

Ситуация

Кратко об экологической ситуации в нашей стране: к сожалению, кризисные тенденции, с полной отчетливостью проявившиеся в России еще с 1970-х годов, не преодолены, а в отдельных аспектах даже углубляются, несмотря на спад производства и принимаемые меры.

Российские территории с ненарушенными экосистемами занимают почти 65% площади страны (11 млн. км²) и играют ключевую роль в процессах глобальной экодинамики. Значение этого крупнейшего в мире Северного Евразийского центра стабилизации окружающей среды для восстановления биосферы Земли будет все больше возрастать. Однако 1/7 нашей территории, где сосредоточена основная часть населения и производства, находится в неудовлетворительном экологическом состоянии. Удельные показатели воздействий на окружающую среду в расчете на душу населения и единицу ВВП в России относятся к самым высоким в мире.

Превышение ПДК вредных веществ отмечается в воздухе 185 городов и промышленных центров с населением свыше 61 млн. человек. Случаи пятикратного превышения ПДК загрязнителей воздуха отмечены более чем в 120 городах. По оценкам, загрязнение атмосферного воздуха в среднем обуславливает 17% общей заболеваемости у детей, 10% — у взрослых.

Не отвечает санитарно-гигиеническим и рыбохозяйственным нормативам качество воды большинства водных объектов России, так как почти 40% сбрасываемых сточных вод относится к категории загрязненных. Почти половина населения вынуждена пользоваться водой, не соответствующей нормативным требованиям.

Неудовлетворительное остается экологическое состояние значительной части используемых в сельском хозяйстве земель, сохраняется тенденция деградации почвенного покрова, понижения содержания гумуса.

Огромный вред наносит браконьерство. В последнее время несколько возросла эффективность борьбы с этим злом, но, увы, не в отношении браконьерского вылова осетровых.

Острыми остаются проблемы переработки бытовых и промышленных отходов, уничтожения химического оружия. Сохраняется угроза импорта в Россию опасных отходов.

Общество тревожит низкая изученность проблемы загрязнения окружающей природной среды диоксинами и другими супертоксикантами, а также появление в производстве новых веществ, последствия применения которых недостаточно изучены.

Подробно экологическая ситуация в стране характеризуется в ежегодных государственных докладах о состоянии окружающей природной среды Российской Федерации, которые издаются и широко распространяются.

Для Госкомэкологии России, как и в целом для всех экологов нашей страны, 1999 год был годом Второго Всероссийского съезда по охране природы, который, по общему признанию, прошел на высоком профессиональном уровне. Съезд принял ряд важнейших документов, выработал согласованные позиции по важнейшим проблемам стратегии устойчивого развития России, реализации Национального плана действий по охране окружающей среды на 1999-2001 годы, оценке изменений состояния окружающей среды, приоритетам и путям решения проблем охраны природы.

Съезд создал постоянно действующий орган по реализации решений — Исполнком Съезда, в состав которого вошли представители органов законодательной и исполнительной власти, общественных экологических организаций.

Госкомэкология России совместно с другими организациями, и в первую очередь с Центром экологической политики России, принимает меры по обеспечению выполнения решений Съезда, материалы которого опубликованы и общедоступны.

Экологическая политика

На пороге XXI века для любого государства, отвечающего минимальным условиям цивилизованности, экологическая политика является необходимой частью общей политики. Экологические проблемы порождены социально-экономическим развитием и связаны практически со всеми аспектами жизни современного общества, поэтому и экологическая политика должна тесно координироваться с социальной, экономической, научно-технической, культурной политикой.

* Доклад председателя Госкомэкологии России В.И. Данилова-Данильяна на заседании Коллегии Госкомэкологии России, обсудившей итоги работы Комитета и его территориальных органов в 1999 году и задачи на 2000 год.

Ожидаемый подъем экономики России обязательно должен изменить негативные тенденции роста ресурсоемкости производства. В противном случае, если подъем будет происходить за счет простой мобилизации старых производственных фондов, то воздействие на окружающую среду не только возвратится на прежний уровень, но и превзойдет его. Ближайшая и главная цель экологической политики — добиться, чтобы экономический рост происходил без увеличения нагрузки на окружающую среду, то есть на новой технологической базе.

Основы экологической политики закреплены в ряде указов Президента России, в планах действий Правительства РФ в области охраны окружающей среды и других основополагающих документах.

ГЭЭ. Однако во многих случаях материалы представляются на ГЭЭ некомплектно, без учета замечаний и предложений экспертных комиссий по ранее проведенным экспертизам. Очень низкое качество имеющихся материалов, обосновывающие общие допустимые уловы на 2000 год.

По ряду рассмотренных ГЭЭ документов отмечены нарушения действующего законодательства при их подготовке. Например, выбор земельных участков органами местного самоуправления и аппаратами администраций практически всех субъектов Федерации под производственное строительство, а также под дачное и индивидуальное жилищное строительство из земель лесного фонда в лесах первой группы осуществляется с нарушением Земельного и Градостроительного кодек-

ного закона "Об отходах производства и потребления" ведется разработка нормативных документов, необходимых для реализации его основных положений. Приняты два постановления Правительства. Подготовлены и направлены на согласование в заинтересованные министерства и ведомства проекты еще четырех постановлений.

