

АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОСПРИРОДНАДЗОРА



РУКОВОДИТЕЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ПО НАДЗОРУ
В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ
Владимир Владимирович Кириллов

Росприроднадзор осуществляет свою деятельность по четырем основным направлениям:

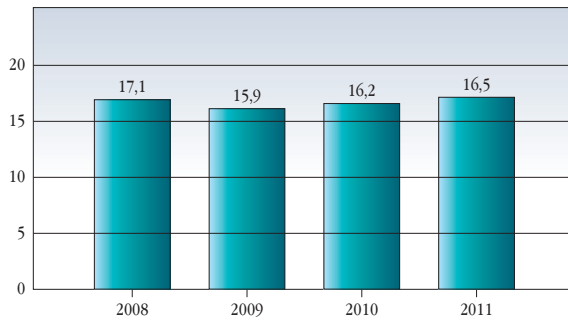
- государственный экологический надзор, в том числе за особо охраняемыми природными территориями;
- государственный геологический надзор и охрана недр;
- разрешительная деятельность, направленная на предупреждение негативного воздействия природопользователей на окружающую среду, а также институт государственной экологической экспертизы;
- надзор за полнотой и качеством исполнения переданных полномочий органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Данные направления включают в себя весь спектр полномочий, переданных Службе за последние четыре года:

- лесной контроль на землях особо охраняемых природных территорий;
- охрану атмосферного воздуха;
- обращение с отходами (кроме радиоактивных);
- государственную экологическую экспертизу;
- экологическое нормирование;
- разрешительную деятельность;
- регулирование обращения с отходами;
- администрирование платежей за негативное воздействие на окружающую среду.

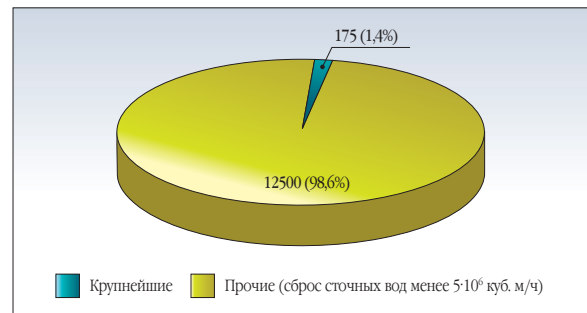
Осуществление данных полномочий позволяет эффективно влиять на улучшение качества окружающей среды: ведет к снижению негативного воздействия, постепенной ликвидации накопленного экологического ущерба, восстановлению природной среды и ее отдельных компонентов, обес-

1



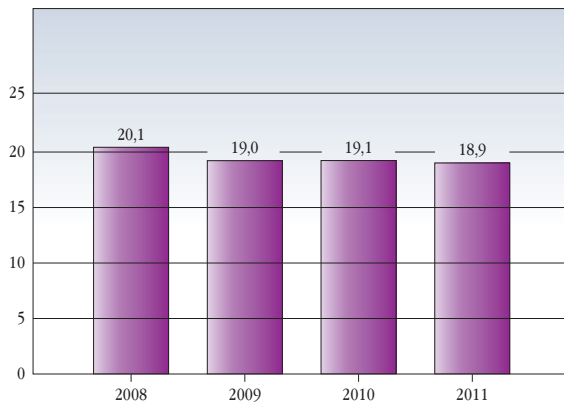
ОБЪЕМ ЗАГРЯЗНЕННЫХ ВОД ИЗ ОБЪЕМА СБРОШЕННЫХ СТОЧНЫХ ВОД, %

2



ДОЛЯ КРУПНЕЙШИХ ВОДОПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ В ОБЩЕМ ОБЪЕМЕ СБРОСА

3



ДИНАМИКА ВЫБРОСОВ В АТМОСФЕРУ ЗАГРЯЗНЯЮЩИХ ВЕЩЕСТВ ОТ СТАЦИОНАРНЫХ ИСТОЧНИКОВ, МЛН Т

4



ВКЛАД ОСНОВНЫХ ВИДОВ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СТРУКТУРУ ВЫБРОСОВ ЗАГРЯЗНЯЮЩИХ ВЕЩЕСТВ В АТМОСФЕРУ

печивает соблюдение природоохранного законодательства. Результативность деятельности Службы оценивается по интегральным показателям и зависит от многих факторов, прежде всего от взаимодействия органов исполнительной власти всех уровней в области охраны окружающей среды, от федеральных до муниципальных, а также от экологического сознания природопользователей.

