - в 92 городах, формальдегида - в 120 городах. Средние и максимальные концентрации металлов находились в пределах нормы.

По данным регулярных наблюдений на станциях Росгидромета, за последние 5 лет увеличились средние за год концентрации диоксида азота почти на 5 %, аммиака - на 20 %, бенз(а)пирена - на 3 %. За этот период времени число городов со среднегодовыми концентрациями какой-либо примеси выше 1 ПДК увеличилось.

Число городов, в которых уровень загрязнения атмосферы оценивается как высокий (ИЗА > 7), за 5 лет увеличилось на 12, что обусловлено ростом за этот период концентраций бенз(а)пирена в воздушном бассейне многих городов.

В городах Урала, Сибири и Дальнего Востока (Азиатская часть Российской Федерации) средние концентрации диоксида серы, оксидов азота и формальдегида выше, чем в Европейской части Российской Федерации. Особенно заметны более высокие средние концентрации бенз(а)пирена и взвешенных веществ, которые в Азиатской части России были выше на 30-40 %, чем в Европейской части России.

В целом особенно заметен рост загрязнения воздуха в городах с нефтеперерабатывающими, нефтехимическими, химическими предприятиями, цветной металлургии, особенно с предприятиями алюминиевой промышленности.

В Братске, Волгограде, Краснотурьинске, Новокузнецке, Первоуральске и Челябинске формирование очень высокого уровня загрязнения воздуха связано с повышенными концентрациями фторида водорода, обусловленными выбросами предприятий алюминиевой промышленности.

По данным многолетних наблюдений организаций Минприроды России и Росгидромета, среднее многолетнее значение речного стока на территории России составляет 4,3 тыс. куб. км в год (10 % мирового речного стока, второе место в мире после Бразилии). В расчете на душу населения в нашей стране приходится 30 тыс. куб. м речного стока в год.

Структура водопотребления в Российской Федерации характеризуется следующими показателями: производственные нужды - 60,1 %; хозяйственно-питьевые ну-

жды - 19,3 %; орошение - 13,1 %; сельскохозяйственное водоснабжение - 1 %; прочие нужды - 6,5 процента.

Степень загрязненности воды, то есть условное разделение всего диапазона состава и свойств поверхностных вод, находящихся под антропогенным воздействием, классифицируется на различные интервалы с постепенным переходом от «условно чистой» к «экстремально грязной»: 1 класс - «условно чистая»; 2 класс - «слабо загрязненная»; 3 класс - «загрязненная»; 4 класс - «грязная»; 5 класс - «экстремально грязная».

По данным государственного мониторинга состояния недр, на преобладающей части европейской территории России, в Предуралье, а также на юге Западной Сибири максимальные уровни грунтовых вод в рассматриваемом периоде располагались в пределах нормы с отклонениями от нее до +/- 10 % многолетней амплитуды.

Уровни ниже нормы на 10-30 % наблюдались на территориях Калининградской, Ленинградской, Оренбургской, Кировской областей, Республики Марий Эл и на отдельных территориях Республики Башкортостан, Удмуртской Республики.

Ресурсный потенциал подземных вод России составляет в среднем 869,1 млн. куб. м в сутки. Степень освоения разведанных месторождений подземных вод и их запасов пока остается низкой: из 5426 месторождений полностью или частично введено в эксплуатацию лишь 2703 (49,8 %) месторождения.

Общая величина эксплуатационных запасов подземных вод составляет 91,68 млн. куб. м в сутки, в том числе по сумме категорий А+В+С - 81,7 миллиона.

Основная часть подземных вод используется на хозяйственно-питьевое водоснабжение. Использование подземных вод на хозяйственно-питьевое водоснабжение в расчете на одного человека в среднем по России составляет 127 л/сут., по Центральному федеральному округу - 182 л/сут., Сибирскому - 129 л/сут., Уральскому - 125 л/сут., Южному - 115 л/сут., Приволжскому - 111 л/сут., Дальневосточному - 106 л/сут. и Северо-Западному - 49 литров в сутки.

Доля подземных вод в общем балансе хозяйственно-питьевого водоснабжения, как и в прошлые годы, составляет 45 процентов.

Более 60 % городов и поселков городского типа удовлетворяют потребности в питьевой воде, используя подземные воды, а около 20 % из них имеют смешанные источники водоснабжения.

В сельской местности доля подземных вод в хозяйственно-питьевом водоснабжении составляет 80-85 процентов.

На территории России, по данным государственного мониторинга состояния недр, выявлено 5988 участков загрязнения подземных вод, при этом более 80 % таких участков сосредоточено в грунтовых водоносных горизонтах, обычно не являющихся источниками питьевого водоснабжения населения.

По экспертным оценкам, в целом по Российской Федерации доля загрязненных подземных вод не превышает 5-6 % общей величины их использования для питьевого водоснабжения населения.

Загрязнение 2401 участка (40 % общего количества) связано с деятельностью промышленных предприятий, 787 участков (13 %) - сельскохозяйственной деятельностью, 728 (12 %) - коммунальным хозяйством, 509 (9 %) - с подтягиванием некондиционных природных вод при нарушении режима их эксплуатации. Наличие 581 участка (10 %) обусловлено совместным воздействием промышленных, коммунальных и сельскохозяйственных объектов, а для 982 участков (16 %) источник загрязнения подземных вод не установлен.

Основными загрязняющими подземные воды веществами являются: соединения азота - нитраты, нитриты, аммиак или аммоний (2417 участков); нефтепродукты (1844); сульфаты, хлориды (985); тяжелые металлы - медь, цинк, свинец, кадмий, ко-

балът, никель, ртуть или сурьма (477); фенолы (344). На 4066 участках (68 %) интенсивность загрязнения подземных вод составляет 1-10 ПДК, на 1360 участках (23 %) - изменяется в пределах 10-100 ПДК, на 562 участках (9 %) - превышает 100 ПДК.

В водные объекты ежегодно поступает свыше 10 млн. т загрязняющих веществ. Основными источниками загрязнения водных объектов являются: около 100 крупных ГЭС; тепловое загрязнение ТЭС, АЭС; хозяйственно-бытовые и промышленные стоки; ливневые стоки 1100 городов и 140000 населенных пунктов; смыв с территорий водосборов, застройка водоохраных зон; мелиорация; 28,5 тыс. судов. Сброс сточных вод составляет 51,42 куб. км, в том числе: загрязненная - 33,69 куб. км, неочищенная - 17,73 куб. километра.

По данным мониторинга, в целом по стране в среднем не соответствовало гигиеническим нормативам 28,3 % проб воды по санитарно-химическим показателям, а 20,6 % - по микробиологическим показателям. Во Владимирской области удельный вес таких проб составляет 57,6 % и 37,9 %, соответственно, Архангельской - 67,3 % и 34,5 %, Новгородской - 78,1 % и 35 %, г. Санкт-Петербурге - 66,7 % и 86,7 процента.

Крупнейшими загрязнителями воды являются объекты ЖКХ - 62 %, доля сельского хозяйства, химической и нефтехимической промышленности, лесоперерабатывающего комплекса - 6-7 процентов.

Несмотря на значительные объемы сброса загрязняющих сточных вод в поверхностные водоемы, строительство станций по их очистке ведется крайне недостаточно. В 2007 году в Архангельской, Саратовской, Челябинской, Иркутской, Магаданской областях, Ставропольском крае, Республике Хакасия не введено ни одной станции по очистке сточных вод. В Воронежской области при сбросе 416 тыс. куб. м загрязненных вод в сутки введены станции мощностью 0,5 тыс. куб. м; Пензенской области, соответственно, - 350 тыс. куб. м и 0,4 тыс. куб. м; Кемеровской области - 2101 тыс. куб. м и 0,5 тыс. куб. метров.

В настоящее время наблюдается незначительное снижение объема загрязнения поверхностных водных объектов вследствие сокращения поливных площадей при орошении и уменьшения количества водопользователей.

Согласно материалам Невского международного экологического конгресса, состоявшегося в декабре 2008 года, более половины отходов (55 %) образует угольная промышленность, 16 % приходится на цветную металлургию, 7 % - на черную, 12 % - остальные отходы, включая твердо-бытовые. При этом особую опасность для жизни и здоровья граждан представляют большие объемы твердо-бытовых отходов, захороненные в необорудованных местах вблизи городов, а также промышленные отходы высоких классов опасности, такие как тяжелые металлы и высокотоксичные вещества.

Динамика образования и утилизации отходов представлена в таблице:

	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Образование отходов	2034	2613	2634	3035	3519	3840	3950
Утилизация отходов	59,7		43,3		39,7	57,9	57,0

(т)

### **Особенности состояния здоровья населения в связи с влиянием факторов среды обитания**

В ежегодно издаваемых государственных докладах «О санитарно-эпидемиологической обстановке в Российской Федерации» отражается состояние среды обитания и влияние ее факторов на здоровье населения. Здоровье населения в них представляется как интегральный показатель качества окружающей среды. Риск возникновения заболеваний на загрязненных территориях выше, чем на «чистых».

Анализ структуры первичной заболеваемости за последние годы показал, что первое место в структуре заболеваемости у всех групп населения в большинстве субъектов Российской Федерации занимают «болезни органов дыхания», что свидетельствует о загрязнении атмосферного воздуха. Результаты эколого-эпидемиологических работ, проведенных во многих промышленных городах России, свидетельствуют о том, что воздействию повышенных концентраций загрязняющих веществ атмосферного воздуха подвергается до 60 млн. человек. Наиболее многочисленная группа населения в 15 млн. человек подвергается воздействию повышенных концентраций взвешенных веществ (более 150 мкг/куб. м), второе место по масштабу популяционного воздействия занимает бенз(а)пирен - 14 млн. человек, третье место в приоритетном списке загрязнителей атмосферного воздуха занимает фенол - 10,4 млн. человек, четвертое место - диоксиды азота (5,6 млн. человек).

Заболеваемость населения по отдельным болезням представлена в таблице:

Годы	Зарегистрировано больных с диагнозом «болезни органов дыхания»			
	взрослые		дети	
	млн. чел.	%	млн. чел.	%
2005	105,9	39,6	36,8	59,1
2006	108,8	30,9	37,4	59,4
2007	109,6	39,2	38,1	59,4

Исследование приоритетных химических загрязнителей среды обитания, влияющих на состояние здоровья различных групп населения, показало рост заболеваемости детского населения и высокую распространенность заболеваний органов пищеварения, вызванную свинцом. Установлено, что содержание свинца в волосах детей, равное или превышающее 5,8 мкг/г, соответствует статистической вероятности того, что ребенок болен.

По результатам исследований установлены количественные значения прироста смертности при увеличении концентраций взвешенных частиц, оксида углерода, диоксида серы, аммиака и фенола в атмосферном воздухе. Также установлено, что даже относительно небольшие суточные пики концентраций загрязняющих веществ в воздухе влияют на развитие острых реакций со стороны верхних и нижних дыхательных путей у детей.

Ведущими канцерогенами, определяющими аэрогенное воздействие на население, являются свинец, кадмий и хром. Определенное значение в формировании состояния здоровья новорожденных могут иметь такие приоритетные загрязнители атмосферы, как диоксид серы, оксид углерода, а также тяжелые металлы I группы токсичности: свинец, хром, барий, кобальт, кадмий, никель, мышьяк, молибден, ртуть, ванадий.

Проведенный анализ причинно-следственных связей в системе «среда-здоровье» и данные научно-практических работ по оценке риска здоровью населения от загрязнения окружающей среды в г. Москве показали значительное влияние экологических факторов на распространение неинфекционной патологии у населения города и выявили значительную роль факторов социальной природы.

В крупных городах Вологодской области установлена закономерность между величиной комплексного химического загрязнения питьевой воды и уровнем средней продолжительности жизни населения. Чем выше уровень химического загрязнения питьевой воды, тем выше смертность населения и ниже средняя продолжительность жизни.

В Смоленской области установлена связь между уровнем общей смертности и смертностью от ишемической болезни сердца, острого инфаркта миокарда с гидрхимическим составом воды - общей жесткостью и содержанием кальция.

## **2. Нормативно-правовая основа и организационная структура охраны окружающей среды**

### **Нормативно-правовая основа природопользования и охраны окружающей среды**

Государственное управление в области природопользования и охраны окружающей среды базируется на системе законодательных и иных нормативных правовых актов, насчитывающих более 70 федеральных законов и 4000 подзаконных актов, принятых около 10 лет назад. Основные из них: федеральные законы от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире», от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», от 30 ноября 1995 года № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», от 14 мая 1999 года № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», от 2 января 2000 года № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре», от 17 июля 2001 года № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю», от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», от 4 января 2006 года № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»; постановления Правительства Российской Федерации, приказы Минприроды России.

Указанным действующим законодательством определены:

- полномочия по установлению порядка осуществления государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга), формирование государственной системы наблюдений за состоянием окружающей среды и обеспечение функционирования такой системы;
- порядок осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды, в том числе на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности;
- требования в области охраны окружающей среды, разработки и утверждения нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды;
- размеры платы за выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, размещение отходов и другие виды негативного воздействия на окружающую среду;
- вопросы взаимодействия федеральных органов власти, органов власти субъектов Российской Федерации и властей местного значения;
- вопросы деятельности и образования особо охраняемых природных территорий, управление и контроль в области охраны и использования таких территорий;
- другие вопросы охраны окружающей среды.

### **Организационная структура охраны окружающей среды**

Управление природопользованием и охраной окружающей среды основывается на том, что природные ресурсы и охрана окружающей среды в соответствии с Конституцией Российской Федерации (статьи 9, 36, 42, 72) используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории и имеющих право на благоприятную окружающую среду, а вопросы владения, пользования и распоряжения недрами, водными и другими природными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Государственное управление в системе охраны окружающей среды осуществляют Минприроды России, Минсельхоз России и Минздравсоцразвития России.

В соответствии с положениями эти министерства вырабатывают государственную политику и нормативно-правовое регулирование охраны окружающей среды (далее - ООС), а также осуществляют курирование и надзор за деятельностью подведомственных им федеральных агентств и служб, обеспечивающих от имени государства оказание услуг и контроль в области охраны окружающей среды: Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральной службой по надзору в сфере природопользования, Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральным агентством водных ресурсов, Федеральным агентством по недропользованию, Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору.

В условиях, когда государственный контроль в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования рассредоточен по многим службам, имеющим различную ведомственную принадлежность, все более значимым становится вопрос их взаимодействия.

Минприроды России осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы, а также водного хозяйства и мониторинга ООС.

Минсельхоз России осуществляет нормотворчество в сфере агропромышленного комплекса, в сфере промышленного рыбоводства (аквакультуры), охраны, изучения, сохранения, воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, за исключением обитающих на особо охраняемых природных территориях и (или) занесенных в Красную книгу Российской Федерации, и среды их обитания, а также в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях); по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель; по оказанию государственных услуг в сфере агропромышленного комплекса, включая устойчивое развитие сельских территорий; по управлению государственным имуществом на подведомственных предприятиях и учреждениях.

Минздравсоцразвития России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, социального развития, труда и защиты прав потребителей, включая вопросы организации медицинской профилактики, в том числе санитарно-эпидемиологического благополучия, медико-биологической оценки воздействия на организм человека особо опасных факторов физической и химической природы.