Отработана система контроля за трансграничным перемещением опасных отходов. Министром России зарегистрирован приказ Госкомэкологии "Об утверждении порядка контроля и надзора за трансграничными перевозками опасных отходов".

В исполнение Федерального закона "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации" подготовлены и согласованы с МПР, МИДом, Минтрансом, Минобороны, Миннауками, Министром, Гос-

МЫ ПОДВОДИМ ИТОГИ 1999 ГОДА И НАМЕЧАЕМ ЗАДАЧИ НА 2000 ГОД



В принципе переход в новый век, из Второго тысячелетия в Третье требует не ограничиваться пределами года ни в отчете, ни в плане. Однако вряд ли стоит капитальное подведение итогов делать "наспех", "по горячим следам". Тем более преждевременно говорить о планах на длительную перспективу в области экологии, не опираясь на соответствующие основательные проработки в экономике и социальной сфере, а таких проработок пока нет. Поэтому ограничимся стандартным временным форматом* и остановимся лишь на принципиальных моментах нашей работы.

Осуществление этой политики — главная задача системы охраны природы. Но для решения экологических проблем недостаточно создать сильную природоохранную систему, обеспечить правовую основу её деятельности и приличное финансирование. Достижение экологических целей возможно только как результат глубоких социально-экономических преобразований, затрагивающих все стороны жизни общества. Эти преобразования должны обеспечить переход общества к устойчивому развитию, когда антропогенное воздействие на окружающую среду не нарушает экологического равновесия, соответствует хозяйственной емкости биосфера, условиям, определяемым законами ее устойчивости.

Без изменений в общественном восприятии экологических проблем нельзя ожидать усиления действенного внимания к ним от публичных политиков и власти. Охрана природы не стала еще в нашей стране всенародным делом, понимание важности экологических задач и готовность их решать — удел относительно немногих политиков, администраторов и хозяйственников. Большое количество малочисленных и слабосильных локальных экологических групп остаются разобщенными, им не удается привлечь в свои ряды компетентных людей, грамотно вести свою работу, в итоге они не только не добиваются полезных результатов, но подчас дискредитируют природоохраные идеи.

Рост профессионализма общественных организаций и вовлечение их в решение экологических проблем — этим вопросам мы должны постоянно уделять внимание. Только так можно добиться экологической консолидации нашего общества, мобилизовать тот человеческий потенциал, в том числе интеллектуальный, который необходим для осуществления перехода к устойчивому развитию.

Теперь об отдельных направлениях экологической политики и инструментах ее реализации системой Госкомэкологии России.

Государственная

экологическая экспертиза

В 1999 году организована и проведена государственная экологическая экспертиза (ГЭЭ) 71994 единиц документации, в том числе: на федеральном уровне — 568 единиц; на уровне территориальных комитетов — 71426 единиц. Это заметный рост после спада в 1998 году, обусловленного кризисом 17 августа.

По результатам проведенных экспертиз условно предотвращенный ущерб окружающей природной среде от намечаемой хозяйственной деятельности составил 2,0 млрд. рублей (в ценах 1999 года), в том числе по Управлению ГЭЭ Госкомэкологии России — около 800,0 млн. рублей и по территориальным подразделениям — 1,2 млрд.

Качество предпроектной и проектной документации, представляемой на экологическую экспертизу, стало улучшаться — по объектам, проектирование которых осуществлялось организациями и компаниями, чья документация ранее подвергалась

сов, которые устанавливают, что изъятие таких земель для государственных и общественных нужд допускается в исключительных случаях. Обоснование исключительности (фактически — необходимости использования именно данного участка земли) не было дано ни в одном из сотен рассмотренных случаев. Как правило, участки под строительство выделяются в пригородных и лесопарковых зонах городов и населенных пунктов, в водоохранных зонах рек и водоемов.

Управление ГЭЭ провело значительную работу по руководству деятельностью экспертных подразделений территориальных органов, ее методическому обеспечению, а также сбору и обработке информации о ней.

Часто приходится слышать о якобы имеющих место нарушениях законодательства об экологической экспертизе. Надо различать два типа возможных ситуаций. Первый — непредставление на ГЭЭ документов, подлежащих обязательному экспертизированию, или невыполнение предписаний экспертизы. Здесь субъектом правонарушения является клиент ГЭЭ, а выявлять правонарушения должна вовсе не сама ГЭЭ, а другие органы и системы — прокуратура, экологический контроль и т.п., очень эффективно подключение общественных организаций. Второй — нарушения, допускаемые системой ГЭЭ, т.е. низкое качество и неправильные выводы заключений, необоснованный отказ в приеме документов, задержка сроков выполнения экспертизных работ и пр. О таких нарушениях за 1998-1999 годы у нас сведений нет. Жалобы на длительную работу экспертов бывают, но всякий раз оказывается, что жалобщик просто запамятовал, когда именно он представил экспертизу последний из запрошенных документов. Заключение ГЭЭ может быть отменено судом, но об обращениях в суд с подобными исками Госкомэкология сведений также не получал (за единственным исключением).

