

Якунина И. В., Беляева Н. П.

**АНАЛИЗ СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ И
ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ТАМБОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/1/2008/11/59.html

Статья опубликована в авторской редакции и отражает точку зрения автора(ов) по данному вопросу.

Источник

Альманах современной науки и образования

Тамбов: Грамота, 2008. № 11 (18). С. 153-158. ISSN 1993-5552.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/1.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/1/2008/11/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: almanac@gramota.net

- анализ эффективности и контроль результатов;
- исследование ненадежных элементов системы;
- проведение корректирующих мероприятий.

Экономический эффект внедрения экологического менеджмента в строительстве показан на примере расчёта затрат и эффективности для утилизации отходов строительного производства строящегося микрорайона Московский в г. Тамбове. Результаты представлены в Таблице 3.

Табл. 3. Анализ затрат и эффективности для утилизации отходов строительного производства

Измеряемый параметр	Вариант 1	Вариант 2
	Отправка на свалку	Разделение и продажа
Затраты на транспортировку отходов строительного производства	300	653
Расходы на разделение	-	120
Аккумуляторы	-	785
Покрышки	-	300
Лом черных металлов	-	1836
Лом цветных металлов	-	1030
Кирпичный и бетонный щебень	4207	878
Расходы на промежуточное хранение на территории стройки	185	185
Расходы на строительные отходы	4393	4687
Ежегодная экономия на затратах		294

За основу расчета экономического экоконтроллинга взят расчет платы за негативное воздействие на окружающую среду за 2007 год, предоставленный в управление по технологическому и экологическому надзору Ростехнадзора по Тамбовской области.

Из Таблицы 3 видно, что разумная утилизация отходов строительства обладает небольшим экономическим эффектом. Расходы на экологические платежи покрывают прибыль от их рациональной утилизации. Следует отметить, что система расчетов экологических платежей в строительстве несовершенна и по большей мере формальна. Почти все показатели «входят» в предельно допустимые. Следует заметить, что даже при таких неполных данных экономический эффект экоконтроллинга строительной организации присутствует.

Список использованной литературы

1. Доклад о состоянии и охране окружающей среды Тамбовской области в 2006 году. – Тамбов: Издательство Першина Р. В., 2007. – 244 с.
2. Комментарий к Федеральному закону «Об экологической экспертизе»/ Отв. ред. проф. М. М. Бринчук. – М.: Издательство БЕК, 1999. - С. 2.
3. Практическое пособие к СП 11-10-95 по разработке раздела «Оценка воздействия на окружающую среду» при обосновании инвестиций в строительство предприятий, зданий и сооружений. – Москва, 1998.
4. Черп О. М., Виниченко В. М., Хотулёва М. В., Молчанова Я. П., Дайман С. Ю. Экологическая оценка и экологическая экспертиза. – М., 2006.

АНАЛИЗ СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ТАМБОВСКОЙ ОБЛАСТИ

*Якунина И. В., Беляева Н. П.
Тамбовский государственный технический университет*

В качестве одного из путей и средств реализации государственной экологической политики в Экологической доктрине Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства РФ № 1225-р от 31 августа 2002 г., названо развитие системы государственного управления охраной окружающей среды и природопользованием. Основной задачей в данной сфере является «обеспечение эффективного государственного управления охраной окружающей среды и использованием природных ресурсов, соответствующего демократическому устройству и рыночной экономике». Для этого необходимо:

- развитие государственного регулирования охраны окружающей среды и использования природных ресурсов с учетом различных форм их освоения;
- четкое разграничение полномочий и ответственности между федеральными и региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления в области контроля над использованием ресурсов и состоянием окружающей природной среды;
- учет экологических проблем при регулировании отношений собственности на природные ресурсы;

- наделение должностных лиц, осуществляющих контроль над соблюдением законодательства в области использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, необходимыми полномочиями.

Актуальным и важным является вопрос о разграничении полномочий и предметов ведения на природные ресурсы между Российской Федерацией и ее субъектами.

Экологическая политика региона в своем конструктивном варианте строится на основе поиска компромиссных решений, баланса интересов на всех уровнях управления: федеральном, региональном и муниципальном. Характерно, что большая часть функций управления в области охраны окружающей среды и природопользования является общей для федеральных и региональных органов государственного управления.