Оценка эффективности работы Службы проводится по трем блокам информации:

- общие статистические данные по воздействию на различные компоненты окружающей среды;
- динамика количественных данных по контрольно-надзорной деятельности;
- данные по прогнозным показателям Службы.

Согласно статистическим данным, отмечается рост количества правонарушений, связанных со сбросом сточных и (или) дренажных вод в водные объекты (рис. 1). Это обусловлено ростом производства и вводом в эксплуатацию новых объектов. Кроме того, объемы строительства новых и модернизации старых очистных сооружений существенно отстают от потребностей отечественной экономики.

В связи с этим Служба применяет усиленные меры принуждения водопользователей к решению вопросов, связанных с обеспечением очистки сточных вод.

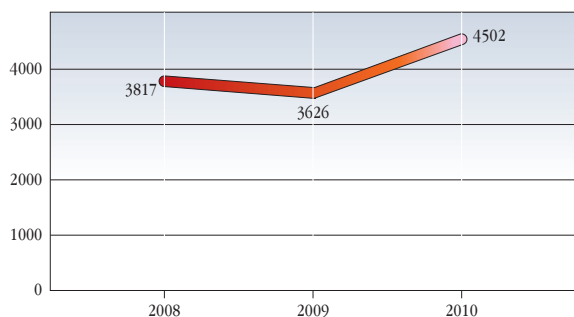
Повышенное внимание уделяется надзору за составом атмосферного воздуха. Отмечаются изменения объемов выбросов в сторону снижения, без ярко выраженной динамики (рис. 3). Это свидетельствует о невысоком темпе перевооружения производств, недостаточном стимулировании внедрения природоохранных технологий.

Основной объем выбросов по-прежнему приходится на крупные предприятия добывающей, обрабатывающей промышленности и энергетики (рис. 4). Поэтому в своей работе Росприроднадзор делает основной акцент именно на эти предприятия.

В связи с послекризисным восстановлением экономики с 2010 года объемы образования промышленных отходов демонстрируют рост (рис. 5), несмотря на то что уровень их переработки (рис. 6) приблизился к докризисному. Для решения этой проблемы необходимо про-

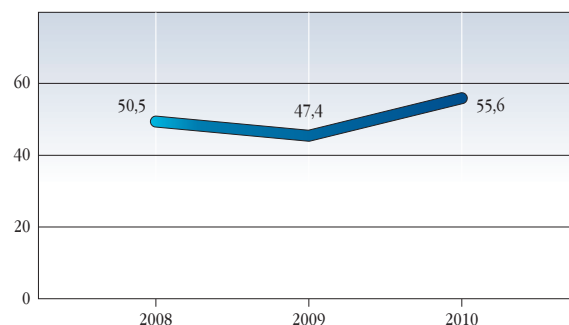


5



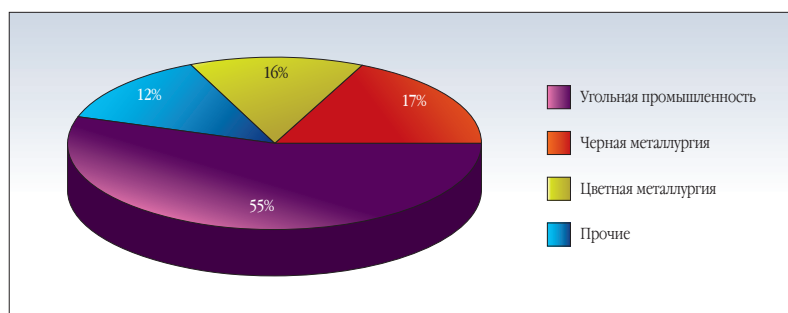
ДИНАМИКА ОБРАЗОВАНИЯ ОТХОДОВ, МЛН Т

6



ДИНАМИКА ПЕРЕРАБОТКИ ОТХОДОВ, % ОТ ОБРАЗУЮЩИХСЯ

7



ОТРАСЛИ С ВЫСОКИМ УРОВНЕМ ПРОМЫШЛЕННЫХ ОТХОДОВ

должить стимулирование малоотходных производств (рис. 7), подготовку и формирование предложений для Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации по экономической поддержке инновационных природоохранных технологий, совершенствование систем экологической безопасности на производствах.