Государственный экологический контроль

В мае 1999 года был принят базовый законодательный акт по охране воздушного бассейна — Федеральный закон "Об охране атмосферного воздуха". Это итог пятилетней работы Госкомэкологии.

Закон ориентирован на максимальное использование опыта последних лет. Многие из норм, впервые вводимые законодательно, уже реализуются в том или ином виде на практике. Соответствующие статьи закона должны быть конкретизированы в нормативных правовых актах Правительства РФ и Госкомэкологии России. Перечень только первоочередных нормативных правовых актов для реализации этого закона включает 14 позиций. Распоряжением Правительства РФ утвержден план подготовки этих нормативных правовых актов. Половина из них Комитетом уже подготовлена и представлена либо прорабатывается с заинтересованными министерствами и ведомствами.

После принятия в 1998 году Федераль-

ного законом "Об отходах производства и потребления" ведется разработка нормативных документов, необходимых для реализации его основных положений. Приняты два постановления Правительства. Подготовлены и направлены на согласование в заинтересованные министерства и ведомства проекты еще четырех постановлений.

Подготовлено с участием других министерств и ведомств и направлено в Правительство РФ обоснование необходимости программы на федеральном уровне по борьбе с опустыниванием, предотвращению последствий засух и снижению их влияния в засушливых регионах.

В 1999 году велась работа по подготовке закона о государственном экологическом контроле, в котором конкретизируется содержание понятия государственный экологический контроль и определяются его общие организационно-правовые основы, права и обязанности должностных лиц, его осуществляющих, их правовая и социальная защита, а также меры воздействия на нарушителей природоохранительного законодательства, основные процессуальные требования к оформлению результатов проверок и т.д. Законопроект в инициативном порядке направлен в Правительство РФ, в соответствии с поручением которого от заинтересованных министерств и ведомств получены замечания и предложения.

Параллельно подготовлен проект постановления Правительства "Об утверждении положения о государственном экологическом контроле", который только за 1998-1999 годы трижды направлялся на рассмотрение в заинтересованные министерства и ведомства. На все варианты проекта получены преимущественно отрицательные замечания. Нет сомнений в том, что для многих государственный экологический контроль — кость в горле, от которой очень хотелось бы избавиться.

В 1999 году госэкоконтроль и инспекционную деятельность осуществляли около 5800 инспекторов по охране природы и около 2400 сотрудников инспекций экологического контроля — СИГЭКА. Точные данные еще отсутствуют, но предполагается, что за год территориальными органами проведено около 220 тыс. проверок (в 1998 году — 210 тыс.); выявлено около 290 тыс. нарушений (в 1998 году — 268 тыс.), вынесено около 70 тыс. постановлений о привлечении нарушителей к административной ответственности на сумму более 100 млн. рублей; оформлено 4,9 тыс. постановлений и исков о возмещении вреда на сумму около 1,61 млрд. рублей; возмещен ущерба на сумму около 500 млн. рублей.

За 1999 год произошло сокращение количества СИГЭКА с 245 до 238. Причина

— нет денег. Оснащенность СИГЭКА приборами и оборудованием продолжает оставаться низкой, приборный парк на 60% состоит из морально устаревшего и списанного. Поскольку материальное обеспечение совершенно не финансируется из бюджета, мы можем — на средства, получаемые СИГЭКА за выполнение платных работ, — закупать лишь самые необходимые комплектующие, расходные материалы, химические реактивы, стандартные образцы, проводить поверку приборов. Особенно остро ощущается нехватка компьютеров, газоанализаторов, портативных лабораторий для экспресс-контроля, передвижных лабораторий.

Современные средства измерений стоят десятки и сотни тысяч рублей, сейчас их удается приобрести лишь по программам технической помощи. Однако даже на устаревшей приборной базе за год всеми инспекциями было выполнено более 1 млн. элементоопределений в пробах объектов окружающей среды только в рамках осуществления государственного экологического контроля.

Была продолжена работа по методическому обеспечению работы СИГЭКА. В Реестре методик количественного химического анализа, допущенных для государственного экологического контроля и мониторинга, за год внесены 22 аттестованные методики. Около 50 методик прошли экспертизу для внесения в Реестр и дорабатываются по полученным замечаниям. Сейчас в Реестре 150 аттестованных методик анализа вод, 30 — промывбросов, 12 — почв, 15 — твердых отходов, а также несколько методик определения токсичности почв, донных осадков и вод.

В мае Госкомэкологией России был утвержден "Перечень методик выполнения измерений концентраций загрязняющих веществ в выбросах промышленных предприятий", однако обеспеченность СИГЭКА аттестованными методиками контроля промывбросов остается неудовлетворительной. Они дорого стоят — от 1,5 до 15 тыс. рублей за методику, а бюджетных средств на их разработку и метрологическую аттестацию нет. Однако постаемся в ближайшие 2-3 года обеспечить значительное продвижение в данном вопросе: переработаем имеющиеся старые методики, обеспечим их метрологическую аттестацию за счет Федерального экологического фонда. В ряде регионов разработка необходимых методик осуществляется за счет собственных средств территориальных органов Госкомэкологии РФ.