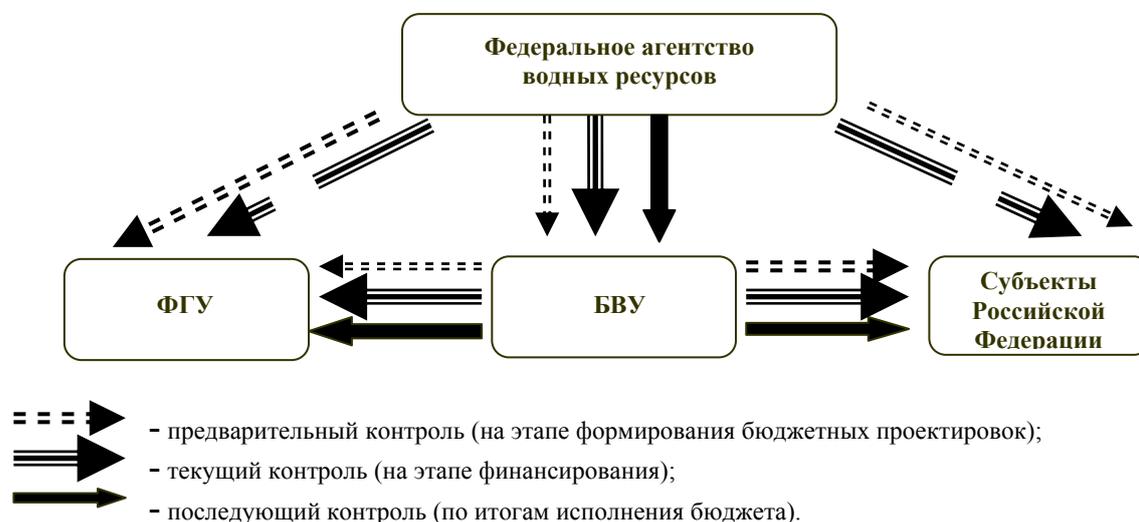
Федеральные агентства оказывают государственные услуги в установленной сфере деятельности.

Росводресурсы осуществляют полномочия в сфере ООС: территориальное перераспределение стока поверхностных вод, пополнение водных ресурсов подземных водных объектов; мероприятия по охране водохранилищ, которые полностью расположены на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации и использование водных ресурсов которых осуществляется для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения двух и более субъектов Российской Федерации, в соответствии с перечнем водохранилищ, установленным Правительством Российской Федерации, а также по охране морей или их отдельных частей, предотвращению их загрязнения, засорения и истощения вод, меры по ликвидации последствий указанных явлений.



Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2007 года № 469 «О порядке утверждения нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты водопользователей» установлено, что нормативы допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей утверждаются Федеральным агентством водных ресурсов по согласованию с Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральным агентством по рыболовству и Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору на основании предложений водопользователей, подготовленных в соответствии с нормативами допустимого воздействия на водные объекты, разработанными в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 года № 881 «О порядке утверждения нормативов допустимого воздействия на водные объекты».

### Схема организации ведомственного контроля в системе Росводресурсов



- контроль за эффективным и целевым использованием средств федерального бюджета, выделенных БВУ и подведомственным ФГУ, а также за использованием ими имущественного комплекса;
- контроль за целевым расходованием межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, предоставляемых органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Роснедра осуществляют: ведение государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственного баланса запасов полезных ископаемых, обеспечение в установленном порядке постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списание с государственного баланса; ведение государственного учета и обеспечение ведения государственного реестра работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензий на пользование недрами.

Росгидромет является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и 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. Росгидромет осуществляет: ведение Единого государст-

венного фонда данных о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении; формирование и обеспечение функционирования государственной наблюдательной сети, в том числе организацию и прекращение деятельности стационарных и подвижных пунктов наблюдений, определение их местоположения; государственный мониторинг атмосферного воздуха (в пределах своей компетенции); государственный мониторинг водных объектов в части поверхностных водных объектов, мониторинг уникальной экологической системы озера Байкал (в пределах своей компетенции); другие полномочия.

Рослесхоз является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений. Рослесхоз осуществляет: рассмотрение в установленном порядке материалов о переводе земель лесного фонда в земли других категорий; отнесение лесов к ценным лесам и выделение особо защитных участков и установление их границ, отнесение лесов к эксплуатационным, резервным лесам и установление их границ; организует и обеспечивает в лесах, расположенных на землях лесного фонда, лесопатологический мониторинг и лесное семеноводство; определяет количество лесничеств, лесопарков, устанавливает их границы.

Федеральные службы осуществляют контроль и надзор в установленной сфере деятельности.

Росприроднадзор - федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственный контроль в области охраны окружающей среды (федеральный государственный экологический контроль); уполномоченный государственный орган Российской Федерации по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания в установленной сфере деятельности. Росприроднадзор осуществляет контроль и надзор: в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения (далее - ООПТ); за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр; за использованием и охраной водных объектов (федеральный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов); за соблюдением законодательства Российской Федерации и международных норм и стандартов в области морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе; государственный земельный контроль в пределах своих полномочий; и другие полномочия.

Ростехнадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений, а также гидротехнических сооружений, полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления), безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере, в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, а также функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня.

Ростехнадзор осуществляет контроль и надзор: за соблюдением норм и правил в области использования атомной энергии, за условиями действия разрешений (лицензий) на право ведения работ в области использования атомной энергии; за ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасностью (на объектах использования атомной энергии); за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, транспортировании опасных веществ на опасных производственных объектах. Выдает разрешения: на выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду и на вредные физические воздействия на атмосферный воздух; на ввоз в Российскую Федерацию, вывоз из Российской Федерации и транзит через территорию Российской Федерации ядовитых веществ; ведет государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и вредное воздействие на атмосферный воздух; ведет государственный кадастр отходов и государственный учет в области обращения с отходами, а также проводит работу по паспортизации опасных отходов и имеет другие полномочия. Россельхознадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, карантина и защиты растений, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, обеспечения плодородия почв, обеспечения качества и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, побочных продуктов переработки зерна, земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий), охраны, воспроизводства, использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания, функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных. Россельхознадзор осуществляет: государственный контроль за безопасным обращением с пестицидами и агрохимикатами; государственный лесной контроль и надзор на землях лесного фонда; государственный пожарный надзор в лесах.

Роспотребнадзор является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и потребительского рынка. Роспотребнадзор осуществляет надзор и контроль за исполнением обязательных требований законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей в области потребительского рынка, в том числе: государственный санитарно-эпидемиологический надзор за соблюдением санитарного законодательства; санитарно-карантинный контроль в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации; устанавливает причины и выявляет условия возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений).

Ответственность за состояние окружающей среды и природных ресурсов, снижение негативного воздействия на них и рациональное использование возложена также на органы государственной власти субъектов Российской Федерации и на органы местного самоуправления (в части управления в области охраны окружающей среды, статьи 6-10 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Функции по обеспечению рационального использования природных ресурсов и осуществлению мероприятий по охране окружающей среды возложены, в том числе и на природопользователей и организации реального сектора экономики.

Разветвленная система управления охраной окружающей среды приводит к дублированию одних и тех же функций различными ведомствами. Одним из примеров являлось разделение функций государственной экологической экспертизы между Росприроднадзором и Ростехнадзором (в мае 2008 года функция по организации и проведению государственной экологической экспертизы закреплена за Ростехнадзором и исключена из полномочий Росприроднадзора). В 2008 году Ростехнадзор был передан в ведение Минприроды России. Также примером является ситуация с согласованием объемов предельно допустимых сбросов в поверхностные водные объекты: полномочия возложены на Росводресурсы, выдача же разрешений на осуществление предельно допустимых сбросов в поверхностные водные объекты - на Ростехнадзор.

В ведении Ростехнадзора находятся федеральные государственные учреждения «центры лабораторного анализа и технических измерений» (далее - ФГУ ЦЛАТИ), услугами которых пользуются не только другие службы, но и другие ведомства, которые оплачивают их из федерального бюджета. В ведении Росгидромета находятся военизированные службы по активному воздействию на гидрометеорологические процессы, Минсельхоз России оплачивает оказываемые ими услуги на проведение противоградовых мероприятий из средств федерального бюджета.

Требуют разрешения и вопросы взаимодействия между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Координация этих звеньев экологического управления является сегодня ключевой задачей, от решения которой зависит эффективность природоохранного, организационного, экономического и правового механизма.

Полномочия практически по всем видам государственного контроля и надзора в сфере природопользования и охраны окружающей среды разграничены, и Росприроднадзор осуществляет их на объектах, подлежащих государственному контролю федерального уровня. При этом согласно своему Положению и полномочиям Росприроднадзор не несет ответственность за благополучную экологическую обстановку.

Степень влияния результатов контрольно-надзорной деятельности на качество окружающей среды и ее компонентов увеличится при условии совершенствования нормативно-правовой базы в области государственного экологического контроля и установления порядка информационного обмена между Росгидрометом, Ростехнадзором и Росприроднадзором.

Одним из административных рычагов по охране окружающей среды в регионах является государственный экологический контроль (государственный контроль в сфере охраны окружающей среды).

Полномочия по этому виду государственного контроля были разграничены и возложены также на государственные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 2002 году согласно Федеральному закону «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года № 7-ФЗ (статья 6).

Однако меры по реализации полномочий по экологическому контролю, принимаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации, не оцениваются.

Надзор за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации возложенных на них полномочий по экологическому контролю не осуществляет ни один федеральный орган исполнительной власти, в первую очередь - Росприроднадзор.

Средства на осуществление государственного экологического и водного контроля не предусматриваются в настоящее время в бюджетах субъектов Российской Федерации.

Не решена также задача по использованию средств местных бюджетов и бюджетов субъектов Российской Федерации, полученных за счет платежей за загрязнение окружающей среды и штрафов, на цели, связанные с выполнением мероприятий по охране окружающей среды.

Субъектами экологических правоотношений являются природопользователи - носители прав и обязанностей по рациональному использованию природных ресурсов и охране природной среды. Природопользование осуществляется в двух видах: изъятие природных веществ из природы и внесение антропогенных веществ в природу. Лимитирование их деятельности проводится по этим направлениям государственными органами.

Для решения задач организации рационального природопользования с соблюдением баланса федеральных, региональных и местных интересов необходим комплексный подход к регулированию природопользования, что предполагает проведение на постоянной основе сбора, анализа и обобщения информации о всех видах природных ресурсов, составляющих в совокупности природные объекты. Необходимо, чтобы на каждом уровне были сконцентрированы именно те полномочия и функции, которые могут осуществляться наиболее эффективно. И на каждом уровне управления эти полномочия должны быть детализированы путем выработки конкретных перечней функций в сфере управления природопользованием с их распределением между органами управления.

#### **Показатели и критерии эффективности охраны окружающей среды в Российской Федерации**

Оценка эффективности охраны окружающей среды осуществлялась на основе согласованных с Минприроды России, Росприроднадзором и Росгидрометом критериев и показателей эффективности охраны окружающей среды, а также на основе анализа расходов средств, в том числе из федерального бюджета, предусмотренных законами о федеральном бюджете по разделу 0600 «Охрана окружающей среды» за период 2005-2007 годов в соответствии с функциональной и ведомственной структурой расходов федерального бюджета (далее - ВСП).

В качестве критериев охраны окружающей среды были определены:

- формирование (обеспечение) нормативными правовыми документами;
- финансирование природоохранных мероприятий;
- состояние окружающей природной среды;
- использование природных ресурсов;
- выбросы, сбросы загрязняющих веществ, образование отходов производства и потребления;
- наличие и деятельность особо охраняемых природных объектов;
- сохранение водных биологических ресурсов;
- выбытие лесов (вырубка, пожары и т. д.) и лесовосстановление;
- наличие экологических нарушений;
- ущерб окружающей среде;
- создание объектов и проведение мероприятий по охране окружающей среды;
- платежи за негативное воздействие на окружающую среду и штрафы;
- организация контроля за состоянием окружающей среды.

В качестве показателей по каждому критерию использовались: абсолютные значения, характеризующие размеры, объемы и их динамику; относительные - через соотношение выбытия и восстановления (лесов), водных биологических ресурсов; коэффициенты, удельные веса и другие показатели, включая международные сравнения и сравнения с установленными нормативами; другие показатели, позволяющие дать наиболее полную и объективную оценку эффективности охраны окружающей среды.

## Риски охраны окружающей среды

Анализ комплекса материалов, отражающих состояние охраны окружающей среды в Российской Федерации, свидетельствует о наличии ряда негативных факторов, представляющих риски для динамичного развития страны.

Для аудита были определены факторы риска (выявленные нарушения и недостатки), которые могут быть сгруппированы по трем направлениям: в сфере нормативного правового обеспечения, в сфере организации природоохранной деятельности и при практическом осуществлении природоохранных мероприятий. Отдельную группу рисков составляют коррупционные риски.

Так, в сфере нормативного правового обеспечения к факторам риска относятся: недостаточно интенсивное реформирование законодательных основ природопользования и охраны окружающей среды; несовершенство правовых механизмов, компенсирующих экологический вред от хозяйственной деятельности.

Рисками в сфере организации природоохранной деятельности являются: многие положения Экологической доктрины Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 года № 1225-р, на сегодняшний день не нашли своего отражения в природоохранном законодательстве и остаются нереализованными; затянувшийся процесс реструктуризации природоохранных органов России (частные структурные изменения и смена руководителей, отсутствие единого органа управления охраной окружающей среды); противоречивые дискуссии в СМИ о деятельности федеральных органов управления охраной окружающей среды.

Рисками в ходе практического осуществления природоохранных мероприятий являются: несовершенство административных и экономических механизмов, стимулирующих перевод российской промышленности и транспорта на экологически чистые энерго- и ресурсосберегающие технологии и производство экологически безопасной продукции, соответствующей международным стандартам; недостаток квалифицированных кадров, занятых в экологической сфере, отсутствие единой системы подготовки специалистов в области экологии, высокая текучесть кадров; низкий уровень экологического просвещения и образования населения.

Под коррупционными рисками понималась заложенная в нормативных правовых актах и в административных регламентах возможность совершить коррупционные действия в процессе реализации нормативного правового акта и управленческой функции.

В части нормативно-правового регулирования могут иметь место коррупционные риски в контексте отношений, складывающихся между участниками в сфере природопользования, при соблюдении требований по рациональному использованию и охране природных ресурсов. Такие как:

- предоставление возможности принятия нескольких вариантов решения без точного определения критериев выбора, в результате может иметь место субъективный подход с элементами личной заинтересованности;

- отсутствие открытого перечня оснований для отказа заявителю в принятии положительного решения, в результате возможно вымогательство со стороны чиновников;

- отсутствие сроков принятия решений в установленной сфере деятельности, в результате затягиваются сроки их принятия, что создает предпосылки для личной заинтересованности чиновников;

- наличие положений, допускающих неоднозначное толкование условий выполнения процедур и функций, в результате возможны субъективные действия или бездействие должностных лиц;

- отсутствие ответственности за неэффективные решения, в результате в основе принятых решений могут быть не государственные, а личные интересы.

### 3. Мероприятия, осуществляемые в сфере охраны окружающей среды

#### Финансирование охраны окружающей среды

Данные о финансировании природоохранных мероприятий, их источники и направления представлены в таблице:

Наименование	(млн. руб.)			
	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2007 г. в % к 2005 г.
Инвестиции в основной капитал, направленные на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов	59707	70303	78995	132,3
Текущие затраты на охрану окружающей среды	121423	133330	148157	122,0
Затраты на капитальный ремонт основных фондов по охране окружающей среды	15623	15939	17752	113,6
Затраты на содержание государственных природных заповедников и национальных парков, охрану и воспроизводство диких животных	1568	2028	2575	164,2
Расходы на тушение лесных пожаров, произошедших в результате человеческой деятельности	760	885	1285	169,1
Прочие	34849	36743	46436	133,2
Всего	253930	259228	324341	127,7
в том числе из федерального бюджета	4760,5	6816,0	8231,4	172,9

Следует отметить, что по удельному весу расходов, выделяемых на охрану окружающей среды в валовом внутреннем продукте (далее - ВВП), Российская Федерация занимает одно из ведущих мест. Они составляют порядка 0,9 % от ВВП.

Анализ приведенных показателей свидетельствует о том, что затраты на охрану окружающей среды ежегодно увеличиваются, в том числе и за счет средств федерального бюджета. В 2007 году по сравнению с 2005 годом они увеличились на 27,1 %, а из федерального бюджета - на 72,9 %. На текущие затраты было использовано 45,7 % всех средств и 24,3 % - на инвестиции в основной капитал.

Финансирование из федерального бюджета с 2005 по 2007 год осуществлялось по разделу 0600 «Охрана окружающей среды» в соответствии с ведомственной структурой расходов федерального бюджета».