Статья 6 Федерального Закона «Об охране окружающей среды» № 7-ФЗ от 10 января 2002 г. предоставляет субъектам Федерации широкие возможности. Органы государственной власти региона разрабатывают собственную экологическую политику на основе федеральной политики в области экологического развития России, а также программы ее реализации. На уровне региона создается экологическое законодательство и формируется система экологического управления. Пределы действия экологического законодательства региона изменяются по мере развития системы федеральных отношений Российской Федерации.

Территориальные органы Министерства природных ресурсов РФ и другие федеральные структуры совместно со специализированными природоохранными органами в составе администрации субъекта Федерации управляют природопользованием и охраной окружающей среды в границах региона. Региональные органы государственной власти осуществляют такие функции управления, как формирование экологической политики региона, нормативно-правовой базы, целевых экологических программ, а также координируют природоохранную деятельность на местном (муниципальном) уровне и в рамках единой региональной системы управления.

К совместному ведению с территориальными структурами федеральных органов экологического управления относятся вопросы предоставления лицензий на добычу полезных ископаемых, распределение лесосечного фонда, установление лимитов водопотребления и водоотведения и ряд других вопросов.

Одной из причин неудовлетворительного управления природоохранной деятельностью является слабость и неэффективность государственного экологического контроля и органов надзора за соблюдением законодательства. Положение еще больше ухудшилось в последние годы в связи с реорганизацией федеральных органов управления и контроля в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Последняя такая реорганизация связана с административной реформой управления 2004 г, которая начинается с Указа Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» № 314 от 9 марта 2004 г. и уточняется Указом Президента РФ «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» № 649 от 20 мая 2004 г. Декларированная в начальный период становления российской государственности приоритетность экологического благополучия населения, охраны окружающей среды и рационального природопользования постепенно отошла на задний план. Произошла «трансформация» государственной экологической политики [1].

Основные изменения законодательства, произошедшие в последнее время, сводятся [1]:

- 1) к резкому ограничению (или, вернее, лишению) субъектов Федерации полномочий по:
 - правовому регулированию отношений в сфере охраны окружающей среды и природопользования на подведомственных территориях с учетом их особенностей;
 - участию в разработке государственной экологической политики;
 - определению основных направлений охраны окружающей среды на подведомственных территориях;
 - осуществлению государственного экологического контроля;
 - участию субъекта Федерации в проведении экологической экспертизы, лицензировании деятельности в сфере природопользования и выдаче иной разрешительной документации;
- 2) к наделению органов местного самоуправления полномочиями в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, в том числе по организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых, промышленных отходов, организации мероприятий по охране окружающей среды, организации и осуществлению экологического контроля.

Таким образом, федеральный орган государственной власти наделяется всей полнотой полномочий по регулированию отношений и управлению в природоохранной сфере. Полномочия органов государственной власти субъектов Федерации сводятся к абсолютному минимуму. Полномочия и ответственность органов местного самоуправления существенно повышены при полной неопределенности их обеспечения [1].

«Трансформация» государственной экологической политики, лишение полномочий субъектов Федерации по вопросам совместного ведения прямо противоречит Конституции РФ [1].

Наибольшее значение в практическом осуществлении государственной экологической политики имеет региональный уровень управления природоохранной деятельностью.