Деятельность ГИМС и ГПМС

В системе Госкомэкологии России более 7 лет действует созданная Правительством РФ Государственная инспекция по маломерным судам — ГИМС России, в состав которой входят Главное управление и 73 территориальных ГИМС, подчиненных Главному управлению и соответствующим территориальным органам Госкомэкологии.

Для реализации возложенных на Госкомэкологию России задач по обеспечению охраны морской среды, биоразнообразия, соблюдения норм экологической безопасности во внутренних морских и территориальных водах, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации нашим приказом создана Государственная природоохранная морская служба (ГПМС) Госкомэкологии России.

В систему ГПМС входят: 3 природоохраные морские службы, 5 самостоятельных специализированных морских инспекций и 10 спецморинспекций, являющихся структурными подразделениями территориальных органов Госкомэкологии РФ. Общая численность подразделений ГПМС — 590 человек.

ГИМС и ГПМС выполнили плановые задания на 1999 год. Главная задача на 2000 год — добиться оптимальной организационной структуры, укрепить правовую базу их деятельности.

Экономические показатели и финансовое обеспечение

В 1999 году продолжалась работа по внедрению в природоохранной отрасли экологического показателей, посредством которых деятельность системы Госкомэкологии РФ должна получить соответствующее отражение в системе показателей социально-экономического развития страны. За год в целом ожидается выполнение этих показателей: по затратам природоохранного назначения (в том числе инвестициям) — 8,8 млрд. рублей (42% от прогнозных значений); по поступлению средств в экологические фонды — 2,8 млрд. рублей (104% от прогнозных значений). Невыполнение в текущем году плановых заданий по "затратам природоохранного назначения" объясняется практическим отсутствием

финансирования этого направления деятельности из федерального бюджета и тяжелым экономическим положением большинства субъектов Федерации.

Основной обобщающий экологический показатель деятельности по охране и оздоровлению окружающей среды — предотвращенный экологический ущерб, его ожидаемое значение за 1999 год по системе Госкомэкологии — 20,8 млрд. рублей, что в 1,8 раза выше прогноза. Такое значительное превышение связано с усилением результативности работы территориальных органов Госкомэкологии России, а также с введением в прошлом году новых методов исчисления этого показателя.

Анализ представленной территориальными органами информации показывает, что в большинстве субъектов Федерации процесс внедрения показателя прошел достаточно успешно. Однако 19 территориальных органов не представляли отчетную информацию или ссылались сроки ее представления — республики Башкортостан и Якутия, Краснодарский край, Калининградская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область и другие.

Выполнили и превысили установленные прогнозные значения поступления средств в экологические фонды две трети территориальных органов, в том числе республики Адыгея и Карелия, Самарская, Сахалинская, Кировская, Тюменская области. Но по одной трети субъектов Федерации прогнозные значения поступления средств выполнены в среднем на 50%. В их числе — республики Коми и Чувашия, Свердловская, Оренбургская, Брянская, Иркутская и другие области.

Существенным недостатком остается неполный охват природопользователей платой за загрязнение. В целом по стране к сфере производства относится более миллиона предприятий и организаций, из которых только около 30% охвачено платой за загрязнение.

В 1999 году продолжалась работа по формированию правовой и нормативной базы деятельности экологических фондов. В частности, подготовлен и направлен для рассмотрения и согласования в Минфин России и Минэкономики России проект постановления Правительства РФ "О направлениях затрат на осуществление природоохранных мероприятий, финансируемых с привлечением средств экологических фондов". Разработаны и направлены на места проект закона "Об экологическом фонде субъекта Российской Федерации" и Примерное положение о деятельности экологического фонда субъекта Российской Федерации. Эти документы носят рекомендательный характер.

Впервые за последние годы материальные затраты, предусмотренные для Госкомэкологии России на 1999 год, профинансираны Минфином в полном объеме. Однако эти лимиты, к сожалению, соответствуют только 4,5% потребности системы. Лимиты бюджетного финансирования на заработную плату были выделены также в соответствии с планом. Впервые за последние несколько лет полностью обеспечено денежное содержание центрального аппарата Комитета, в том числе профинансираны его материальные затраты.

Существенным дополнением к финансированию территориальных природоохранных органов стало в последние годы выполнение платных работ и услуг природоохранного назначения. Платные работы и услуги оказывают сейчас 58 территориальных органов и 43 государственных учреждения — центры при территориальных органах. Дополнительное финансирование из этого источника составляет в среднем 16%. За счет этой деятельности в 1999 году, по предварительной оценке, получено 73,6 млн. рублей — 135,3% к уровню 1998 года.

В 1999 году, по предварительным данным, система Госкомэкологии России была профинансирана за счет всех источников на сумму 628,98 млн. рублей, что составляет 72,05% от заявленной потребности. В нынешние времена это можно считать успехом и заслугой финансовых подразделений отрасли.

С целью улучшения финансирования мы неоднократно обращались в Правительство РФ и Минфин России с предложениями о дополнительных источниках финансирования на содержание отрасли. Однаково эти предложения не поддержаны.