ВСР*	(тыс. руб.)					
	Бюджетные ассигнования, утвержденные ФЗ «О федеральном бюджете на 2005 год»	% к итогу	Бюджетные ассигнования, утвержденные ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год»	% к итогу	Бюджетные ассигнования, утвержденные ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год»	% к итогу
048	1533369,0	32,2	2567306,1	37,7	3073430,3	37,3
050	23270,0	0,5	520,0	0,0		0,0
052	21550,0	0,5	58700,0	0,9	7800,0	0,1
053	60870,0	1,3	83346,4	1,2	92661,0	1,1
140	16000,0	0,3	81000,0	1,2	59909,6	0,7
169	2977865,7	62,6	3791840,7	55,6	4600310,1	55,9
498	127595,8	2,7	233374,5	3,4	397304,1	4,8
Итого	4760520,5	100	6816087,7	100	8231415,1	100

- \* 048 - Федеральная служба по надзору в сфере природопользования;  
 050 - Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации;  
 052 - Федеральное агентство водных ресурсов;  
 053 - Федеральное агентство лесного хозяйства;  
 140 - Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации;  
 169 - Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;  
 498 - Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Анализ представленных данных говорит о том, что средства федерального бюджета в 2005-2006 годах получили 7 главных распорядителей средств федерального бюджета, в 2007 году - 6. При этом в 2005 году основной объем финансирования был направлен Росгидромету (62,6 %) и Росприроднадзору (32,2 %). Финансирование Ростехнадзора составило 2,7 %. Таким образом, на вышеуказанные службы, осуществляющие мониторинг окружающей среды и контроль за ее состоянием, приходилось 97,4 % объема расходов федерального бюджета, осуществленных по данному разделу.

Основные направления расходов федерального бюджета (кассовое исполнение) представлены в таблице:

(тыс. руб.)							
Наименование показателя	КБК по ФКР	2005 г.	В % к общей сумме	2006 г.	В % к общей сумме	2007 г.	В % к общей сумме
Охрана окружающей среды	06	4746579,9	100,0	6642021,3	100,0	8199713,0	100,0
Охрана растительных и животных видов и среды их обитания	0602	879585,2	18,5	1641639,7	24,7	2004824,0	24,4
Прикладные научные исследования в области охраны окружающей среды	0603	175963,7	3,7	189352,9	2,8	205650,6	2,5
Другие вопросы в области охраны окружающей среды	0604	3691030,9	77,8	4811028,7	72,4	5989238,4	73,0

Анализ динамики приведенных данных показывает, что ежегодно более 70 % средств направляется на другие (прочие) расходы в области охраны окружающей среды, менее 25 % - на охрану растительного и животного видов и менее 3 % (2,5 % - в 2007 году) - на прикладные научные исследования.

В соответствии с федеральными законами о федеральном бюджете Росприроднадзору было предусмотрено финансирование на природоохранные мероприятия, включающие в себя:

- проведение аналитических и мониторинговых работ в месте аварии или регулярного сверхнормативного сброса в водные объекты и негативного воздействия на них с целью выявления и последующего наказания виновников уже в ходе осуществления государственного контроля и надзора в сфере природопользования и охраны окружающей среды;
- тушение пожаров на особо охраняемых территориях федерального значения;
- проведение эколого-просветительских мероприятий на особо охраняемых территориях федерального значения, позволяющих повысить ответственность граждан за сбережение особо охраняемых объектов животного и растительного мира;
- подготовка материалов с целью издания ежегодного государственного доклада «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране».

Проведенный в ходе аудита анализ финансирования природоохранных мероприятий выявил ряд проблем:

- не реализована в должной степени в практической деятельности главная функция бюджетной системы - доходно-расходная. Отсутствует оценка результатов планирования бюджета - не распределение средств, а достижение эффективности проведенных расходов;
- методика расчета потребностей в финансировании природоохранной деятельности, в основе которой лежит база предыдущих лет, а не реальные потребности, не обеспечивает объективный подход к направлению средств федерального бюджета, эффективность бюджетного процесса в решении важнейших экологических проблем;

- базовые параметры финансирования не учитывают фактические расходы ведомств природоохранного комплекса, в результате чего средства федерального бюджета, выделенные на выполнение природоохранных мероприятий, не дают должного эффекта.

Деятельность Росприроднадзора по государственному контролю и надзору приносит доход в бюджеты Российской Федерации.

Учитывая реальные поступления в бюджеты Российской Федерации в виде средств от штрафов и исков по результатам деятельности Росприроднадзора, необходимо согласование с территориальными органами Росприроднадзора региональных мероприятий, включаемых в программы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и направленных на повышение рациональности использования природных ресурсов и снижение негативного воздействия на окружающую среду.

При проведении аудита эффективности экономической эффективности деятельности должна определяться по результативности бюджетных расходов на осуществление его деятельности.

Для достижения основных результатов деятельности Росприроднадзора было затрачено за 2007 год 3063454,7 тыс. рублей бюджетных средств, или 120 % к 2006 году, в том числе на приобретение основных средств - 249471,5 тыс. рублей, на приобретение материальных запасов - 183697,3 тыс. рублей.

В 2007 году был разработан и утвержден приказом Росприроднадзора от 27 ноября 2007 года № 483 временный регламент организации планирования контрольно-надзорной деятельности Росприроднадзора и его территориальных органов (с изменениями и дополнениями в части установления системы приоритетов, утвержденными приказом Росприроднадзора от 19 декабря 2007 года № 540). Данным документом в основу планирования объема работ впервые в практику работы Росприроднадзора введены финансовый расчет и финансово-экономическое обоснование - обязательное приложение к проекту плана контрольно-надзорной деятельности каждого уровня.

В целом повышение эффективности деятельности Росприроднадзора обеспечит:

- ежегодный рост поступлений в бюджеты Российской Федерации по результатам его деятельности;
- вовлечение в хозяйственную деятельность новых экономических субъектов;
- создание оптимальных условий для воспроизводства природных ресурсов и охраны окружающей среды;
- рост поступлений в бюджеты Российской Федерации от платежей, налогов и сборов в области природопользования и охраны окружающей среды в результате вовлечения значительных дополнительных запасов и ресурсов, ранее выведенных из оборота недобросовестными природопользователями;
- решение социально-экономических проблем;
- обеспечение рационального природопользования и ресурсосбережения;
- рост инвестиционной и инновационной активности действующих субъектов экономики;
- повышение ответственности перед государством.

Вместе с тем недостаточность бюджетных средств, выделяемых в рамках Федеральной адресной инвестиционной программы на завершение строительства объектов и строек для государственных нужд государственных природных заповедников, приводит к неэффективному использованию бюджетных средств и долгострою. В 2007 году из федерального бюджета было выделено 125,0 млн. рублей только для 4 государственных заповедников из 135.

## **Формирование и совершенствование нормативно-правовой базы охраны окружающей среды**

В ходе аудита установлено, что Минприроды России в основном планы нормотворческой деятельности на 2005-2007 годы были выполнены.

В рамках нормотворческой деятельности были подготовлены проекты:

- постановления Правительства Российской Федерации «О принятии поправок к приложениям к Конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов» от 29 декабря 1972 года;

- распоряжения Правительства Российской Федерации «Об определении Межведомственной комиссии координационным органом для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти в области охраны озера Байкал»;

- распоряжения Правительства Российской Федерации «О мерах по реализации Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН об изменении климата»;

- постановления Правительства Российской Федерации «О порядке утверждения нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей».

На основании указанных проектов были приняты постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации.

В 2005-2007 годах Минприроды России был подготовлен ряд внутриведомственных нормативных документов, регулирующих вопросы охраны окружающей среды. Правительством Российской Федерации были приняты следующие постановления:

- от 4 ноября 2006 года № 639 «О порядке утверждения методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства»;

- от 30 декабря 2006 года № 881 «О порядке утверждения целевых показателей качества воды в водных объектах»;

- от 23 июля 2007 года № 469 «О порядке утверждения нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей».

Подготовлен и издан приказ Минприроды России от 30 марта 2007 года № 71 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства».

## **4. Осуществление мониторинга, государственного контроля и надзора в сфере охраны окружающей среды**

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственный контроль в области охраны окружающей среды (федеральный государственный экологический контроль), является Росприроднадзор.

В соответствии с Положением о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования на Росприроднадзор возложены функции по контролю и надзору в сфере природопользования, задачи административного органа по Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, осуществления в пределах своей компетенции мониторинга объектов животного мира, уникальной экологической системы озера Байкал, континентального шельфа, исключительной экономической зоны, внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации и прочие функции.

Кроме государственного экологического контроля Федеральным законом «Об охране окружающей среды» предусмотрен производственный экологический контроль и общественный экологический контроль (статьи 67-68).

Производственный экологический контроль организован и осуществляется в соответствии со статьей 67 Федерального закона «Об охране окружающей среды», статьей 25 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха», статьей 26 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», статьей 73 Земельного кодекса Российской Федерации.

Производственный экологический контроль осуществляется в целях обеспечения охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов, а также в целях соблюдения установленных законодательством требований в области охраны окружающей среды.

Задачами и основными направлениями производственного экологического контроля являются:

- определение фактических характеристик выбросов, стоков и отходов и сопоставление их с нормативами;
- выполнение запланированных мероприятий;
- оценка уровня загрязнения водных объектов и атмосферного воздуха;
- проверка эффективности работы очистных сооружений и установок.

Система производственного контроля выбросов и сбросов загрязняющих веществ на предприятиях предусматривает комплекс мероприятий:

- организацию и проведение периодического контроля соблюдения нормативов предельно допустимых выбросов (далее - ПДВ) и предельно допустимых сбросов (далее - ПДС);
- организацию и проведение работ по пересмотру значений ПДВ и ПДС по истечении срока их действия, а также в случае увеличения источников и (или) изменения качественного и количественного состава выбросов и сбросов загрязняющих веществ;
- организацию и проведение наблюдений за расходом и составом сточных вод, сбрасываемых в водные объекты;
- мониторинг за состоянием окружающей среды;
- анализ существующих производств с целью выявления возможностей и способов уменьшения количества и степени опасности образующихся отходов;
- проверку порядка и правил обращения с отходами и других.

По данным Росстата, на территории Российской Федерации более 6000 тыс. единиц хозяйствующих субъектов, а охват государственным контролем органами Росприроднадзора ежегодно составляет лишь 0,4 %, или не более 24 тыс. единиц в год. При этом типовое положение о порядке осуществления производственного экологического контроля не разработано. Количество проверенных предприятий-водопользователей сократилось в 2007 году до 4,7 тыс., или в 1,6 раза.

Формы экономического стимулирования рационального природопользования в Российской Федерации в настоящее время практически отсутствуют. Плата за негативное воздействие на окружающую среду фактически превратилась в дополнительное налоговое обременение предприятий, размер платы и механизм ее начисления никак не стимулируют предприятия к внедрению природоохранных технологий, поскольку даже начисляемая по максимальной ставке плата не сопоставима с реальными затратами предприятий на осуществление природоохранных мероприятий.

Участниками мониторинга и контроля за состоянием водных ресурсов являются не только федеральные службы, но и федеральные агентства, а также уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Координатором всех осуществляемых работ являются Росводресурсы. Взаимосвязь всех заинтересованных в мониторинге водных ресурсов органов власти отражена на схеме.

## Схема организации государственного мониторинга водных объектов



По итогам осуществления государственного мониторинга водных объектов выявлена необходимость совершенствования методического обеспечения, в том числе разработки и утверждения:

- методических рекомендаций по мониторингу состояния дна, берегов, изменения морфометрических особенностей водных объектов и состояния водоохранных зон;
- макета программы по осуществлению мониторинга водных объектов собственниками водных объектов и водопользователями.

Осуществление мониторинга долгосрочных наблюдений за состоянием окружающей природной среды, ее загрязнением и происходящими в ней природными явлениями, а также оценка и прогноз состояния окружающей природной среды, ее загрязнения возложены на Росгидромет.

Правовые основы деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях (деятельность гидрометеорологической службы) установлены Федеральным законом от 19 июля 1998 года № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе».

Экологический мониторинг, проводимый Росгидрометом, включает в себя мониторинг атмосферного воздуха, земель, лесов, водных объектов, объектов животного мира, континентального шельфа Российской Федерации, состояния недр, исключительной экономической зоны Российской Федерации, внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации.

За Росгидрометом закреплена функция по ведению Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей среды и ее загрязнении.

Для определения уровня загрязнения атмосферы используются следующие характеристики загрязнения воздуха: средняя концентрация примеси в воздухе, среднее отклонение, максимальная разовая концентрация примеси. Степень загрязнения оценивается при сравнении фактических концентраций с ПДК примеси для населенных мест, установленная Минздравсоцразвития России.

Ежегодно мониторинг загрязнения атмосферного воздуха проводится на 670-680 наблюдательных пунктах, в более чем 260 городах осуществляется работа по прогнозированию неблагоприятных метеорологических условий, выполняется около 3,5 млн. наблюдений, из них в системе Росгидромета - порядка 90 процентов.

Государственный контроль и надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр осуществляются в виде проведения плановых проверок предприятий-недропользователей, выполнения ими ранее выданных предписаний, соблюдения недропользователями требований природоресурсного и природоохранного законодательства Российской Федерации. Внеплановые проверки проводятся в основном по требованиям органов прокуратуры и по обраще-

ниям территориальных агентств по недропользованию в связи с выдачей заключения по выполнению лицензионных условий для принятия решений о продлении сроков пользования недрами или аннулирования лицензий.

Как показывает анализ, в целом по Российской Федерации доля проверенных лицензий (договоров) в сфере недропользования в целом превышает плановое значение на 15 %. На одну проверку в среднем приходится 1,7 выявленных нарушений в области недропользования.

Государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации, международных норм и стандартов в области морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод, территориального моря в исключительной экономической зоне ранее осуществляли специализированные морские инспекции.

Наибольшее количество нарушений выявлено в 2005 году при осуществлении контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и международных норм и стандартов в области морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод, территориального моря и исключительной экономической зоны - 965 нарушений.

При проведении работ по проекту «Сахалин-1» отмечались случаи загрязнения морской среды нефтепродуктами компанией - подрядчиком. Сброс мусора произведен в морскую акваторию в ходе зачистки территории.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 июня 2006 года № 833-р о реорганизации спецморинспекций Минприроды России данные учреждения перешли в ведение Росприроднадзора в пределах установленной численности.

Согласно данному распоряжению Росприроднадзор реорганизовал 19 спецморинспекций (ФГУ) в 6 дирекций по техническому надзору на море (ФГУ) общей численностью 411 человек, выполняющих только функции по техническому обеспечению морского контроля и надзора. Функции по государственному контролю и надзору на море остались не обеспеченными численностью.

В целях обоснования обеспечения Росприроднадзора необходимой численностью для выполнения государственных функций подготовлены проект постановления Правительства Российской Федерации и финансово-экономическое обоснование к нему.

При этом численность государственных инспекторов, по данным Росприроднадзора, составляет 488 человек.

Общий дополнительный объем финансирования Росприроднадзора для решения данного вопроса на указанную численность (450) составляет 244,3 млн. рублей.

Ожидаемый экономический эффект в виде результатов деятельности по осуществлению государственного контроля на море и континентальном шельфе Российской Федерации - не менее 300,0 млн. рублей.

Кроме того, начиная с 2007 года в соответствии с приложением № 1 к Федеральному закону от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» Росприроднадзор является администратором доходов в федеральный бюджет в виде «Денежных взысканий (штрафов) за нарушение законодательства Российской Федерации о внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе, об исключительной экономической зоне Российской Федерации» (код доходов 04811613000010000140).

Недостаточная численность государственных инспекторов приводит к отсутствию контроля по этому виду надзора и к недопоступлению доходов федерального бюджета.

Деятельность территориальных органов Росприроднадзора по государственному контролю и надзору за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов, государственный земельный контроль осуществлялись путем проведения целевых проверок состояния, использования, охраны, защиты лесного

фонда и воспроизводства лесов, усиления мер административного характера по выявленным нарушениям, проверки законности и правильности оформления перевода лесных земель в нелесные, а также предоставления участков лесного фонда в аренду.

Осуществление государственного контроля и надзора в установленной сфере деятельности по всем направлениям должно реализовываться на принципах внедрения современных методов и средств контроля и надзора, эффективной организации взаимодействия контролирующих органов и при полноценном нормативно-методическом обеспечении, оснащении транспортными средствами (судами), лабораторией и финансовом обеспечении.