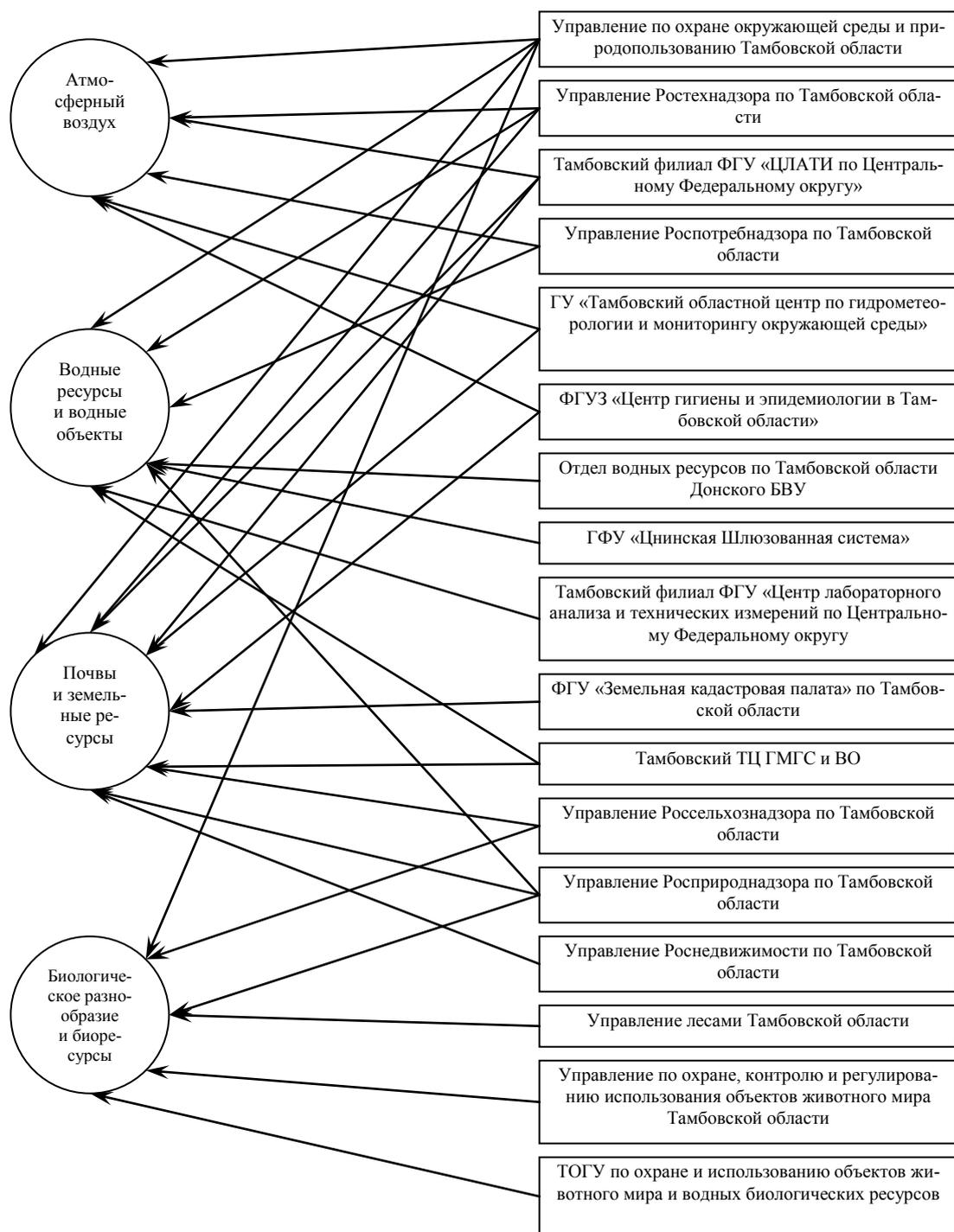
Основные органы исполнительной власти и организации, принимающие участие в управлении природоохранной деятельностью в Тамбовской области, отражены на Рисунке 1 в виде схемы.

Территориальное Управление Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по Тамбовской области (Управление Ростехнадзора по Тамбовской области) является органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия (в том числе в области обращения с отходами производства и потребления), безопасного ведения работ, связанных с пользованием недра-

ми, охраны недр, промышленной безопасности, безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности поднадзорных ему гидротехнических сооружений.

Наблюдения за состоянием воздушного бассейна области проводятся комплексной лабораторией по контролю загрязнения природной среды ГУ «Тамбовский областной центр по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды».

Рис. 1. Управление природоохранной деятельностью в Тамбовской области



Тамбовским филиалом ФГУ «ЦЛАТИ по Центральному Федеральному округу» на территории региона в рамках государственного аналитического контроля осуществляется аналитический контроль эффективности работы очистных сооружений, контроль соблюдения природопользователями норм ПДВ, ПДС, загрязнения почвы в местах временного хранения отходов и санитарно-защитных зон предприятий-природопользователей.

Лабораториями ГФУ «Цнинская шлюзованная система» и ГУ «Тамбовский областной центр по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды» ведутся наблюдения за количественными и качественными изменениями воды поверхностных водных объектов Тамбовской области. Основной объем режимных наблюдений выполняется Территориальным центром государственного мониторинга геологической среды и водных объектов Тамбовской области (Тамбовским ТЦ ГМГС и ВО) – филиалом ФГУГП МНПЦ «Геоцентр-Москва», специалисты которого производят замеры уровня подземных вод по скважинам государственной и территориальной сетей [2]. Тамбовским ТЦ ГМГС и ВО также проводится мониторинг экзогенных процессов.

Тамбовский филиал ФГУ «Центр лабораторного анализа и технических измерений по Центральному Федеральному округу» осуществляет токсикологический контроль сбрасываемых в водные объекты сточных вод.

Учреждениями Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Тамбовской области (Управления Роспотребнадзора по Тамбовской области), осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, проводится лабораторный контроль санитарного состояния водоемов в местах культурно-бытового водопользования.