Контрольно-ревизионными управлениями Минфина России, Счетной палатой, налоговыми и другими контролирующими органами в 1999 году проведены проверки 33 организаций системы Госкомэкологии России. Основные нарушения, отмеченные в актах проверок, — использование средств экологических фондов и средств, полученных от проведения государственной экологической экспертизы, на содержание территориальных органов. Как правило, эти наруше-

ния обусловлены острым недостатком бюджетного финансирования материальных затрат территориальных органов. По результатам проверок Госкомэкологией России выпущено пять приказов, подготовлены заключения и письма по 15 организациям.

В последние годы Правительством Российской Федерации систематически проводится сокращение численности госслужащих и снижение расходов на содержание госаппарата. Численность центрального аппарата Госкомэкологии сокращена с 630 в 1994 году до 330 в прошлом году, или на 48%, а территориальных органов за тот же период — с 11624 до 5400, или на 53,5%. По нормативам же, согласованным Минтрудом России, численность территориальных органов должна составлять как минимум 29 тыс. человек.

Однако установленный Минфином России фонд оплаты труда дает возможность сократить в территориальных органах только 9,2 тыс. человек, в том числе категории государственных служащих — 5,4 тыс. человек. Дальнейшее сокращение численности недопустимо, оно неминуемо приведет к фактической остановке деятельности большинства территориальных органов. В этом мы надеемся на понимание Президента и Правительства Российской Федерации. Если будет принято решение об использовании части средств экологических фондов всех уровней на содержание природоохранной системы, то сохранение численности и даже необходимый ее прирост в отрасли возможны без привлечения дополнительных средств из федерального бюджета.

В соответствии с Законом "О федеральном бюджете на 2000 год" на содержание системы Госкомэкологии России предусмотрены предельные объемы бюджетного финансирования в сумме 486,85 млн. рублей — 46,3% от заявленной потребности. При таких объемах бюджетного финансирования необходимо не только сохранить, но и увеличить привлечение средств из внебюджетных источников (экологические фонды, местные бюджеты, платные услуги и др.). Конечно же, руководители территориальных органов должны ответственно подходить к планированию поступления таких средств. Эти источники финансирования необходимо согласовать с администрациями субъектов Федерации.

Не останавливаясь подробно на работе экологических фондов (в отчете Госкомэкологии России разнообразные данные приведены), хочу остановиться на вопросе о законодательной базе работы фондов. Она не просто недостаточна, но и противоречива, алогична. Система Госкомэкологии России выполняет практически всю работу по наполнению экологических фондов всех трех уровней — федерального, субъектов Федерации и местного. Однако законодательство не закрепляет за этой системой никаких прав регулирования использования средств фондов на двух нижних уровнях, даже возможностей контроля их деятельности. Госкомэкология России и его территориальные органы поэтому не могут рассматриваться как субъекты ответственности за нецелевое расходование средств экологических фондов, если соответствующее право распоряжения этими средствами не было передано им в установленном порядке. Удивительное дело, но даже в органах прокуратуры далеко не всегда адекватно понимают эту особенность нашего несовершенного природоохранительного законодательства и предъявляют нам необоснованные претензии.

Регулирование природоохранной деятельности

Налаженный с 1996 года механизм лицензирования видов деятельности в области охраны окружающей среды способствовал повышению качества предоставляемых экологических услуг. В 1999 году выдано 436 федеральных лицензий. Регулярный контроль за соблюдением лицензионных условий проводится с привлечением территориальных природоохранных органов, во взаимодействии с налоговыми органами, органами ФСБ и МВД России. Продолжалась работа по развитию экологического аудита. За год было подготовлено и аттестовано 323 экоаудитора. В целях создания правовых основ экологического аудита разработан и разослан на согласование в заинтересованные министерства и ведомства проект Положения об экологическом аудите в Российской Федерации.

Подготовлены и направлены в Правительство предложения по изменению действующей редакции Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия. Совместно с Минфином, Минэкономики, МНС России разра-

ботаны проекты правовых и нормативных документов по экологическому налогообложению.

В 2000 году необходимо, наконец, разработать нормативные документы по введению новых видов платежей: за электромагнитное загрязнение окружающей среды и за шумовое воздействие стационарных источников шума. Нужно существенное продвижение в вопросе обеспечения страховой защиты имущественных интересов государства и граждан от вреда, причиняемого загрязнением окружающей природной среды. Нам необходима Концепция экологической налогово-бюджетной политики.

Программное обеспечение природоохранной деятельности

В 1999 году осуществлялось 10 федеральных целевых программ (ФЦП), государственный заказчик по которым — Госкомэкология России. Суммарные затраты на выполнение программных мероприятий за 9 месяцев 1999 года по семи программам составили 916,62 млн. рублей. Основное финансирование программных мероприятий осуществлялось, как и в 1998 году, из внебюджетных источников.

Достаточно успешно реализовывались мероприятия программы "Социально-экологическая реабилитация территории Самарской области и охрана здоровья ее населения", "Оздоровление окружающей среды и населения г. Череповца", "Переработка техногенных образований в Свердловской области".

Несмотря на значительный рост в 1999 году темпов работ по реализации мероприятий ФЦП "Оздоровление экологической обстановки и населения Оренбургской области", программа далека от завершения, следует поставить вопрос о переносе сроков ее исполнения и пролонгации большей части мероприятий.