В 2006 году по сравнению с 2005 годом количество проверенных природопользователей увеличилось незначительно (на 3,1 %). Количество выданных предписаний уменьшилось на 13,4 %, возросло на 9,9 % количество дел, переданных в правоохранительные органы. Уменьшилось на 3,7 % количество возбужденных уголовных дел, но заметно возросло количество нарушителей, привлеченных к административной ответственности - на 43,6 %. За отчетный период также заметно возросли общие суммы наложенных штрафов - почти в 2 раза (на 95,9 %) и взысканных штрафов - более чем в 2 раза (на 108,4 процента).

Государственный земельный контроль осуществлялся в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2002 года № 833 совместно с инспекторами Роснедвижимости, а также в порядке осуществления контроля и надзора за соблюдением требований лесного, водного и природоохранного законодательства Российской Федерации на землях лесного фонда, лесов, не входящих в лесной фонд, водного фонда и землях ООПТ. Структурных подразделений по государственному земельному контролю в управлениях Росприроднадзора по субъектам Российской Федерации нет. Функции государственного земельного контроля возложены на государственных инспекторов, осуществляющих государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, государственный контроль за использованием и охраной водных объектов, государственный контроль за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов в подавляющем большинстве территориальных органов Росприроднадзора.

Анализ сведений о лесных пожарах на землях лесного фонда в рассматриваемом периоде свидетельствует об их увеличении в 2008 году на 157 % по сравнению с 2007 годом (25220 случаев против почти 16 тыс. случаев), при этом площадь лесных пожаров увеличилась почти в 2 раза и составила в 2008 году 2,4 млн. гектаров. Результаты аудита свидетельствуют о том, что среди субъектов Российской Федерации по этому показателю «лидирует» Республика Саха (Якутия), в которой площадь лесных пожаров увеличилась в 2,8 раза и составила в 2008 году 1,7 млн. га против 0,6 млн. га в 2007 году. Следует также отметить большой процент роста по данному показателю по Свердловской области, который составил в 2008 году почти 730 % по отношению к 2007 году, площадь пожаров при этом относительно невелика и составила 43,5 тыс. га лесных земель.

Заметный ущерб наносится лесохозяйственными работами и лесными пожарами, в результате которых происходит разрушение почв, их переуплотнение, минерализация лесной подстилки и гумусового горизонта, усиливаются эрозионные процессы и так далее.

Одновременно с этим на территории России отмечается активизация экзогенных геологических процессов, что негативно отражается на землях разных категорий. По данным Федерального агентства по недропользованию Министерства природных ресурсов Российской Федерации, к числу наиболее опасных экзогенных геологических процессов относятся: сели, оползни, подтопление, переработка берегов водо-

хранилищ, абразия, эрозия, карст, суффозия и криогенные процессы (термокарст, термоэрозия, солифлюкция и др.).

Развитие оползневых процессов отмечается повсеместно, но с наибольшей интенсивностью они проявляются на территориях Южного, Сибирского и Дальневосточного федеральных округов.

Сведения о лесных пожарах, вырубке и восстановлении лесов представлены в таблице:

	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	Всего
Лесная площадь, пройденная пожарами	2352,8	543,3	845,3	1493,5	1036	6270,9
Площадь лесовосстановления	834	797	812	877	872	4192
в т. ч. посадка лесов	233	230	187	194	202	1046
Площадь вырубки лесов	766,9	66,6	791,8	795,2	821,4	3941,9

Приведенные данные показывают, что за 5 лет (2003-2007 годы) в стране вырублены и повреждены пожарами леса на площади 10212,8 тыс. га, а лесовосстановление проведено на площади 4192 тыс. га (41 %), в том числе посадки новых лесов на площади 1046 тыс. га, или 10,2 % от площади их утраты. В среднем за 1 год утрачивается 2042,5 тыс. га, а восстанавливается 838,4 тыс. га, посадка составляет 209,2 тыс. гектаров. Таким образом, среднегодовые невосполненные потери составили 1833 тыс. гектаров. Леса, занимающие почти две трети территории страны, являются одним из основных типов растительного мира Российской Федерации, каркасом ее экосистем. Лесные экосистемы играют важную роль как средообразующий фактор, оказывающий существенное влияние на состояние окружающей среды. В то же время состояние самих лесов можно рассматривать как индикатор и критерий оценки качества природной среды на национальном и региональном уровнях.

Основные причины недостаточной эффективности контрольно-надзорной деятельности в целом по Российской Федерации в области государственного лесного контроля в проверяемый период были связаны с наличием проблем нормативно-правового регулирования, кадрового и материально-технического обеспечения.

В 2007 году полномочия по осуществлению государственного контроля за использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов (государственного лесного контроля) переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов и безопасностью гидротехнических сооружений территориальными органами Росприроднадзора проводились во взаимодействии с представителями территориальных органов Федерального агентства водных ресурсов, правоохранительных структур, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Анализ основных показателей в этой сфере контроля свидетельствует о снижении количества проверенных предприятий-водопользователей с 7,5 тыс. в 2005 году до 4,7 тыс. в 2007 году.

Росприроднадзор в пределах своей компетенции занимается вопросами совершенствования нормативно-правовых направлений разрешительной деятельности.

Разработаны предложения по таксам для исчисления взысканий за ущерб, причиненный незаконным добыванием или уничтожением объектов животного и растительного мира. В то же время не существует нормативного документа, касающегося обязанности возмещения ущерба, нанесенного экосистемам уникальных природных территорий, и его адресности, в частности, при строительстве олимпийских объектов на особо охраняемой природной территории Сочинского национального парка. Погашение потенциального ущерба и его сумма носят добровольный характер.

Анализ результатов разрешительной деятельности Росприроднадзора и его территориальных органов показывает, что основными причинами недостатков в работе являются:

- отсутствие достаточной нормативной базы в части разрешительной деятельности;
- снижение профессионального уровня кадров этого направления в территориальных органах.

В соответствии с изменениями, внесенными в Положение о Росприроднадзоре постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 года № 404, к полномочиям Росприроднадзора были дополнительно добавлены права контроля: за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, в том числе в области охраны атмосферного воздуха и обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов); за использованием, охраной, защитой, воспроизводством лесов (государственный лесной контроль и надзор) на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения, другие полномочия.

В то же время из ведения Росприроднадзора были исключены:

- государственный лесной контроль и надзор на землях лесного фонда в отношении лесничеств и лесопарков, указанных в части 2 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации, и (или) в случаях, когда указанные полномочия изъяты в установленном порядке у органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- контроль за безопасностью гидротехнических сооружений (соблюдением норм и правил безопасности), кроме гидротехнических сооружений промышленности, энергетики и судоходных гидротехнических сооружений;
- государственный пожарный надзор в лесах;
- контроль за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий по осуществлению государственного лесного контроля и надзора с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий.

Для осуществления Росприроднадзором полномочий в установленной сфере деятельности (по расчетам Росприроднадзора) недостаток финансирования из федерального бюджета в 2009 году составляет 15156,6 млн. рублей, в 2010 году составит 17619,7 млн. рублей, в 2011 году - 17279,6 млн. рублей.

Получение доходов федерального бюджета в виде «Денежных взысканий (штрафов) за нарушение законодательства Российской Федерации о внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе, об исключительной экономической зоне Российской Федерации» (код доходов 04811613000010000140) сдерживается нерешенностью вопроса о восстановлении специализированных морских инспекций как контрольно-надзорных органов. Кроме того, отсутствие указанных организаций влечет за собой практическое прекращение выполнения функций по федеральному государственному экологическому контролю на море и континентальном шельфе Российской Федерации.

С 2004 года функциями специально уполномоченного государственного органа в области государственной экологической экспертизы в установленной сфере деятельности были наделены Росприроднадзор и Ростехнадзор.

Проблемы, возникающие при проведении экспертизы:

- отсутствие взаимодействия между органами федеральной исполнительной власти Российской Федерации, достоверной и оперативной информации о состоянии окружающей среды;
- отсутствие четкого разграничения объектов, подлежащих экспертизе на федеральном уровне и уровне субъекта Российской Федерации;

- отсутствие ряда нормативных правовых актов и инструктивных методических документов, необходимость разработки которых диктуется практикой применения законодательства:

требования к составу материалов по оценке воздействия на окружающую среду;  
требования к проведению экспертизы отдельных видов документации, предусмотренной статьей 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе»;

порядок проведения обсуждений объектов экспертизы с гражданами и общественными организациями;

дифференцированный подход к проведению экспертизы в зависимости от сложности объектов, критериев экологической опасности, экологических норм и правил; проведение экспертизы проектной документации по действующим объектам, не имеющим положительного заключения;

- разночтения в формулировке объекта экспертизы в действующих нормативных правовых документах;

- недостаточная материально-техническая база и программное обеспечение.

Указанные проблемы приводят к недостаточному качеству представляемой на экспертизу документации и самой процедуры экспертизы.

В соответствии с Федеральным законом от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» полномочия по проведению государственной экологической экспертизы регионального уровня с 1 января 2007 года переданы субъектам Российской Федерации.

Необходимо отметить, что Федеральным законом от 18 декабря 2006 года № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» были внесены существенные изменения в Федеральный закон «Об экологической экспертизе», согласно которым с 1 января 2007 года значительно сократилось количество объектов, подлежащих государственной экологической экспертизе. Так, из числа объектов, подлежащих государственной экологической экспертизе, исключена вся проектная документация, являвшаяся одним из основных объектов, в отношении которых осуществлялись организация и проведение государственной экологической экспертизы (статьи 11 и 12).

В результате данных изменений в Федеральном законе «Об экологической экспертизе» нет объектов федерального уровня, в отношении которых Росприроднадзор мог бы делегировать полномочия по проведению государственной экологической экспертизы своим территориальным органам.

Росприроднадзор в соответствии с Положением о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования осуществлял ведение кадастра особо охраняемых природных территорий федерального значения и государственный контроль и надзор за их функционированием.

Общая площадь территории государственных природных заповедников, федеральных природных заказников и национальных парков, переданных в ведение Росприроднадзора, составляла 47,5 млн. га (около 2,2 % от территории страны).

По результатам инвентаризации, проведенной в 2006 году, сведения обо всех особо охраняемых природных территориях Российской Федерации по состоянию на 31 декабря 2007 года приведены в таблице:

Наименование показателя	на 31.12.2007
Общее количество ООПТ (всех уровней и категорий)	13277
Суммарная площадь всех ООПТ, тыс. га	210101,2
в т. ч.	
охраняемая суша	200567,2
охраняемая морская акватория	9534,0
Доля ООПТ в общей площади территории Российской Федерации, %	14,18

Наименование показателя	на 31.12.2007
Количество государственных природных заповедников и национальных парков в т. ч. в ведении Росприроднадзора*	141 136
Российской академии наук	4
Минобрнауки России	1
Суммарная площадь государственных природных заповедников, млн. га в т. ч. охраняемая морская акватория	33,8 6,14
Количество национальных парков, шт. Суммарная площадь национальных парков, млн. га	40 7,4
Количество государственных природных заказников федерального значения в т. ч. в ведении Росприроднадзора*	69 11
Минсельхоза России*	57
ФСО России	1
Суммарная площадь федеральных заказников, млн. га в т. ч. охраняемая морская акватория	13,259 2,8

\* С января 2009 года в ведении Минприроды России.

Государственный контроль в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий включал проведение проверок соблюдения природоохранного законодательства на особо охраняемых природных территориях федерального значения, в том числе комплексных проверок заповедников и национальных парков, а также проведение проверок в порядке осуществления земельного и лесного контроля на региональных особо охраняемых природных территориях.

В целом за период 2005-2007 годов анализ показателей эффективности охраны окружающей среды по ООПТ, находящимся в ведении Росприроднадзора, свидетельствует о том, что при относительно одинаковом количестве выявленных нарушений значительно увеличился объем поступлений средств от штрафов и средств, взысканных по искам о возмещении ущерба.

Критерии, показатели	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Объем поступлений средств от штрафов, млн. руб.	6,8	6,1	9,9
Объем поступлений средств, взысканных по искам о возмещении ущерба, млн. руб.	6,5	9,6	20,6
Количество выявленных нарушений специальными государственными инспекциями по охране ГПЗ и НП	10318	9945	10433
Количество возбужденных уголовных дел органами милиции или прокуратурой по фактам выявленных нарушений на территориях ГПЗ и НП	177	233	152
Доля площади страны, занятой заповедниками и национальными парками, %	2,01	2,01	2,05

Необходимо отметить, что в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2008 года № 2055-р Минприроды России осуществляет государственное управление в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения. При этом за Росприроднадзором закреплен государственный контроль в области организации и функционирования ООПТ, что фактически является контролем за деятельностью Минприроды России.

В проводимой государственной политике в сфере ООПТ выявлены следующие проблемы.

#### 1. Неэффективность государственного управления системой ООПТ.

Особо охраняемые природные территории, основу которых составляют государственные природные заповедники и национальные парки, способствуют сохранению биологического и ландшафтного разнообразия страны, препятствуют усилению негативных процессов, ведущих к деградации биосферы, обеспечивают поддержание стабильной благоприятной окружающей среды и природных ресурсов. Одновременно они выполняют важные научные и социально-культурные функции.

Однако наблюдается явное несоответствие ряда концептуальных подходов в сфере ООПТ современным социально-экономическим реалиям, а также мировому позитивно-

му опыту в указанной сфере (в первую очередь это касается некоторых аспектов функционирования государственных природных заповедников, национальных парков и федеральных заказников), необходимость пересмотра этих концептуальных подходов и соответствующей корректировки правовой базы и управленческой практики.

Отсутствует координированность управления и развития системы ООПТ как на федеральном уровне, так и в регионах.

Не ведется точный учет площадей земель ООПТ, значительные их земли по кадастровому учету не отнесены к охраняемым территориям. По данным государственного доклада, подготовленного Роснедвижимостью, к категории «земли ООПТ» отнесено 34,4 млн. га земли, в то время как при приеме-передаче ООПТ федерального значения в ведение Минприроды России (в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2008 года № 2055-р) их площадь составила 53,6 млн. га, или на 55,8 % больше (площадь 96 заповедников федерального значения составляет 33614,7 тыс. га, площадь 40 национальных парков - 7644,6 тыс. га и площадь 66 заказников федерального значения - 12300,9 тыс. га). В результате 19,2 млн. га ООПТ по кадастровому учету числятся в других категориях земель и менее защищены от нецелевого использования.

Нет единого подхода во внедрении территориальных схем развития систем ООПТ, как во многих других развитых странах.

В настоящее время отсутствует система экономической оценки ООПТ, не разработаны экономические и финансовые механизмы поддержки деятельности ООПТ, включая систему арендных отношений в национальных парках и комплекс мер по развитию малого бизнеса в сфере организации туризма, рекреации и традиционных видов деятельности на ООПТ.

Базовые показатели бюджетного финансирования ООПТ не приведены в соответствии с их реальными потребностями.

Затруднена интеграция ООПТ в программы социально-экономического развития регионов, реализацию программ социальной направленности (предоставление дополнительных рабочих мест, льготы для жителей, проживающих на ООПТ и прилегающих территориях и др.).

## 2. Несовершенство нормативно-правового регулирования деятельности ООПТ.

Вопросы организации, функционирования и режима использования особо охраняемых природных территорий урегулированы недостаточно либо упущены, что существенно сокращает область применения Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», приводит к разночтениям и произвольным толкованиям отдельных его положений в зависимости от интересов различных субъектов.

Отсутствуют правовые механизмы привлечения средств из внебюджетных источников, в том числе не закреплена возможность взимания платы за посещение особо охраняемых природных территорий.

## 3. Недостаточное внимание к вопросам развития экологического просвещения и регулируемого познавательного туризма на ООПТ.

Традиционной и высокоэффективной формой эколого-просветительской деятельности на территориях национальных парков, биосферных полигонов и прилегающих охранных зон является развитие познавательного туризма. В то же время организация туристической деятельности в ООПТ сдерживается из-за отсутствия единой стратегии развития туризма в ООПТ, экономических стимулов для развития познавательного маршрутного туризма, дефицита квалифицированных специалистов в сфере экологического туризма и отсутствия системы подготовки и повышения квалификации работников соответствующего профиля, необходимой методологической и инструктивной

базы, неурегулированности вопроса ценообразования, оборудованных должным образом экологических троп и маршрутов, развитой инфраструктуры туризма.