В управлении земельными ресурсами большое значение имеет Управление Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по Тамбовской области (Управление Роснедвижимости по Тамбовской области) и его структурные подразделения. К их функциям относятся: разработка предложений по управлению земельными ресурсами, участие в проведении землеустройства, ведение земельного кадастра и мониторинга земель, осуществление госконтроля за использованием и охраной земель, приостановление и отмена неправомερных решений органов местного самоуправления, обращение в гражданские и арбитражные суды по земельным вопросам, приостановление промышленного, гражданского и иного строительства, если оно осуществляется с нарушением земельного законодательства, привлечение к ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства, выполнение иных полномочий.

В 2000 г. было создано ФГУ «Земельная кадастровая палата» по Тамбовской области для выполнения таких функций, как государственный кадастровый учет земельных участков, снятие с кадастрового учета прекративших существование земельных участков, государственный кадастровый учет расположенных на земельных участках и прочно связанных с ними объектов недвижимого имущества в части внесения сведений об их наличии в Единый государственный реестр земель и других.

Кроме того, в 2001 г. при комитете по управлению имуществом администрации области был создан Отдел по управлению недвижимостью, реформированию и регулированию земельных и имущественных отношений, осуществляющий функции по разграничению государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований, а также по регистрации договоров аренды земельных участков и контролю за соблюдением законодательства о налогах и сборах.

Государственный земельный контроль, задачей которого является обеспечение соблюдения организациями, их руководителями, должностными лицами, а также гражданами земельного законодательства, требований охраны и использования земель, осуществляется Управлением Роснедвижимости по Тамбовской области, Управлением Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Тамбовской области (Управлением Россельхознадзора по Тамбовской области), Управлением Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Тамбовской области (Управлением Росприроднадзора по Тамбовской области).

Лабораторные анализы проб почвы на санитарно-химические, микробиологические и паразитологические показатели проводятся ФГУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Тамбовской области».

Управление Россельхознадзора по Тамбовской области осуществляет функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, карантина и защиты растений, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, обеспечения плодородия почв, охраны, воспроизводства, использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных. Кроме того, к животным охотничьего вида имеет отношение и Управление по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира Тамбовской области.

Управление Росприроднадзора по Тамбовской области осуществляет контроль и надзор в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания (кроме объектов охоты и рыболовства); в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий (ООПТ) федерального значения; за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр; за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов; за использованием и охраной водных объектов; за безопасностью гидротехнических сооружений (соблюдением

норм и правил безопасности), кроме гидротехнических сооружений промышленности и энергетики; государственный земельный контроль в пределах своей компетенции в отношении земель водного фонда, лесного фонда, земель ООПТ и лесов, не входящих в лесной фонд, и другие функции.

В соответствии с Постановлением администрации области № 1169 от 16 октября 2006 г. было создано Тамбовское областное государственное учреждение (ТОГУ) по охране и использованию объектов животного мира и водных биологических ресурсов [2], основной задачей которого является ведение хозяйственной деятельности, направленной на увеличение численности объектов животного мира на территории угодий общего пользования области, территории зеленых зон и на территории зоологических заказников.

Созданное в 2007 г. Управление лесами Тамбовской области в пределах своей компетенции осуществляет государственное управление в области использования, охраны и защиты лесного фонда и воспроизводства лесов Тамбовской области непосредственно, а также через управление деятельностью лесхозов [3].

В деле управления природоохранной деятельностью в Тамбовской области важную роль играет Управление по охране окружающей среды и природопользованию Тамбовской области, основными задачами которого являются: обеспечение охраны окружающей среды, экологической безопасности, сохранение биологического разнообразия на территории области, а также обеспечение рационального использования, охраны и воспроизводства водных ресурсов, недр, лесного фонда, животного мира (то есть рационального природопользования) на территории области.

На межрегиональном уровне существуют бассейновые водные управления, образование которых обусловлено необходимостью проведения согласованной политики по отношению к охране и использованию целостной природной системы (например, бассейн рек), расположенной на территории, пересекающей административные границы нескольких регионов. Реализация бассейновой концепции служит наиболее ярким примером «трансграничного» экологического сотрудничества. В результате создается единая водохозяйственная система бассейна, представляющая собой комплекс взаимосвязанных природных объектов и технических сооружений, позволяющий удовлетворять социально-экономические потребности населения и сохранять целостность природных объектов и их жизнеобеспечивающие функции.