Из-за недостаточного финансирования по-прежнему неудовлетворительно идет реализация программ "Отходы", "Социально-экологическая реабилитация территории и охрана здоровья населения г. Чапаевска Самарской области", "Обеспечение охраны оз. Байкал и рационального использования природных ресурсов его бассейна". Однако даже в этих программах дело медленно, но все-таки движется, любой ценой мы стараемся обеспечить и обеспечиваем, чтобы, несмотря ни на что, они были "на ходу". Отметчу, что эти три программы представляются не просто приоритетными, а абсолютно необходимыми.

Сегодня принятие Правительством Российской Федерации новых ФЦП в силу финансово-экономических причин практически приостановлено и программно-целевой подход к решению хозяйственных, в том числе экологических, проблем перестает действовать. Такой подход оправдан только в случае, когда федеральные целевые программы играют роль лишь канала получения средств из федерального бюджета. Процесс подготовки новых программ не должен быть прекращен, но требует существенной корректировки на основе единого стратегического подхода, адекватного учета государственных приоритетов. Но как раз приоритеты развития России и остаются неопределенными, и отсутствует приемлемый механизм их выявления и оценки.

В соответствии с решением нашей Коллегии от 24.12.97, в целях улучшения координации работ по реализации ФЦП, заказчиком по которым является Госкомэкология России, образован Координационный совет по реализации ФЦП. В отчетном периоде Совет обеспечивал координацию и контроль за ходом реализации межгосударственных, федеральных и региональных программ, а также организацию иных программных работ. Координация и контроль реализации природоохранных мероприятий ФЦП осуществлялись в 75 субъектах Федерации.

Проведенные Счетной палатой две проверки (сентябрь, декабрь 1999 года) выполнили законы о федеральном бюджете в части финансирования расходов на реализацию ФЦП в Госкомэкологии России серьезных недостатков в работе Комитета не выявили.

Экологический мониторинг

Подготовлен и согласован со всеми заинтересованными министерствами и ведомствами проект постановления Правительства "О развитии Единой государственной системы экологического мониторинга", утверждающего Положение о Единой государственной системе экологического мониторинга. Проект представлен совместно с МПР на утверждение в Правительство.

(Окончание на стр. 6)

Ситуация

(Окончание. Начало на стр. 4)

Проводились работы по реализации Соглашения о сотрудничестве в области экологического мониторинга, подписанным правительствами государств — участниками СНГ. Прорабатывался вопрос о создании Межгосударственного центра экологического мониторинга, на заключительной стадии согласования находится проект постановления Правительства России "О соглашении о сотрудничестве в области экологического мониторинга".

Состоялось Межправительственное общеевропейское совещание по экологическому мониторингу (декабрь 1999 года), проводились работы по проектам АМАП, ГРИД, ЮНЕП, ЕАНЕТ и др.

С удовлетворением отмечаю, что разногласия с Росгидрометом по проблемам экологического мониторинга, очень затруднившие работу в 1998 году, преодолены и по принципиальным вопросам мы согласовали позиции.

Заповедное дело

Развивалась и расширялась сеть особо охраняемых природных территорий. В частности: создан Государственный природный заповедник "Тигирекский" в Алтайском крае, расширены территории Лазовского государственного природного заповедника и Сихотэ-Алиньского государственного природного биосферного заповедника — оба в Приморском крае. В установленном порядке рассматривались и согласовывались вопросы создания новых особо охраняемых природных территорий в республиках Дагестан, Тыва, Ингушетия, Краснодарском и Приморском краях, Архангельской и Томской областях и ряде других регионов.

Привлекались дополнительные источники финансирования для обеспечения основной деятельности государственных заповедников. В течение года подведомственным заповедникам из средств ФЭФ РФ выделено 14 млн. рублей, из средств Глобального экологического фонда в рамках проекта "Сохранение биологического разнообразия России" — 16 млн. рублей.

Большое внимание уделялось мероприятиям в сфере государственного экологического контроля особо охраняемых территорий, проверкам финансовой и хозяйственной деятельности заповедников. Проведен ряд важных организационных, координационных, учебных, консультационных и иных мероприятий.

В августе 1999 года с участием сторонних специалистов организована и проведена комплексная проверка деятельности Кавказского государственного природного биосферного заповедника, по итогам которой подготовлены детальные предложения по коренному улучшению его деятельности, решены вопросы о смене руководства и оптимизации его структуры.

Охрана биологических ресурсов

К главным задачам Госкомэкологии России отнесено функциональное регулирование в сфере сохранения биологического разнообразия и осуществление государственного контроля в области охраны, контроля и регулирования использования объектов животного мира, ведение Красной книги Российской Федерации, выполнение функций Административного органа Российской Федерации по Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС), а также по ряду других конвенций и соглашений, связанных с вопросами охраны и регулированием использования животного и растительного мира.

Эти функции требуют выполнения большого объема текущей работы, с которой Управление охраны биологических ресурсов справляется, тесно взаимодействуя с другими подразделениями Комитета и другими ведомствами. В 2000 году по этому направлению предстоит завершить процесс согласования проектов, стратегий и планов действий по сохранению биоразнообразия, водно-болотных угодий, редких видов животных и растений; издать Красную книгу животных Российской Федерации; подготовить ратификацию Соглашения о международных стандартах на гуманный отлов диких животных; подготовить пакет документов о взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти по обеспечению контроля за охраной, использованию и воспроизведением биоресурсов и выполнению обязательств России по международным биологическим соглашениям, выполнить ряд других сложных и важных заданий.