Сохранение экосистем (в настоящее время на территории ООПТ представлено 85 % экосистем России), ключевых местообитаний редких видов животных и растительности, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, выполняется системой ООПТ недостаточно эффективно.

До сих пор не определено, какова должна быть общая площадь заповедников и национальных парков. Единственным правовым актом, предусматривающим расширение общей площади государственных природных заповедников и национальных парков до 3 % площади Российской Федерации, а также этапы, сроки осуществления предусмотренных мероприятий и объемы их материально-технического обеспечения, является Указ Президента Российской Федерации от 2 октября 1992 года № 1155 «Об особо охраняемых природных территориях Российской Федерации». Данным Указом определено уточнить проект рациональной сети государственных природных заповедников и национальных природных парков, а также разработать и осуществить меры по совершенствованию управления государственными природными заповедниками, национальными природными парками и другими особо охраняемыми территориями.

4. Практически отсутствует базовая информация по ООПТ, полноценные сведения о сохраняемых на ООПТ объектах животного и растительного мира, включая редкие и исчезающие виды животных и растений, а также о сохраняемых на ООПТ экосистемах и ландшафтах. Имеющиеся информационные ресурсы не приведены в единую форму.

Современные методы мониторинга и информационные технологии не используются для целей государственного управления в области ООПТ.

В ходе проведения настоящего аудита эффективности были осуществлены проверки в Национальном парке «Лосиный остров» (далее - Национальный парк) и в ГУ «Приокско-Тerrasный государственный природный биосферный заповедник», являющемся биосферным резерватом ЮНЕСКО.

Было установлено, что расчет потребности в средствах федерального бюджета (около 98,0 млн. рублей) при формировании бюджета во внимание не принимался, в результате чего объем финансирования составляет менее 50 % от объема средств, необходимых для выполнения установленных функций.

Главной проблемой финансирования деятельности Национального парка и заповедника является отсутствие критериев и нормативов затрат, необходимых для осуществления его функций в расчете на 1 га территории.

В 2008 году финансирование содержания Национального парка за счет бюджета г. Москвы было прекращено, что повлекло прекращение лесовосстановительных работ, работ по содержанию имущества. Правительство г. Москвы не имеет правовых оснований для финансирования ФГУ без заключения соответствующего соглашения с Росприроднадзором (с 2009 года - Минприроды России).

В Государственном акте на право бессрочного (постоянного) пользования на земельный участок Национального парка в московской городской части площадью 3090 га, свидетельствах о государственной регистрации права на бессрочное (постоянное) пользование земельными участками не указана категория земель.

Более 7 % площади Национального парка (908,7 га) составляют земли других собственников, включенные в его границы без изъятия их из хозяйственной эксплуатации (более 60 земельных участков сторонних пользователей). По состоянию на 1 декабря 2008 года положение о режиме использования этих земель не утверждено, что не позволяет обеспечивать соблюдение природоохранного зако-

нодательства и применять меры ответственности к нарушителям законодательства, не исключает оказание негативного воздействия хозяйствующих субъектов на природные комплексы Национального парка и препятствует его эффективному функционированию.

Согласно представленным кадастровым планам земельных участков земельные участки Национального парка площадью 10566,9 га в нарушение пунктов 1, 2 статьи 7, а также пункта 1 статьи 8 Земельного кодекса Российской Федерации были отнесены к категории «земли населенных пунктов», что может повлечь отчуждение земельных участков и использование их не по целевому назначению в нарушение статьи 95 Земельного кодекса Российской Федерации и статей 12 и 15 Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

Аудит эффективности показал необходимость утверждения границ парка на основе единого землеустроительного дела по г. Москве и Московской области и компенсационного обмена земельных участков, принадлежащих другим собственникам и включенных в границы Национального парка без изъятия их из хозяйственной эксплуатации.

Основной задачей Росприроднадзора является обеспечение соблюдения законодательства Российской Федерации и международных норм и правил в области природопользования и охраны окружающей среды посредством осуществления государственного контроля и надзора. Результативность выполнения Росприроднадзором контрольных функций определялась по степени достижения целей, решения тактических задач, поставленных перед службой, по уровню показателей затрат и результатов контрольно-надзорной деятельности.

Основные результаты деятельности Росприроднадзора в 2007 году представлены в таблице:

Наименование показателя	2007 г.
Количество выявленных нарушений	60651
Количество устраненных нарушений	37197
Сумма наложенных штрафов, тыс. руб.	154850,0
Сумма взысканных штрафов, тыс. руб.	125567,7
Предъявлено исков о возмещении ущерба природным ресурсам, тыс. руб.	243648,5
Поступило по искам о возмещении ущерба природным ресурсам, тыс. руб.	74998,3

Анализ данных государственной статистической отчетности показал, что в 2007 году было выявлено 60651 нарушение, из которых более половины устранено, взыскано 125,5 млн. рублей в виде штрафов, или 81,1 % от предъявленных.

По данным МВД России и Росприроднадзора, ежегодно в стране выявляется от 33,5 тыс. до 41,9 тыс. экологических правонарушений.

Анализ правонарушений, установленных МВД России, показывает, что около 45 % из них допущено в сфере незаконной добычи водных животных и растений: 45,2 % - в 2005 году; 46 % - в 2006 году; 43,7 % - в 2007 году. Аналогичный порядок цифр в сфере нарушений, связанных с незаконной рубкой деревьев и кустарников: 43,7 % - в 2005 году; 38,9 % - в 2006 году; 46,4 % - в 2007 году; уничтожение или повреждение лесов - 6,9 %, 10,4 % и 6 %, соответственно.

Результаты работы Росприроднадзора в 2007 году показывают, что им достигнуто 8 установленных показателей развития из 12 (67 %), причем по 6 из них с превышением установленных значений. По 4 показателям установленные значения не достигнуты.

Количество контрольных проверок природопользователей превышает запланированное почти в 10 раз и составляет 12967 проверок.

Основные направления государственного контроля и надзора	Количество проверенных хозяйствующих субъектов в 2007 г.	Количество проведенных проверок
Геологический контроль	6914	3152
Водный контроль	6811	6892
Лесной контроль	273	269
Гидротехнические сооружения	1529	2654
Итого	15527	12967

При проверке в Управлении Росприроднадзора по Республике Адыгея установлено, что за 2006 год управлением не выполнены показатели «доля проверенных лицензий (договоров) в общем количестве лицензий (договоров) в сфере водопользования», который был установлен на уровне 20 %, фактическое значение которого составило 17,1 %, и «доля проверенных разрешительных документов в общем количестве разрешительных документов в сфере охраны окружающей среды», который установлен на уровне 15 %, фактически составил 12,1 процента.

В 2007 году управлением были выявлены многочисленные факты невыполнения или недостаточного выполнения органами исполнительной власти Республики Адыгея отдельных полномочий Российской Федерации, переданных в субъекты.

Согласно проведенному Управлением Росприроднадзора по Республике Адыгея анализу ситуации в сфере природопользования в 2007 году на территории Республики Адыгея вследствие разделения функций между Росприроднадзором и органами государственной власти субъектов Российской Федерации образовался ряд сложных проблем в сфере геологического контроля, контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов, контроля за функционированием особо охраняемых природных территорий (вопросы межевания и определения границ земель, переданных Кавказскому государственному природному биосферному заповеднику, функционирования объекта всемирного природного наследия «Западный Кавказ» и рекреационного использования плато Лаго-Наки, создания национального парка «Адыгейский»).

Порядок и условия предоставления информации в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды Вооруженным Силам Российской Федерации определяются специальными соглашениями Росгидромета и Вооруженных Сил Российской Федерации о гидрометеорологическом обеспечении их деятельности.

По данным Росгидромета, в 2007 году программа работ федерального назначения в области мониторинга загрязнения природной среды была выполнена на 97,8 процента.

Помимо информации общего назначения, для удовлетворения информационных потребностей юридических и физических лиц в информации о состоянии окружающей среды, ее загрязнении учреждениями Росгидромета выполняются работы по заказу потребителей информации и за счет их средств. Объемы работ специального назначения в области мониторинга загрязнения окружающей среды составляли: в 2005 году - 140,0 млн. рублей, в 2006 году - 186,0 млн. рублей, в 2007 году - 251,0 млн. рублей и в I квартале 2008 года - 53,8 млн. рублей. Такая динамика этих показателей обусловлена главным образом возрастающими информационными потребностями потребителей в условиях экономического роста.

Территориальные органы Росгидромета осуществляют полномочия по государственному мониторингу окружающей среды, ее загрязнения, включая радиоактивное, атмосферного воздуха, водных объектов континентального шельфа, исключительной экономической зоны.

Количество охваченных наблюдениями за загрязнением водных объектов с 2005 по 2007 год сохранялось и составляло 1187 водных объектов (1037 водотоков и 150 водоемов). В 2007 году выполнено 4,1 млн. наблюдений за концентрациями загрязняющих веществ в атмосферном воздухе, из них: 3,22 млн. наблюдений в сис-

теме Росгидромета, остальные - в территориальных органах Роспотребнадзора и ведомственных и территориальных сетях наблюдений. В 2005-2006 годах наблюдались аналогичные соотношения.

Таким образом, основными проблемами в области мониторинга загрязнения окружающей среды являются: недостаточно эффективное государственное регулирование деятельности различных субъектов, решающих задачи в этой сфере (федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, объекты реального сектора экономики), что приводит к созданию дублирующих систем наблюдений и не обеспечивает получение сопоставимых данных для всей территории страны; низкий технический уровень государственной наблюдательной сети, не отвечающий международным требованиям.

### **5. Анализ результатов деятельности хозяйствующих субъектов по вопросам охраны окружающей среды**

Орский нефтеперерабатывающий завод, расположенный в Оренбургской области, производит различные нефтепродукты с объемом переработки 5 млн. т в год.

В ходе аудита установлено, что в период с 2005 по 2007 год увеличение объемов переработки составило 137,3 % (в 2007 году - 4929,7 тыс. т). При этом фактические выбросы вредных веществ в атмосферу от ОАО «Орскнефтеоргсинтез» в 2006 году по сравнению с 2005 годом увеличились на 619,690 т; в 2007 году по сравнению с 2006 годом снизились на 607,774 тонны.

В расчете на 1 т переработанной сырой нефти выбросы загрязняющих веществ в 2007 году составили 3,124 кг, что меньше, чем в 2005 году на 1,164 кг, или на 27 процентов.

В соответствии с проектом нормативов образования отходов и лимитов на их размещение на заводе образуются отходы 62 наименований I, III-V классов опасности. В 2005 году образование отходов составило 46310,664 т, в 2006 году - 33283,127 т, в 2007 году - 48543,863 тонны.

Общее потребление воды на хозяйственные и производственные нужды представлено практически на одном уровне - около 9500,0 тыс. куб. м. При этом общее потребление заводом питьевой воды сократилось с 664,86 тыс. куб. м в 2005 году до 608,1 тыс. куб. м в 2007 году.

Следует отметить, что в целях улучшения качества очистки стоков завода и снижения нагрузки на биологические очистные сооружения ОАО «Орскнефтеоргсинтез» осуществило проектирование, закупку и строительство II очереди флотации на физико-механических очистных сооружениях с применением трубчатой флотационной установки RPF контейнерного типа полной заводской готовности, что позволило улучшить процесс биохимической очистки и исключить сверхнормативное воздействие по нефтепродуктам на реку Урал.

Средства федерального бюджета, Оренбургской области и бюджета г. Орска на финансирование мероприятий по охране окружающей среды ОАО «Орскнефтеоргсинтез» в проверяемый период не выделялись.

При проверке ОАО «Орскнефтеоргсинтез» установлено, что текущие затраты на охрану окружающей среды с 2005 по 2007 год сократились с 349485,8 тыс. рублей в 2005 году до 277559,4 тыс. рублей в 2007 году, или на 20 %. Кроме этого, при расчете платы за размещение отходов обществом отходы 3 и 4 класса опасности рассчитывались по одному нормативу, установленному для отходов 4 класса опасности (248,4 рубля/т). При этом для 3 класса опасности норматив определен в размере 497 рублей за тонну. В результате недопоступление денежных средств в доход федерального бюджета с 2005 по 2007 год по КБК 49811201000010000120 «Плата за негативное воздействие на окружающую природную среду» составило

998,6 тыс. рублей. После проведенного перерасчета они перечислены в полном объеме в федеральный бюджет.

В соответствии с ФЦП «Энергоэффективная экономика на 2002-2005 годы и на перспективу до 2010 года» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2001 года № 796) подпрограммой «Энергоэффективность топливно-энергетического комплекса» ОАО «Орскнефтеоргсинтез» за счет средств внебюджетных источников предусмотрено финансирование мероприятий по строительству мощностей по производству серы, серной кислоты, водорода, газофракционирующих установок в объеме 21,659 млрд. рублей.

Однако с 2002 года и до настоящего времени средства предприятию не выделялись, и выполнение предусмотренных программой мероприятий не осуществлялось.

Областной программой «Оздоровление экологической обстановки Оренбургской области в 2005-2010 годах» ОАО «Орскнефтеоргсинтез» предусмотрено выполнение двух мероприятий:

- строительство эстакады налива светлых нефтепродуктов закрытого типа (финансирование за счет внебюджетных источников в объеме 50 млн. рублей);
- замена существующих резервуаров на резервуары с плавающими крышами-понтонными (финансирование за счет внебюджетных источников в объеме 24,30 млн. рублей).

В 2005-2007 годах ОАО «Орскнефтеоргсинтез» 22 резервуара оборудованы плавающими крышами-понтонными, что позволило снизить валовый выброс загрязняющих веществ в атмосферу (сероводород, углеводороды предельные С1-С5, углеводороды предельные С6-С10, бензол, ксилол, толуол). Объем средств, направленных на эти цели, составил порядка 46 млн. рублей.

ОАО «Славнефть - Ярославнефтеоргсинтез» - одно из крупнейших нефтеперерабатывающих предприятий России с мощностью переработки 15,2 млн. т углеводородного сырья в год. По объемам первичной переработки нефти оно занимает 5 место среди нефтеперерабатывающих заводов России. В 2007 году доля предприятия в общероссийской переработке составила 5,5 процента.

Проверкой установлено, что в 2005-2007 годах выбросы в атмосферу загрязняющих веществ ежегодно сокращались с 35228,257 т в 2005 году до 24451,24 т в 2007 году. В то же время образование отходов увеличилось со 129,1 тыс. т в 2005 году до 143,6 тыс. т в 2007 году.

Выпуск ливневых стоков с базы оборудования на рельеф составлял 33,9 тыс. куб. м ежегодно.

Анализ отчетов о работе по охране окружающей среды за 2005-2007 годы выявил сокращение расходов на природоохранные мероприятия практически в 4 раза, с 1903982,9 тыс. рублей в 2005 году до 528090,6 тыс. рублей в 2007 году.

В то же время в отчете о функционировании системы экологического менеджмента ОАО «Славнефть - Ярославнефтеоргсинтез» говорится о выполнении плановых экологических показателей. При этом платежи за негативное воздействие на окружающую среду ОАО «Славнефть - Ярославнефтеоргсинтез» сократились более чем в 2 раза, с 2479,0 тыс. рублей в 2005 году до 1145,6 тыс. рублей в 2007 году.

ОАО «Тюменьэнерго» - крупнейшая распределительная сетевая организация на территории Восточной Сибири по оказанию услуг по передаче электрической энергии, а также эксплуатации и техническому обслуживанию электрических сетей.

В целом по ОАО «Тюменьэнерго» выбросы загрязняющих веществ в атмосферу от всех источников воздействия в 2005-2007 годах оставались практически на одном уровне - около 170 т в год. Потребление воды сократилось с 236,781 тыс. куб. м в 2005 году до 142,349 тыс. куб. м в 2007 году.