В Российской Федерации работают пятнадцать бассейновых водных управлений, являющиеся территориальными органами Федерального агентства водных ресурсов. На территории Тамбовской области осуществляет свою деятельность Донское бассейновое водное управление (Донское БВУ) через Отдел водных ресурсов по Тамбовской области.

Донское БВУ в пределах своей компетенции обеспечивает [4]:

- реализацию мероприятий по рациональному использованию, восстановлению и охране водных объектов, предупреждению и ликвидации вредного воздействия вод;
- предоставление прав пользования водными объектами;
- эксплуатацию водохранилищ и водохозяйственных систем комплексного назначения, защитных и других гидротехнических сооружений, находящихся в ведении Федерального агентства водных ресурсов, обеспечивает их безопасную эксплуатацию;
- разработку в установленном порядке схем комплексного использования и охраны водных объектов, составляет прогнозы состояния водных ресурсов и перспективного использования и охраны водных объектов.

Органы местного самоуправления проводят собственную экологическую политику, согласованную с администрацией субъекта Федерации. Региональные и муниципальные структуры непосредственно взаимодействуют с основной группой природопользователей - предприятиями, фирмами, деятельность которых существенным образом влияет на состояние окружающей среды. Осуществление эффективного управления организационным поведением природопользователей является одной из главных задач реализации государственной экологической политики.

Несмотря на усилия по реформированию органов государственного управления в целях упорядочения их полномочий, четкое разграничение полномочий пока что отсутствует. Это неизбежно порождает множественность органов, работающих по различным аспектам в одних и тех же направлениях.

Ярким примером этого может служить государственное управление в области использования и охраны водных ресурсов. Если говорить в целом о Российской Федерации, то контрольные функции по аспектам природопользования и воздействия на окружающую среду в области охраны и использования водных ресурсов распределены между семью федеральными органами исполнительной власти.

В первую очередь надзор за соблюдением законодательства в области охраны и рационального использования водных ресурсов осуществляют Ростехнадзор (с точки зрения использования и охраны природных вод как элемента окружающей среды) и Росприроднадзор (с точки зрения использования и охраны природных вод как ресурсов, являющихся государственной собственностью).

Поскольку сохраняется практика осуществления специального водопользования по лицензиям, возможна проверка соблюдения лицензионных условий органами, выдающими эти лицензии (на добычу подземных вод – Федеральным агентством по недропользованию, на забор поверхностных вод – Федеральным агентством водных ресурсов) [5].

Роспотребнадзор в отношении водных объектов, используемых для питьевого и хозяйственно-питьевого водоснабжения, занятий спортом, отдыха и в лечебных целях осуществляет санитарно-эпидемиологический надзор.

Отдельные аспекты охраны и использования водных ресурсов, связанные с предотвращением, ликвида-

цией и локализацией чрезвычайных ситуаций на водных объектах, и прежде всего с аварийными разливами нефти и нефтепродуктов, контролируются органами Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Во внутренних морях, на континентальном шельфе, в территориальных водах и в исключительной экономической зоне Российской Федерации соблюдение законодательства контролируется пограничными войсками Федеральной службы безопасности Российской Федерации [5].

Если же говорить о Тамбовской области, то и здесь государственное управление в области использования и охраны водных ресурсов также осуществляется множеством органов. Это хорошо видно на Рисунке 1.

Таким образом, можно сделать определенные выводы о современном состоянии управления природоохранной деятельностью в Российской Федерации (в том числе и в Тамбовской области). Во-первых, в работе органов экологического управления проявляется несоординированность. Во-вторых, достаточно большое количество органов управления, частые их реорганизации, разветвленность системы управления противоречит логике управления, способствует образованию дублирующих, параллельных связей, нарушает принцип адресности и усложняет контроль за результатом управленческих решений. Поэтому существующее управление природоохранной деятельностью в настоящее время не является эффективным.

Список использованной литературы

- 1. Трансформация экологической политики и экологического права. Проблемы природопользования и охраны окружающей среды в современной России // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. - 2005. - № 17 (269).**
- 2. Доклад о состоянии и охране окружающей среды Тамбовской области в 2006 году. - Тамбов: Издательство Першина Р. В., 2007. - 244 с.**
- 3. Управление лесами Тамбовской области. - <http://www.tambov.gov.ru/les.aspx>.**
- 4. Донское бассейновое водное управление. - <http://www.donbv.ru>.**
- 5. Бабина Ю. В. Государственный контроль предприятий в области природопользования и экологической безопасности // Экология производства. - 2006. - № 7. - С. 7-12.**