Международное сотрудничество

В этой области Комитет выполнил за истекший год поистине огромный объем работы. Сотрудничество Госкомэкологии

России с международными организациями продолжалось в русле принятой на 19-й специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН Программы действий по реализации "Повестки дня на XXI век" — основного документа Конференции ООН по окружающей среде и развитию. Список международных организаций, с которыми Госкомэкология России ведет активное сотрудничество, включает, в частности, ЮНЕП, ЮНИДО, ПРООН, ЮНЕСКО, ЕЭК ООН, органы Совета Европы, Европейского Союза, ОЭСР, "Большой восьмерки".

В декабре в Душанбе состоялась очередная, 10-я сессия Межгосударственного экологического совета (МЭС); приняты решения по многим важным вопросам, в том числе по проекту Межгосударственной научно-технологической программы создания и развития системы экологического мониторинга территории государств-участников СНГ, проекту Конвенции об экологической безопасности; изданию Красной книги СНГ, проекту Соглашения о создании единой системы классификации и кодирования промышленных отходов в странах СНГ, проекту Программы по созданию Межгосударственной экологической информационной системы.

В 2000 году сотрудничество с международными организациями будет направлено на реализацию действующих проектов, выполнение принятых ранее решений и договоренностей. Представители Госкомэкологии России примут участие во многих международных форумах — сессиях КУР, Совета Управляющих ЮНЕП, МЭС и других. Состоятся встречи министров окружающей среды в рамках "Большой восьмерки", АМАП, Арктического совета.

Госкомэкология России отвечает за работу по значительному числу многосторонних конвенций и соглашений, где Российская Федерация является стороной участницей либо готовит присоединение к соответствующему соглашению (конвенции). Таких соглашений больше двух десятков, список полных названий занимает две страницы текста и требует пяти минут для оглашения. Подчеркну, что по каждой из них ведется регулярная ответственная, подчас чрезвычайно серьезная работа.

Остановлюсь только на озоновой проблеме. В последние три года нам удалось, добившись поддержки со стороны мирового сообщества, достичь значительного прогресса в ее решении. Надеемся, что с 1 июля 2000 года в России будет полностью прекращено производство озоноразрушающих веществ, перечисленных в приложениях А и В к Монреальскому протоколу, — в соответствии с Постановлением Правительства России от 5 мая 1999 года № 490. Госкомэкология, Минэкономики России совместно с другими органами исполнительной власти разработали и подготовили к утверждению "Перечень неотложных мер по поэтапному сокращению производства и потребления ОРВ в Российской Федерации в 1999-2000 гг.", предусматривая организацию системы сбора, хранения, регенерации и утилизации ОРВ, а также создание их резервных запасов для обеспечения бесперебойного функционирования экономики и обороны страны на переходный период до 1 января 2006 года. С 1 марта 2000 года Правительство запретило экспортно-импортные операции с ОРВ и содержащих их продукции за исключением особых случаев, предусмотренных Монреальским протоколом.

Продолжалась интенсивная работа по реализации международной финансовой помощи в рамках гранта Глобального экологического фонда для Проекта по поэтапному сокращению потребления ОРВ. В рамках второго транша гранта в 1999 году осуществлено несколько проектов по переводу российских предприятий на современные озонобезопасные технологии при производстве холодильного оборудования и аэрозолей. После утверждения в мае 1999 года Советом ГЭФ третьего транша гранта началась работа по подготовке проектов перевода на озонобезопасные вещества и технологии для предприятий секторов производства медицинских аэрозолей, средств пожаротушения, растворителей, неизолационных пенопластов и сервисного обслуживания бытового и торгового холодильного оборудования.

Убежден, что выполнение нашей озонавой программы будет успешно завершено. В этом случае она станет единственной системной экономико-технологической (хотя и направленной на экологические цели) программой, реализованной в российской промышленности за все реформенные годы.

О Рамочной Конвенции ООН об изменении климата (за которую Госкомэкология России не отвечает). С принятием в декабре 1997 года Киотского протокола к этой Конвенции работа по ней приобрела ярко выраженную экологико-экономическую

ориентацию с приоритетом на практические меры по ограничению и снижению выбросов парниковых газов в различных секторах экономики, прежде всего — энергетическом. В России необходимо провести крупномасштабные мероприятия по повышению энергоэффективности в ТЭК, в промышленных процессах и на транспорте, в муниципальном секторе, расширить лесохозяйственную деятельность. Такая экологико-экономическая задача крайне важна и ответственна, в связи с чем в 1999 году Госкомэкология России неоднократно обращалась в Правительство Российской Федерации с предложением уточнить функции заинтересованных министерств и ведомств в данной области. Этот вопрос поднимался также Минтопэнерго России и Минэкономики России. К сожалению, пока эти организационные вопросы решить не удалось, что, однако, не снимает их актуальности.