В 2005 году объем образовавшихся промышленных отходов в филиалах ОАО «Тюменьэнерго» составил 5970 т (50 % от лимитов размещения). В 2006 году объем образовавшихся промышленных отходов в филиалах ОАО «Тюменьэнерго» на 1864 т, или на 31 %, ниже уровня 2005 года. Указанное снижение объясняется реорганизацией ОАО «Тюменьэнерго». В 2007 году объем образовавшихся промышленных отходов в филиалах ОАО «Тюменьэнерго» составил 3133,455 т, или на 24 % ниже уровня 2006 года.

С 2005 по 2007 год средства федерального бюджета, субъектов Российской Федерации на финансирование мероприятий по охране окружающей среды ОАО «Тюменьэнерго» не выделялись.

Затраты на охрану окружающей среды ОАО «Тюменьэнерго» сократились в 1,7 раза, с 11261,81 тыс. рублей в 2005 году до 6685,61 тыс. рублей в 2007 году.

По результатам экологического контроля всего по филиалам ОАО «Тюменьэнерго» в 2006 году выявлено 267 замечаний. Подавляющая часть нарушений связана с низким уровнем эксплуатации маслonaполненного оборудования подстанций - 45 % от общего числа замечаний, с деятельностью по обращению с отходами производства и потребления - 37 %. Кроме того, 5 % замечаний касаются эксплуатации артезианских скважин, 13 % составляют другие нарушения, связанные с благоустройством территории.

В 2007 году по результатам аудита выявлено всего 177 нарушений. Следует отметить в целом положительную динамику результатов.

Кроме того, ряд негативных факторов в сфере природопользования и охраны окружающей среды был выявлен в ходе проведения иных контрольных мероприятий.

Проверкой использования государственных средств, выделенных для ликвидации техногенной аварии на Верхнекамском месторождении и ее последствий в ОАО «Уралкалий» (Пермский край), было установлено следующее.

Аварии оказала негативное воздействие на окружающую природную среду, вызвавшееся в затоплении рудника, деформации земной поверхности и провале грунта, изменении гидрогеологического состояния территории в черте г. Березники (Пермский край). Последствия аварии отразились на состоянии недропользования, окружающей среде, социально-производственной сфере региона и привели к значительным расходам государства по их устранению.

По результатам проверки были установлены недостатки и нарушения норм и правил природопользования. В частности, в лицензии не были в достаточной степени обозначены конкретные обязательства недропользователя по охране недр и окружающей природной среды (требования по закладке выработанного пространства рудника, обращению отходов и определению их класса опасности для окружающей природной среды и др.).

В результате произошедшей аварии потеряны для добычи запасы полезных ископаемых в объеме более 228 млн. т хлористых солей, что составляет 6 % от запасов по месторождению в целом, и прекращена добыча полезных ископаемых на участке недр Березниковского Верхнекамского месторождения в объеме более 6 млн. т сильвинита и карналлитовой породы ежегодно, что составляет до 25 % добычи по всему месторождению.

Проверкой реализации соглашений о разделе продукции на территории шельфа острова Сахалин по разработке месторождений углеводородного сырья продолжают иметь место случаи нарушений требований природоохранного законодательства в виде: фактов уничтожения почвенного покрова и плодородного слоя лесных почв на различной площади; размещения отвалов размывных грунтов в пределах прибрежных защитных полос и водоохраных зон водных объектов; отсутствия нормативов ПДК загрязняющих веществ - нефтепродуктов, взвешенных веществ, свободного хлора; нарушения требований природоохранного законодательства на

участках трассы магистрального нефтепровода в местах переходов через водные объекты на территории Сахалинской области; ненадлежащего выполнения мероприятий по предотвращению загрязнения водных объектов.

Вследствие неоднократных нарушений природоохранного законодательства окружающей природной среде был нанесен ущерб в объеме более 390 млн. рублей.

При проверке финансирования восстановительных работ в Керченском проливе установлено, что размер суммарного ущерба, нанесенного окружающей природной среде загрязнением нефтепродуктами, составил около 29 млрд. рублей.

Основными причинами загрязнения водных объектов на территории Краснодарского края являются: неудовлетворительное состояние или полное отсутствие сетей канализации в населенных пунктах Краснодарского края, что приводит к сбросу сточных вод без очистки; перегрузка очистных сооружений, что приводит к нарушениям работы и выходу из строя этих сооружений; критическое состояние глубоководных выпусков сточных вод от очистных сооружений на Черноморском побережье Краснодарского края; загрязнение морских вод углеводородными соединениями при интенсивной перевалке нефти и нефтепродуктов, осуществляемой в портах Черного и Азовского морей.

Следует отметить, что в целом по стране число случаев опасных явлений и комплексов неблагоприятных явлений, нанесших социальный и экономический ущерб, с 2003 года ежегодно увеличивается: в 2007 году их число составило 436, или в 2 раза больше, чем в 2003 году.

По данным Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, частота таких явлений, как наводнения, засухи, тайфуны, с каждым годом возрастает. Ежегодный ущерб только на территории России достигает 60 млрд. рублей. Так, в 2008 году в Российской Федерации произошло 2146 чрезвычайных ситуаций, в том числе 1596 техногенного, 161 природного и 37 биолого-социального характера.

## 6. Эффективность мероприятий в сфере охраны окружающей среды

Динамика основных показателей и критериев эффективности охраны окружающей среды в Российской Федерации за период 2005-2007 годов в целом по стране приведена в таблице:

Критерии и показатели	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2007 г. в % к 2005 г.
Затраты на охрану окружающей среды, млн. руб.	255162	288839	324341	127,1
Текущие затраты на охрану окружающей среды, млн. руб.	142655	162940	177298	124,3
на охрану и рациональное использование водных ресурсов	84895	93023	104814	123,5
на охрану атмосферного воздуха	33751	40593	41854	124
на охрану окружающей среды от загрязнения отходами производства и потребления	19954	24049	25073	125,7
на рекультивацию земель	4055	5275	5557	137
Доходы федерального бюджета по КБК «Плата за негативное воздействие на окружающую среду», млн. руб.	2313,5	2475,4	2623,9	113,4
кассовое исполнение утвержденных показателей, млн. руб.	2626,9	2768,6	3375,9	128,5
в процентном отношении	113,5	111,8	128,6	
<b>Водные ресурсы</b>				
Забор воды из природных водных источников, всего, млрд. куб. м	79,5	79,2	80,0	100,6
из подземных горизонтов	10,6	10,3	10,2	96,2
Водопотребление (использование воды), всего, млрд. куб. м	61,3	62,2	62,5	102,0
на производственные нужды	36,5	37,3	38,0	104,1
Объем сброса сточных вод, млрд. куб. м	50,9	51,4	51,4	101,0
Объем сброса нормативно чистых вод, млрд. куб. м	31,0	31,8	32,2	103,9
Объем сброса нормативно очищенных вод, млрд. куб. м	2,2	2,1	2,0	90,9

Критерии и показатели	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2007 г. в % к 2005 г.
Объем сброса загрязненных сточных вод (без очистки и недостаточно очищенных), млрд. куб. м	17,7	17,5	17,2	97,2
в том числе без очистки	3,4	3,5	3,4	100
Охрана атмосферного воздуха				
Показатели, характеризующие выбросы загрязняющих веществ в атмосферу (от стационарных источников), млн. т	20,4	20,6	20,6	101
твердые вещества	2,8	2,8	2,7	96,4
газообразные и жидкие вещества	17,6	17,7	17,9	101,7
Выбросы загрязняющих веществ в атмосферу (от автомобильного транспорта), млн. т	15,4	15,2	16,2	105,2
Отходы производства и потребления				
Образование отходов производства и потребления, всего, млн. т	3412,6	3519,4	3899,3	114,3
Использование и обезвреживание отходов производства и потребления от общего объема образовавшихся отходов, %	33,8	39,7	57,9	171,3
Лесные массивы				
Лесная площадь, пройденная пожарами, тыс. га	845,3	1493,5	1036	122,5
Площадь лесовосстановления, тыс. га	812	877	872	107,4
в том числе посадка лесов	187	194	202	108,0
Площадь вырубki лесов, тыс. га	791,8	795,2	821,4	103,7

Анализ динамики изменения приведенных выше критериев и показателей позволяет сделать следующие выводы.

Критерий, характеризующий затраты на охрану окружающей среды с 2005 по 2007 год, свидетельствует о динамике роста абсолютных величин: на 14 % в 2006 году по отношению к 2005 году, на 8 % в 2007 году по отношению к 2006 году.

В 2006 году рост затрат на рекультивацию земель в целом по этому критерию оказался наибольшим и составил 30 %, тогда как затраты на охрану и рациональное использование водных ресурсов возросли по отношению к 2005 году лишь на 9,5 % (наименьшая динамика роста).

Однако в 2007 году динамика показателей обратная. Так, наибольший рост текущих затрат на охрану окружающей среды по критерию на рекультивацию земли был наибольшим и составил почти 13 %, в то время как наименьшим оказался критерий затрат на рекультивацию земель, составивший 5 процентов.

В анализируемом периоде Ростехнадзор являлся уполномоченным органом, осуществляющим полномочия администратора доходов федерального бюджета по КБК 11201000010000120 «Плата за негативное воздействие на окружающую среду». По данному критерию следует отметить, что ежегодно бюджетные назначения выполнялись с превышением. При этом разрыв между плановыми показателями и фактическим сбором платежей ежегодно увеличивался, в 2007 году составил 28,6 %, что на 15,1 % больше, чем в 2005 году.

Сборы ежегодно увеличивались, в 2005 году составили 2627 млн. рублей, в 2006 году - 2769 млн. рублей, в 2007 году - 3376 млн. рублей. По всем уровням бюджетной системы они составили 16889 млн. рублей, или 128,6 % от запланированного годового объема и уровня 2005 года.

В анализируемом периоде платежи более 8,5 тыс. крупнейших плательщиков за сверхлимитное загрязнение составили около 4,5 млрд. рублей. Динамика поступлений в 2007 году (по сравнению с 2006 годом) показывает, что плата в пределах нормативов выбросов (сбросов), лимитов отходов увеличилась. Это связано, прежде всего, с применением коэффициента инфляции к нормативам платы, а также с ростом производства и, как следствие, увеличением выбросов и сбросов в пределах нормативов допустимого воздействия на окружающую среду.

Сумма платы в пределах лимитов выбросов (сбросов) снизилась, при этом плата за сверхлимитное загрязнение незначительно возросла. Это является свидетельством усиления контроля за выдачей лимитов и общего снижения уровня негативного воздействия, превышающего нормативы допустимого воздействия на окружающую среду. Учитывая изложенное, в результате планомерной работы Ростехнадзора и территориальных органов в данном направлении, а также по ряду факторов, приведенных ниже, при снижении общего уровня негативного воздействия поступления по плате за негативное воздействие в 2007 году возросли.

Показатели, характеризующие выбросы загрязняющих веществ в атмосферу (от стационарных источников), свидетельствуют об относительной константе, равной 1,0 данного критерия за период 2005-2007 годов. При этом основным негативным фактором воздействия выбросов загрязняющих веществ в атмосферу являются газообразные и жидкие вещества - более 85 %, доля твердых веществ по этому показателю составляет только порядка 15 процентов.

Следует отметить низкую волатильность (изменчивость) показателей, характеризующих охрану и использование водных ресурсов, что свидетельствует о стабильности мероприятий по данному направлению работ. Так, показатель забора воды из природных источников в целом по системе имеет динамику за трехлетний период всего в диапазоне 0,5-1 %. Такую же хорошую стабильность имеют и другие показатели по водным ресурсам: водопотребление, объемы сброса вод.

По сравнению с 2005 годом в 2007 году забор воды на единицу ВВП сократился на 33,3 % и составил 2,4 литра на 1 рубль ВВП. Образование отходов производства и потребления уменьшилось на 25,3 процента.

Показатель, характеризующий охрану окружающей среды по разделу «отходы производства и потребления», имеет наибольший размер относительных величин. Так, образование отходов производства и потребления в 2006 году увеличилось на 3 % по отношению к 2005 году, и на 11 % в 2007 году по отношению к 2006 году.

#### **Экологические аспекты использования минерально-сырьевой базы**

Как известно, качество окружающей среды в районах действия горно-металлургических, нефтеперерабатывающих и химических предприятий крайне неудовлетворительное. Их промышленные отходы дают наибольшее количество токсичных образований. В России ежегодно производится до 75 млн. т опасных отходов, из них 18 % - утилизируются, более 65 % - направляются в специальные хранилища. Ежегодно 70 % токсичных отходов накапливаются в хранилищах предприятий по производству минеральных удобрений и ядохимикатов. Площадь почвенного покрова, загрязненного тяжелыми металлами и фтором, достигла 3,6 млн. га, а площадь почвенного покрова с высокой степенью загрязнения составляет 253 тыс. гектаров. Поэтому важнейшей задачей является совершенствование технологических процессов с целью создания безотходных технологий и исключения выбросов в атмосферу, воду. При этом в первую очередь необходимо обеспечение наведения порядка в учете и контроле мест захоронения отходов и разработки новых методов их обезвреживания. Рациональное природопользование всегда являлось компромиссом между необходимостью производства и объективными требованиями охраны окружающей среды. Считается, что успешная реализация хозяйственных решений может быть достигнута только за счет разумного использования природных ресурсов и принятия мер экологической безопасности.

#### **Проблемы и факторы, влияющие на эффективность охраны окружающей среды**

Стратегической целью государственной экологической политики является сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих

функций для устойчивого развития общества, повышение качества жизни, обеспечение конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду, улучшение здоровья населения и демографической ситуации, обеспечение экологической безопасности страны.

Основные экологические проблемы России связаны с рядом факторов, в их числе:

- отсутствие целостной государственной экологической политики;
- несовершенство правовых, административных и экономических механизмов, компенсирующих экологический вред от хозяйственной деятельности и стимулирующих перевод российской промышленности и транспорта на экологически чистые энерго- и ресурсосберегающие технологии и производство экологически безопасной продукции, соответствующей международным стандартам;
- несоответствие федеральных и региональных экологических программ;
- недостаточно интенсивное реформирование законодательных основ природопользования и охраны окружающей среды;
- затянувшийся процесс реструктуризации природоохранных органов России;
- отсутствие четкого разграничения полномочий федерального центра и регионов по вопросам финансирования экологических программ и так далее.

### **Организационные проблемы охраны окружающей среды**

Государственное управление в области охраны окружающей среды включает в себя деятельность всех ведомств природно-ресурсного блока, поскольку многие экологические проблемы возникают на стадиях добычи, эксплуатации и переработки природных ресурсов.

Нуждается в уточнении и детализации распределение функций между специально уполномоченными в сфере природопользования и охраны окружающей среды органами власти каждого уровня. Это относится к вопросам учета и экономической оценки природных ресурсов, установления лимитов использования природных ресурсов и воздействия на окружающую среду, системы платежей, лицензирования природопользования, экологического контроля, мониторинга и экспертизы, экологического образования и другим.

Недостаточная эффективность управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования объясняется также проблемами информационного обеспечения процесса принятия решений. Это относится, во-первых, к информации об имеющихся природных ресурсах (в комплексе), их экономической оценке, влиянии использования одного природного ресурса на другие компоненты окружающей среды, которая должна содержаться в комплексных территориальных кадастрах (до сих пор не внедряющихся), но отсутствует в отраслевых кадастрах. Во-вторых, неудовлетворительно и обеспечение информацией о состоянии природных сред, генерируемой в процессе экологического мониторинга. Здесь также имеют место проблемы, связанные с нестыковкой показателей, контролируемых различными ведомствами - это проблемы периодичности, неоперативности, качества информации, форм ее представления и передачи.

Несовершенна система разработки и реализации региональных и других программ и планов действий по охране окружающей среды, что существенно снижает их результативность. Это объясняется неотработанностью методологии их разработки применительно к новым экономическим условиям и проблемами выделения бюджетных средств.

### **Экономические проблемы охраны окружающей среды**

Основными недостатками экономического механизма охраны окружающей среды и природопользования являются отсутствие действенных стимулов снижения негативного воздействия на окружающую среду, рационального использования природ-

ных ресурсов и применения ресурсо- и энергосберегающих технологий, а также явная недостаточность объемов платежей за выбросы, сбросы, размещение отходов и использование природных ресурсов для финансирования природоохранной деятельности и воспроизводства возобновимых природных ресурсов в требуемых масштабах.

Ставки платы за загрязнение окружающей среды, как правило, не позволяют ни предотвратить, ни компенсировать экологический ущерб.

Применение принципа «загрязнитель платит» направлено на создание механизма экономической ответственности субъекта хозяйственной деятельности за негативное воздействие на окружающую среду и заинтересованности в осуществлении природоохранной деятельности. Помимо этого решается важная задача - создание дополнительного источника финансирования мероприятий в области охраны окружающей среды.

Этот принцип реализуется через взимание платы за загрязнение окружающей среды, величина и эффективность которой во многом определяются уровнем нормативов (ставок) платы за загрязнение. Плата за негативное воздействие на окружающую среду в десятки (40-50) раз ниже стоимости очистных сооружений. Действующие нормативы платы за загрязнение окружающей среды были утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июня 2003 года № 344 «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления», и не учитывают современные экономические реалии, их показатели нуждаются в корректировке.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 8 января 2009 года № 7 «О мерах по стимулированию сокращения загрязнения атмосферного воздуха продуктами сжигания попутного нефтяного газа на факельных установках» лишь по одному наименованию «метан» нормативы платы в пределах установленных допустимых нормативов выбросов были увеличены с показателя 0,05 до 50, т. е. в 1000 раз, и в пределах установленных лимитов выбросов - с 0,2 до 250, т. е. в 1250 раз. Нормативы для остальных наименований загрязняющих веществ остались прежними.

Необходимо воссоздать систему экологических фондов, средства которых формируются за счет платы за загрязнение и служат дополнительным источником финансового обеспечения экологических программ и природоохранных мероприятий. Таким образом, решение проблемы повышения эффективности платы за загрязнение как экономического стимула одновременно позволит улучшить условия финансирования природоохранной деятельности.

Практически не применяются широко и успешно используемые в зарубежной практике экологические налоги, такие как налоги на потребление экологически вредной продукции, например, на некоторые виды упаковки, удобрений, автомобильные аккумуляторы, шины, топливо и техническое масло.

Не находит применения такой действенный инструмент, как ускоренная амортизация оборудования природоохранного назначения, что также препятствует увеличению возможностей финансирования оснащения предприятий природоохранным оборудованием.

Недостаточно активно и широко внедряется экологическое страхование, которое могло бы позволить аккумулировать значительные финансовые средства целевым образом для преодоления негативных экологических последствий техногенных аварий.

### **Проблемы нормативно-правового регулирования охраны окружающей среды**

Учет экономических и экологических аспектов требует комплексного подхода к природопользованию и охране окружающей среды. Для реализации этого подхода на практике необходимо реформировать законодательную и нормативную систему регулирования природопользования.

Действующие в сфере охраны окружающей среды законы не проявили себя в качестве эффективного инструмента решения экологических проблем. Нормативно-правовая база регулирования охраны окружающей среды и природопользования характеризуется следующими основными недостатками:

- несогласованность нормативно-правовой базы на федеральном и региональном уровнях;

- недостаточно четкое и обоснованное разграничение полномочий Российской Федерации и ее субъектов в сфере природопользования и охраны окружающей среды;

- несовершенство системы платежей за загрязнение окружающей среды (включая механизм их индексации), других экономических и финансовых инструментов природопользования;

- действующее законодательство недостаточно развито и не содержит механизмов, обязывающих природопользователей снижать негативное воздействие на окружающую среду, выполнять природоохранные и восстановительные мероприятия в полном объеме, компенсирующем причиненный вред;

- отсутствие законодательных механизмов по обязательному экологическому страхованию, экологическому аудиту, нормированию качества окружающей среды, внедрению наилучших экологически безопасных технологий, поэтапному сокращению воздействия на окружающую среду не позволяет обязать природопользователей уделять больше внимания решению экологических проблем и делает государственный контроль менее действенным;

- недостаточно четкое разграничение функций и отсутствие должной координации между органами, осуществляющими контроль в сфере природопользования и охраны окружающей среды;

- отсутствие в действующем законодательстве регламентов и порядков надзора за исполнением органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий в области водных отношений и в области охраны и использования объектов животного мира;

- отсутствие условий для комплексного подхода к природопользованию;

- недостаточная регламентация целевого использования средств, предназначенных для воспроизводства природных ресурсов;

- отсутствие в бюджетном законодательстве Российской Федерации положений о целевом расходовании средств, поступающих по результатам контрольно-надзорной деятельности Росприроднадзора в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, на природоохранные и восстановительные мероприятия, а также положения о финансовых обязательствах природопользователей в виде платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации за непринятие мер по рекультивации нарушенных земель, по обращению с отходами и иным фактам причинения вреда природным ресурсам и окружающей среде;

- несовершенство системы информационного обеспечения государственного регулирования природопользования;

- отсутствие в системе Минприроды России регламентов взаимодействия Росгидромета, Ростехнадзора и Росприроднадзора, способствующих немедленному реагированию в виде проведения Росприроднадзором внеплановых контрольно-надзорных мероприятий по фактам загрязнения окружающей среды и нарушения природоохранного законодательства, выявленным Росгидрометом и Ростехнадзором;

- отсутствие должного законодательного закрепления форм участия общественных организаций и граждан в контроле за использованием, воспроизводством и охраной природных ресурсов.

Принятие законов - необходимое условие, но недостаточное. Необходимо целый комплекс организационно-правовых мер, совершенствование государственной системы охраны окружающей среды.

### Оценка эффективности деятельности в сфере охраны окружающей среды

Оценка эффективности охраны окружающей среды в 2005-2007 годах осуществлялась на основе согласованных с Минприроды России и Росприроднадзором критериев и показателей эффективности охраны окружающей среды.

Динамика основных показателей и критериев эффективности охраны окружающей среды в целом по стране, по данным Росприроднадзора, приведена в таблице:

Критерии, показатели	Вид контроля	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Объем поступления в федеральный бюджет средств от штрафов, млн. руб.	Лесной, водный, ГТС	36,5	64,9	83,196*
Объем поступления в федеральный бюджет средств, взысканных по судебным искам, млн. руб.	Лесной, водный, ГТС	80,9	44,77	78,362*
Количество выявленных нарушений	Лесной, водный, ГТС	34240	32139	40803*
Количество возбужденных уголовных дел по фактам выявленных нарушений	Лесной, водный, ГТС		274	96
Объем предотвращенного ущерба окружающей среде, млн. руб.	В приложении к приказу от 28.08.2007 г. № 276 графа «Объем предотвращенного ущерба окружающей среде» отсутствует			
Доля устраненных нарушений из числа нарушений в сфере природопользования, %	Водный, лесной, ГТС	53	48,7	60,6
Доля проверенных разрешительных документов в общем количестве разрешительных документов в сфере охраны окружающей среды, %	Лесной, водный	16,6	19,3	

\* Лесной, водный, экологический, земельный, ГТС.

Анализ приведенных показателей свидетельствует об ежегодном увеличении поступлений в федеральный бюджет средств от штрафов (в 2,3 раза в 2007 году по сравнению с 2005 годом). В то же время динамика показателей поступления в федеральный бюджет средств, взысканных по судебным искам, показывает их двукратное уменьшение в 2006 году; в 2007 году также не достигнут уровень 2005 года (73,4 млн. рублей к 80,9 млн. рублей в 2005 году). Намечился устойчивый рост количества выявленных нарушений. Так, в 2007 году этот показатель превысил показателя 2005 года на 20,5 %. Однако в 2007 году резко (в 3 раза) сократилось количество возбужденных уголовных дел по фактам выявленных нарушений. Доля устраненных нарушений в сфере природопользования в 2007 году по сравнению с показателями 2005 года увеличилась на 12,5 процента.

Все это свидетельствует о сравнительно стабильной деятельности Росприроднадзора в сфере охраны окружающей среды в проверяемый период.

Стратегическими и тактическими целями Минприроды России в сфере охраны окружающей среды, воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов являются:

- создание условий для повышения эффективности использования природных ресурсов;
- повышение защищенности природной среды и обеспечение безопасности жизнедеятельности человека от негативных природных явлений и антропогенного воздействия;
- создание условий для эффективного осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

Достижение указанных целей осуществляется через реализацию семи основных задач:

- обеспечение комплексного государственного контроля за выполнением требований законодательства Российской Федерации, международных норм и правил в области природопользования и охраны окружающей среды по осуществлению комплексного государственного контроля и надзора в сфере природопользования и охраны окружающей среды (Минприроды России, Росприроднадзор);
- снижение уровня загрязнения почв и земельных ресурсов (Минприроды России, Роснедра, Росприроднадзор);
- снижение уровня загрязнения поверхностных вод (Минприроды России, Росводресурсы, Ростехнадзор, Росприроднадзор, Росгидромет);
- обеспечение охраны морской среды, выполнение международных обязательств Российской Федерации на море (Минприроды России, Росприроднадзор);
- обеспечение сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира (Минприроды России, Росприроднадзор);
- снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха (Минприроды России, Роснедра, Ростехнадзор, Росгидромет, Росприроднадзор);
- создание условий для эффективного осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания (Минприроды России, Росприроднадзор).

### **Реакция проверенных организаций**

Проекты заключений, выводов и рекомендаций Счетной палаты Российской Федерации, подготовленных по итогам проведения аудита эффективности, в целом одобрены объектами проверки.

### **Заключение и выводы по результатам аудита эффективности**

1. Динамика основных экологических показателей развития России показывает увеличение негативного воздействия на окружающую среду. Отмечаются тенденции сокращения видового биологического разнообразия и изменения состояния окружающей среды на фоне потепления климата. В городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения воздуха проживает 56 % городского населения. Ситуация с качеством питьевой воды продолжает оставаться крайне неблагоприятной в первую очередь вследствие сбросов сточных вод в поверхностные водные объекты. Сохранение современного уровня негативного воздействия и непринятие мер по сокращению накопленного экологического ущерба могут привести к дальнейшему обострению экологических проблем.

2. Состояние среды обитания и влияние ее факторов как интегральный показатель качества окружающей среды оказывают влияние на здоровье населения.

В анализируемый период в целом по стране риск возникновения заболеваний на загрязненных территориях выше, чем на чистых. Анализ структуры первичной заболеваемости за последние годы показал, что первое место в структуре заболеваемости у всех групп населения в большинстве субъектов Российской Федерации занимают болезни органов дыхания, вызванные загрязнением атмосферного воздуха. Удельный вес данного вида заболеваний составляет почти 60 % от всех заболеваний взрослого и детского населения страны. Примерно одна шестая часть территории страны, где проживают более 60 млн. человек, является экологически неблагоприятной. В ряде регионов антропогенные нагрузки давно превысили установленные нормативы и сложилась критическая ситуация, при которой возникают значительные изменения ландшафтов, происходит истощение и утрата природных ресурсов, значительно ухудшаются условия проживания населения.

3. В стране растет число случаев и комплексов опасных и неблагоприятных явлений техногенного и антропогенного характера, наносящих значительный социальный и экономический ущерб экономике страны, который ежегодно составляет 60 млрд. рублей. В целом по стране число случаев опасных явлений и комплексов неблагоприятных явлений, нанесших социальный и экономический ущерб, ежегодно увеличивается, в 2007 году их число составило 436, или в 2 раза больше, чем в 2003 году. В ходе аудита эффективности на проверенных объектах выявлен ущерб, причиненный окружающей природной среде, на общую сумму 29391 млн. рублей:

- последствия техногенной аварии, произошедшей в 2006 году на Верхнекамском месторождении, негативно отразились на социально-производственной сфере ОАО «Уралкалий» (г. Березняки Пермского края), привели к потере для добычи 228 млн. т хлористых солей;

- из-за нарушений требований природоохранного законодательства в 2007 году при разработке месторождений углеводородного сырья на территории острова Сахалин окружающей среде причинен ущерб в объеме более 390 млн. рублей;

- ОАО «Орскнефтеоргсинтез» при расчете платы за размещение отходов обществом отходы 3 и 4 класса опасности рассчитывались по одному (наименьшему) нормативу. В результате недопоступление денежных средств в доход федерального бюджета за период 2005-2007 годов по КБК 49811201000010000120 «Плата за негативное воздействие на окружающую природную среду» составило 998,6 тыс. рублей. После проведенного перерасчета они перечислены в полном объеме в федеральный бюджет;

- суммарный ущерб, нанесенный окружающей природной среде загрязнением нефтепродуктами вследствие аварии, произошедшей в 2007 году в Керченском проливе, оценен почти в 29 млрд. рублей.

4. Государственное управление в области природопользования и охраны окружающей среды базируется на системе законодательных и иных нормативных правовых актов, насчитывающих более 70 федеральных законов и 4000 подзаконных актов, однако многие положения Экологической доктрины Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 года № 1225-р, в настоящее время не нашли своего отражения в природоохранном законодательстве и остаются нереализованными.

5. Действующее законодательство не в полной мере обязывает природопользователей снижать негативное воздействие на окружающую среду, выполнять природоохранные и восстановительные мероприятия в полном объеме, отсутствуют механизмы, обязывающие природопользователей компенсировать причиненный вред окружающей среде. Отсутствует федеральная целевая программа, предполагающая участие различных федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов Российской Федерации, других заинтересованных лиц и организаций в решении накопившихся проблем в сфере охраны окружающей среды, которые зачастую имеют межотраслевой характер.

6. Формы экономического стимулирования рационального природопользования в Российской Федерации в настоящее время практически отсутствуют. Плата за негативное воздействие на окружающую среду фактически превратилась в дополнительное налоговое обременение предприятий, размер платы и механизм ее начисления никак не стимулируют предприятия к внедрению природоохранных технологий, поскольку даже начисляемая по максимальной ставке плата не сопоставима с реальными затратами предприятий на осуществление природоохранных мероприятий. Ставки платы за загрязнение окружающей среды, как правило, не позволяют ни предотвратить, ни компенсировать экологический ущерб.

7. В течение последних лет несколько раз проведено реформирование органов госконтроля за состоянием окружающей среды, при этом сохраняется недостаточность финансирования, что приводит к снижению качества проводимых контрольных мероприятий и оттоку высококвалифицированных кадров.

8. На территории Российской Федерации более 6000 тыс. единиц хозяйствующих субъектов, а охват государственным контролем органами Росприроднадзора ежегодно составляет лишь 0,4 %, или не более 24 тыс. единиц в год. При этом типовое положение о порядке осуществления производственного экологического контроля не разработано. Результаты аудита показали, что степень влияния результатов контрольно-надзорной деятельности на качество окружающей среды и ее компонентов увеличится при условии совершенствования нормативно-правовой базы в области государственного экологического контроля и установления порядка информационного обмена между Росгидрометом, Ростехнадзором и Росприроднадзором.

9. Анализ материалов, отражающих состояние охраны окружающей среды, свидетельствует о наличии негативных факторов, представляющих риски в нормативно-правовой и организационной сферах, при практическом осуществлении природоохранных мероприятий, а также коррупционные риски, охватывающие все сферы природоохранной деятельности. Основными проблемами в области мониторинга загрязнения окружающей среды являются: недостаточно эффективное государственное регулирование деятельности различных субъектов, решающих задачи в этой сфере (федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, объекты реального сектора экономики), что приводит к созданию дублирующих систем наблюдений и не обеспечивает получение сопоставимых данных для всей территории страны; низкий технический уровень государственной наблюдательной сети, не отвечающий международным требованиям.

10. В ходе проведения аудита были установлены явное несоответствие ряда концептуальных подходов в сфере особо охраняемых природных территорий современным социально-экономическим реалиям, а также мировому позитивному опыту в указанной сфере (в первую очередь это касается некоторых аспектов функционирования государственных природных заповедников, национальных парков и федеральных заказников), необходимость пересмотра этих концептуальных подходов и соответствующей корректировки правовой базы и управленческой практики.

Отсутствует точный учет площадей земель ООПТ, значительные земли по кадастровому учету не отнесены к охраняемым территориям. По данным государственного доклада, подготовленного Роснедвижимостью, к категории «земли ООПТ» отнесено 34,4 млн. га земли, в то время как при приеме-передаче ООПТ федерального значения в ведение Минприроды России (в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2008 года № 2055-р) их площадь составила 53,6 млн. га, что на 55,8 % больше. В результате 19,2 млн. га ООПТ по кадастровому учету числятся в других категориях земель и менее защищены от нецелевого использования.