Двустороннее сотрудничество в прошлом году проводилось на основе 49 различного рода и уровня соглашений с 31 страной. В 2000 году предстоит организовать заседания смешанных комиссий, комитетов, советов и рабочих групп по сотрудничеству с Германией, Нидерландами, Канадой, Монгoliей, Республикой Корея, Индией.

Законодательная и нормативная база

В 2000 году мы твердо надеемся на radicalные изменения во взаимодействии с Комитетом по экологии Государственной Думы, на конструктивное сотрудничество с ним. Уже началась активная работа с новым руководителем этого Комитета, проявляющим понимание своих задач и нашей позиции. Убежден в том, что найдем общий язык и с думским Комитетом по природным ресурсам. О важнейших федеральных законах и связанных с ними подзаконных актах уже сказано выше.

Правовое обеспечение деятельности территориальных органов Госкомэкологии России; проведена правовая экспертиза и подготовлено к подписанию свыше 46 уставов Центров по выполнению работ и оказанию услуг природоохранного назначения и специализированных инспекций аналитического контроля. Дано 53 заключения по текстам Положений о территориальных органах Госкомэкологии России. Сформированы базы нормативных правовых документов по 63 регионам РФ. Рассмотрено 43 проекта Соглашений в области охраны окружающей среды между органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Федерации.

Взаимодействие с территориальными природоохранными органами и субъектами Федерации

Утвердилась практика заслушивания территориальных органов в Коллегии Госкомэкологии России. В 1999 году заслушаны природоохранные органы республик Алтай, Хакасия, Тыва и Коми; Астраханской, Волгоградской, Кировской, Московской, Сахалинской, Томской и Челябинской областей, Санкт-Петербурга и Ленинградской области. К сожалению, проработка представляемых в Коллегию материалов не всегда на должном уровне. В этом вина и центрального аппарата, и руководителей тех территориальных органов, откуда представляют материалы низкого качества, практически не отвечающие на поставленные вопросы.

Коллегия подробно рассматривала 29 ноября 1999 года вопрос "О работе центрального аппарата Госкомэкологии России с территориальными органами". Отмечено, что эта работа — важнейшее направление деятельности всех структурных подразделений Комитета. В соответствии с поручением Коллегии наше Управление делами и взаимодействия с территориальными органами совместно со всеми структурными подразделениями разработало и утвержденный затем

председателем Комитета "План первоочередных мер по совершенствованию работы центрального аппарата Госкомэкологии России с территориальными органами на 2000 год".

Важную роль во взаимодействии с территориальными органами играют Совет уполномоченных представителей региональных объединений территориальных природоохранных органов и региональные Координационные советы. Но есть и немалые резервы для улучшения их работы. В Плане работы Совета уполномоченных на 2000 год предусматривается заслушать в течение года отчеты всех руководителей региональных Советов.

Большую озабоченность вызывает ситуация в Чеченской республике. В связи с отсутствием в течение ряда лет необходимой систематизированной информации об экологической обстановке в Чечне Госкомэкология России во исполнение Постановления Правительства РФ от 01.12.99 № 1320 решил создать на базе Моздокского районного комитета Минэкологии Северной Осетии инспекции по государственному экологическому контролю на территории Чеченской республики с выделением этому министерству единовременной финансовой помощи. Работу этой инспекции планируется проводить совместно с вновь создаваемыми органами исполнительной власти Чеченской республики, службой начальника экологической безопасности Вооруженных сил Российской Федерации, МЧС России, МПР России, Росгидрометом.

Особое внимание уделялось проблеме совершенствования системы непрерывного экологического образования населения в стране. Этой теме посвящены конференции и семинары, проведенные с участием большинства территориальных природоохранных органов субъектов Российской Федерации.

Дальнейшее развитие получили такие формы информационно-просветительской деятельности, как Всероссийский смотр-конкурс библиотек, конкурсы общеразвивающие образовательных учреждений на лучшую постановку экологического образования и воспитания, экологические олимпиады школьников, фестивали и конкурсы творческих работ.

Территориальные органы Госкомэкологии России финансируют издание учебной, учебно-информационной литературы по вопросам охраны окружающей среды. Эти издания безвозмездно передаются в библиотеки, учебные заведения, общественные организации.

Работа с письмами и обращениями

Объем документооборота по центральному аппарату Госкомэкологии России составил за отчетный период более 100 тыс. документов. Руководство Комитета рассмотрело более 15 тыс. документов. Из общего потока корреспонденции 20% — из администрации Президента и Аппарата Правительства Российской Федерации, Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания, 25% — от Федеральных органов исполнительной власти. Наибольший объем переписки (до 40%) — с территориальными природоохранными органами и администрациями субъектов Российской Федерации по вопросам решения экологических проблем, возникших в регионах. <...>

Завершая, скажу, что в трудных условиях последних лет природоохранная система России в целом справляется со своими нелегкими обязанностями. И мы знаем свои задачи на 2000 год и выполним их. Главное: за 10 с небольшим лет своего существования система профессионализировалась, персонал овладел необходимым для природоохранной деятельности комплексом научных, технических, экономических, организационных, административных и политических методов и средств. Эта система нужна Российской государству, она готова и дальше трудиться для его процветания.