Возложенные на Минприроды России полномочия по разработке и утверждению правил ведения государственного кадастра ООПТ, форм учетной документации по ООПТ и методических указаний по их заполнению, а также порядка публикации кадастровых сведений выполнены не в полном объеме.

11. Проведенный в ходе аудита анализ финансирования природоохранных мероприятий выявил ряд проблем:

- не реализована в должной степени в практической деятельности главная функция бюджетной системы - доходно-расходная. Отсутствует оценка результа-

тов планирования бюджета - не распределение средств, а достижение эффективности проведенных расходов;

- методика расчета потребностей в финансировании природоохранной деятельности, в основе которой лежит база предыдущих лет, а не реальные потребности, не обеспечивает объективный подход к направлению средств федерального бюджета, эффективность бюджетного процесса в решении важнейших экологических проблем;

- базовые параметры финансирования не учитывают фактические расходы ведомств природоохранного комплекса, в результате чего средства федерального бюджета, выделенные на выполнение природоохранных мероприятий, не дают должного эффекта.

**12.** Критерии и показатели, проанализированные при проведении аудита состояния окружающей природной среды и ее охраны, показали следующее.

Анализ показателей, характеризующих выбросы загрязняющих веществ в атмосферу (от стационарных источников), свидетельствует об относительной константе, равной 1,0 данного критерия за период 2005-2007 годов. При этом основным негативным фактором воздействия выбросов загрязняющих веществ в атмосферу являются газообразные и жидкие вещества - более 85 %, доля твердых веществ по этому показателю составляет только около 15 процентов.

Низкая изменчивость показателей, характеризующих охрану и использование водных ресурсов, свидетельствует о стабильности мероприятий по данному направлению работ. Так, показатель забора воды из природных источников в целом по системе имеет динамику за трехлетний период всего в диапазоне 0,5-1 %. Также стабильны показатели по водопотреблению, объему сбросов вод.

Показатель, характеризующий охрану окружающей среды по разделу «отходы производства и потребления», имеет наибольший и, следовательно, наилучший размер относительных величин. Так, образование отходов производства и потребления в 2006 году увеличилось на 3 % по отношению к 2005 году и на 11 % в 2007 году по отношению к 2006 году. Более половины отходов (55 %) образует угольная промышленность, 16 % приходится на цветную металлургию, 7 % - на черную, 12 % - на остальные отходы, включая твердо-бытовые. При этом наибольшую опасность для жизни и здоровья граждан представляют колоссальные объемы твердо-бытовых отходов, захороненные в необорудованных местах вблизи городов, а также промышленные отходы высоких классов опасности, такие, как тяжелые металлы и высокотоксичные вещества. Вместе с тем валовое количество ежегодно образуемых твердых бытовых отходов, которые в несортированном виде имеют 4 класс опасности согласно федеральному классификационному каталогу отходов, составляет не более 50 млн. тонн. В то же время количество ежегодно образуемых промышленных отходов, имеющих 1-4 классы опасности, составляет 350-390 млн. тонн.

Критерий, характеризующий затраты на охрану окружающей среды с 2005 по 2007 год, свидетельствует о динамике роста абсолютных величин: на 14 % в 2006 году по отношению к 2005 году и на 8 % в 2007 году по отношению к 2006 году.

В 2006 году рост затрат на рекультивацию земель в целом по этому критерию оказался наибольшим и составил 30 %, тогда как затраты на охрану и рациональное использование водных ресурсов возросли по отношению к 2005 году лишь на 9,5 % (наименьшая динамика роста). Однако в 2007 году динамика показателей была обратной. Так, наибольший рост текущих затрат на охрану окружающей среды по критерию на рекультивацию земли был наибольшим и составил почти 13 %, в то время как наименьшим оказался критерий затрат на рекультивацию земель, составивший 5 процентов.

В анализируемом периоде доходы федерального бюджета по КБК 11201000010000120 «Плата за негативное воздействие на окружающую среду» ежегодно росли. При этом разрыв между плановыми показателями и фактическим сб-

ром платежей ежегодно увеличивался и в 2007 году составил 28,6 %, что на 15,1 % больше, чем в 2005 году. По всем уровням бюджетной системы они составили 16889 млн. рублей. Сборы ежегодно увеличивались и в 2005 году составили 2627 млн. рублей, в 2006 году - 2769 млн. рублей, в 2007 году - 3376 млн. рублей.

Анализ сведений о выбытии и восстановлении лесов показал, что за последние 5 лет в стране вырублены и повреждены пожарами леса на площади 10212,8 тыс. га, а лесовосстановление проведено лишь на 4192 тыс. га (41 %), в том числе посадки новых лесов на площади 1046 тыс. га, или 10,2 % от площади их утраты. В среднем за 1 год утрачивается и повреждается 2042,5 тыс. га лесов, а восстанавливается 838,4 тыс. га, в том числе посадка 209,2 тыс. га лесов. Таким образом, среднегодовые невосполненные потери составили 1833 тыс. гектаров.

Качество окружающей среды в районах действия горно-металлургических, нефтеперерабатывающих и химических предприятий крайне неудовлетворительное. Их промышленные отходы дают наибольшее количество токсичных образований. В России ежегодно производится до 75 млн. т опасных отходов, 18 % из них утилизируются, а более 65 % направляются в специальные хранилища. Ежегодно 70 % токсичных отходов накапливаются в хранилищах предприятий по производству минеральных удобрений и ядохимикатов. Площадь почвенного покрова, загрязненного тяжелыми металлами и фтором, достигла 3,6 млн. га, а площадь почвенного покрова с высокой степенью загрязнения составляет 253 тыс. гектаров. Поэтому важнейшей задачей является совершенствование технологических процессов с целью создания безотходных технологий и исключения выбросов в атмосферу, воду. При этом в первую очередь необходимо обеспечение наведения порядка в учете и контроле мест захоронения отходов и разработки новых методов их обезвреживания. Рациональное природопользование всегда являлось компромиссом между необходимостью производства и объективными требованиями охраны окружающей среды. Считается, что успешная реализация хозяйственных решений может быть достигнута только за счет разумного использования природных ресурсов и принятия мер экологической безопасности.

Несмотря на значительные объемы сброса загрязняющих сточных вод в поверхностные водоемы, строительство станций по их очистке ведется крайне недостаточно. В 2007 году в Архангельской, Саратовской, Челябинской, Иркутской, Магаданской областях, Ставропольском крае, Республике Хакасия не введено ни одной станции по очистке сточных вод. В Воронежской области при сбросе 416 тыс. куб. м загрязненных вод в сутки введены станции мощностью 0,5 тыс. куб. м; в Пензенской области - 350 тыс. куб. м и 0,4 тыс. куб. м; в Кемеровской области - 2101 тыс. куб. м и 0,5 тыс. куб. м, соответственно.

Анализ финансовых показателей говорит о том, что затраты на охрану окружающей среды ежегодно увеличиваются, в том числе и за счет средств федерального бюджета. В 2007 году по сравнению с 2005 годом они увеличились на 27,1 %, а из федерального бюджета - на 72,9 %. По удельному весу расходов, выделяемых на охрану окружающей среды в валовом внутреннем продукте, Российская Федерация занимает одно из ведущих мест в мире. Они составляют около 0,9 % от валового внутреннего продукта. При этом доля Российской Федерации в общем объеме средств, выделяемых «Группой восьми» на решение экологических вопросов, составляет менее 1 %. В абсолютных показателях объемы финансирования природоохранных мероприятий в 2007 году составили 324,3 млрд. рублей, или на 27,7 % больше, чем в 2005 году, из них за счет федерального бюджета - 8,2 млрд. рублей, или на 72,9 % больше, чем в 2006 году.

Анализ финансирования природоохранных мероприятий выявил ряд проблем, требующих дополнительного рассмотрения. Методика расчета потребностей в финансировании природоохранной деятельности, в основе которой лежит база

предыдущих лет, а не реальные потребности, не обеспечивает объективный подход к направлению средств федерального бюджета, эффективность бюджетного процесса в решении важнейших экологических проблем. На сегодняшний день отсутствуют законодательные механизмы по обязательному экологическому страхованию, экологическому аудиту, нормированию качества окружающей среды, внедрению наилучших экологически безопасных технологий, поэтапному сокращению воздействия на окружающую среду, что не позволяет обязать природопользователей уделять больше внимания решению экологических проблем и делает государственный контроль менее действенным.

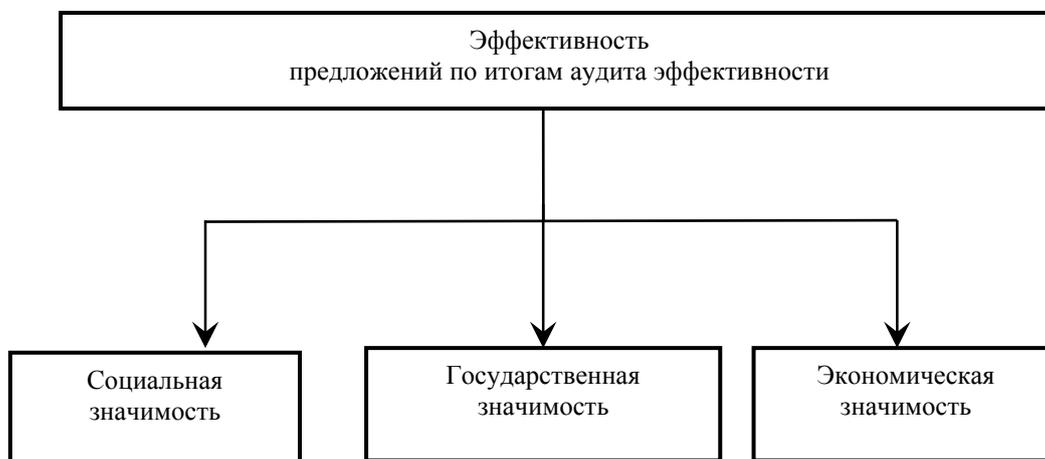
Результаты настоящего аудита свидетельствуют - улучшение качества воздуха в городах и достижение благоприятных условий для проживания населения невозможно без принятия необходимых мер.

### **Предполагаемый эффект от реализации предложений по итогам аудита эффективности**

Экономический эффект от реализации предложений по итогам аудита оценивается путем сравнения необходимых затрат на ликвидацию возможного экологического ущерба с затратами на профилактические (превентивные) мероприятия. Таким образом, экономическая эффективность и результативность реализации в основном зависят от степени выполнения рекомендаций.

Практика показывает, что в экономически развитых государствах отношение средств, вложенных в предупреждение чрезвычайных ситуаций, к предотвращенному ущербу составляет 7-10 %, это соответствует экономическому эффекту от 10 рублей до 14,5 рубля на каждый вложенный рубль.

Предварительная оценка ожидаемой эффективности и результативности предложений проведена по критериям социальной, экономической и государственной значимости планируемых результатов.



К числу ожидаемых показателей эффективности и результативности по группе социально значимых результатов относятся следующие показатели:

- снижение социальной напряженности в обществе, обусловленной наличием либо возможностью появления поражающих факторов окружающей природы, негативно воздействующих на население страны;
- создание дополнительных условий для оздоровления нации, снижения уровня смертности и заболеваемости населения, сохранения генофонда страны и поддержания его на необходимом для нормального развития общества уровне;
- повышение жизненного уровня населения Российской Федерации.

К числу ожидаемых показателей эффективности и результативности по группе результатов, имеющих государственную значимость, относятся следующие показатели:

- выявление и анализ существующих и вновь возникающих угроз экологической направленности, а также путей их парирования;
- повышение уровня национальной безопасности Российской Федерации в рассматриваемой области;
- обновление технологической базы потенциально опасных производственных объектов, повышение уровня их экологической безопасности;
- повышение безопасности транспортировки и перевалки опасных грузов;
- подготовка высококвалифицированных научных и производственных кадров в профильных областях;
- восстановление (реабилитация) сельскохозяйственных земель, выведенных из хозяйственного оборота по причине их загрязнения токсичными химическими веществами и опасными биологическими агентами.

К числу ожидаемых показателей эффективности и результативности по группе результатов, имеющих экономическую значимость, относятся следующие показатели:

- прирост валового внутреннего продукта за счет снижения экономического ущерба от последствий аварий и катастроф на опасных объектах;
- повышение эффективности производственной деятельности опасных производств и объектов за счет модернизации химико-технологических и биотехнологических процессов в рамках реализации мероприятий;
- увеличение выпуска для внутреннего и внешнего рынков конкурентоспособной продукции, обеспечивающей защиту людей, снижение уровня экологической опасности во всех ее проявлениях.

### **Предложения**

В целях совершенствования и повышения эффективности охраны окружающей среды в Российской Федерации рекомендуется.

#### **1. Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину:**

- осуществить меры по внесению изменений в природоохранное законодательство, обеспечивающие повышение эффективности природопользования, усиление ответственности органов исполнительной власти в сфере охраны окружающей среды и уменьшающие коррупционные риски, в том числе:

в постановление Правительства Российской Федерации от 12 июня 2003 года № 344 «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления» в части увеличения ставок платы за загрязнение окружающей среды;

- рассмотреть вопросы:

о закреплении нормативным правовым актом расходования средств, полученных от штрафов и исков за нарушения в сфере экологии, целевым назначением на охрану окружающей среды в рамках подготовки и реализации программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации с установлением соответствующих показателей эффективности;

по осуществлению необходимых мер по межеванию и постановке на кадастровый учет всех земель особо охраняемых природных территорий;

об утверждении изменения (увеличения) численности государственных инспекторов территориальных органов Росприроднадзора в целях обеспечения государственного контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации и

международных норм и стандартов в области морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе, а также за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов на континентальном шельфе;

по включению в программы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации положений, предусматривающих соблюдение основных принципов охраны окружающей среды, в том числе ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях.

о принятии федеральной целевой программы в сфере экологии и охраны окружающей среды.

2. Министру природных ресурсов и экологии Российской Федерации Ю. П. Трутневу:

- принять меры по активизации нормотворческой деятельности в сфере охраны окружающей среды, обеспечению своевременной и качественной подготовки нормативных правовых актов в соответствии с Экологической доктриной Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 года № 1225-р;

- подготовить Правительству Российской Федерации предложения о:

внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 12 июня 2003 года № 344 «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления» в части увеличения ставок платы за загрязнение окружающей среды;

рассмотрении вопроса о закреплении нормативным правовым актом расходования средств, полученных от штрафов и исков за нарушения в сфере экологии, целевым назначением на охрану окружающей среды в рамках подготовки и реализации программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации с установлением соответствующих показателей эффективности;

утверждении изменения (увеличения) численности государственных инспекторов территориальных органов Росприроднадзора в целях обеспечения государственного контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации и международных норм и стандартов в области морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе, а также за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов на континентальном шельфе;

включении при разработке и реализации в программы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации положений, предусматривающих соблюдение основных принципов охраны окружающей среды, в том числе ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях;

- в сфере организации и функционирования особо охраняемых природных территорий принять меры по:

оптимизации границ существующих особо охраняемых природных территорий;

созданию особо охраняемых природных территорий, предусмотренных распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2001 года № 725-р;

разработке перспективной схемы территориального планирования Российской Федерации в области развития и размещения особо охраняемых природных территорий федерального значения, предусмотренной статьей 10 Градостроительного кодекса Российской Федерации;

межеванию и постановке на кадастровый учет всех земель особо охраняемых природных территорий;

разработке методики ограничения допустимой нагрузки на особо охраняемые природные территории, определения экологической емкости природных систем регионов и учета природного капитала;

- подготовить предложения по реализации форм действенного контроля за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий в установленной сфере.

#### **По результатам контрольного мероприятия направлены**

1. Представление Счетной палаты Российской Федерации Министру природных ресурсов и экологии Российской Федерации Ю. П. Трутневу (с приложением отчета о результатах контрольного мероприятия).

2. Информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину.

3. Отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**М. В. ОДИНЦОВ**