Теперь обратимся к количественным показателям надзорной деятельности Службы по всем ее направлениям.

По данным показателям прослеживается устойчивое снижение общего количества проводимых проверок. Причина этого снижения не только в уменьшении излишнего административного давления, но и в комплексном подходе при проведении проверок. При этом количество выявленных нарушений увеличилось за четыре года на 57%, число устраненных нарушений – на 2%, количество исполненных предписаний – на 16%.

По данным Генпрокуратуры, до 2008 года наблюдался рост совершаемых экологических преступлений. Важно отметить, что с момента сосредоточения контрольных функций в Росприроднадзоре произошло снижение общего числа экологических преступлений на 13%, при этом число выявленных Службой нарушений выросло за этот же период на 175%.

В настоящее время Росприроднадзор является единственным органом в России, обеспечивающим надзор за охраной недр. Начиная с 2009 года отмечается стабилизация таких показателей, как выполнение условий лицензионных соглашений по уровню добычи, срокам утверждения запасов в Государственной комиссии по запасам полезных ископаемых, срокам начала добычи, выполненным объемам работ по сейсмике, срокам начала геолого-разведочных работ. По ряду позиций отмечается незначительное снижение данных показателей, связанное с уменьшением количества плановых проверок из-за вступления в силу Федерального закона №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц», а также разделения функций в сфере контроля за общераспространенными полезными ископаемыми между Росприроднадзором и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Росприроднадзор уделяет повышенное внимание поручениям Правительства России, которые находятся на особом контроле, в частности активизации работы по контролю за утилизацией попутного нефтяного газа.



За последние два года уровень его использования в целом по России вырос с 60 до 80%, а вопросы его применения стали отражаться в лицензионных соглашениях и проектной документации. Анализ представленной недропользователями в Росприроднадзор информации показывает повышение эффективности работы в данном направлении: указанными компаниями взяты обязательства по достижению 95%-ного уровня утилизации попутного нефтяного газа, проводятся мероприятия по повышению его рационального использования. Усиливается работа по контролю за выполнением недропользователями уведомлений Роснедр, которая была приостановлена из-за несовершенства действующего законодательства и возобновилась на основании поручения Правительства Российской Федерации в апреле 2011 года.

Количество проверок особоохраняемых природных территорий достаточно стабильно и составляет около 900 в год. Некоторое снижение числа проверок в 2009 году связано с правовой неопределенностью, вызванной передачей особоохраняемых природных территорий в ведение Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Количество выявленных нарушений неуклонно снижается, что свидетельствует об эффективности работы по выявлению и устранению нарушений природоохранного законодательства.

Разрешительная деятельность в настоящее время является наиболее сложным направлением. Росприроднадзор работает в ситуации, когда практически все действующие нормативные правовые акты либо имеют существенные пробелы, либо отсутствуют, либо неприменимы, так как были утверждены еще Ростехнадзором. Однако результаты, показанные Службой с момента передачи новых полномочий, свидетельствуют об их выполнении по указанному направлению в полном объеме.

Обратимся к деятельности Службы в части взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду. Результат администрирования поступления платы показал, что плановые значения исполнялись в полном объеме. Достигнутые с момента передачи новых полномочий показатели превышают прогнозные.

В результате проведенной работы по формированию и совершенствованию единой системы судебно-правового обеспечения, в частности по направлению в территориальные органы писем разъясняющего и информативного характера, а также проведению обзоров судебных разбирательств, Служба добилась улучшения показателей в судебной практике.

Отмечается рост числа судебных решений по экологическим спорам, принятых в пользу Росприроднадзора.

Большое внимание уделяется работе по возмещению вреда окружающей среде. С каждым годом увеличивается количество исков, а также процент выигранных дел.

Учитывая, что законом предусмотрена возможность компенсации вреда путем восстановления состояния окружающей среды, в судебной практике Службы велась работа и в данном направлении. Вред возмещался путем взыскания денежных средств или проведения работ по восстановлению состояния окружающей среды.

По ряду судебных дел были заключены мировые соглашения на условиях проведения восстановительных работ на сумму не ниже суммы иска, тем самым обеспечено полное возмещение вреда.

Теперь о надзоре за полнотой и качеством осуществления полномочий, переданных органам исполнительной власти субъектов РФ.

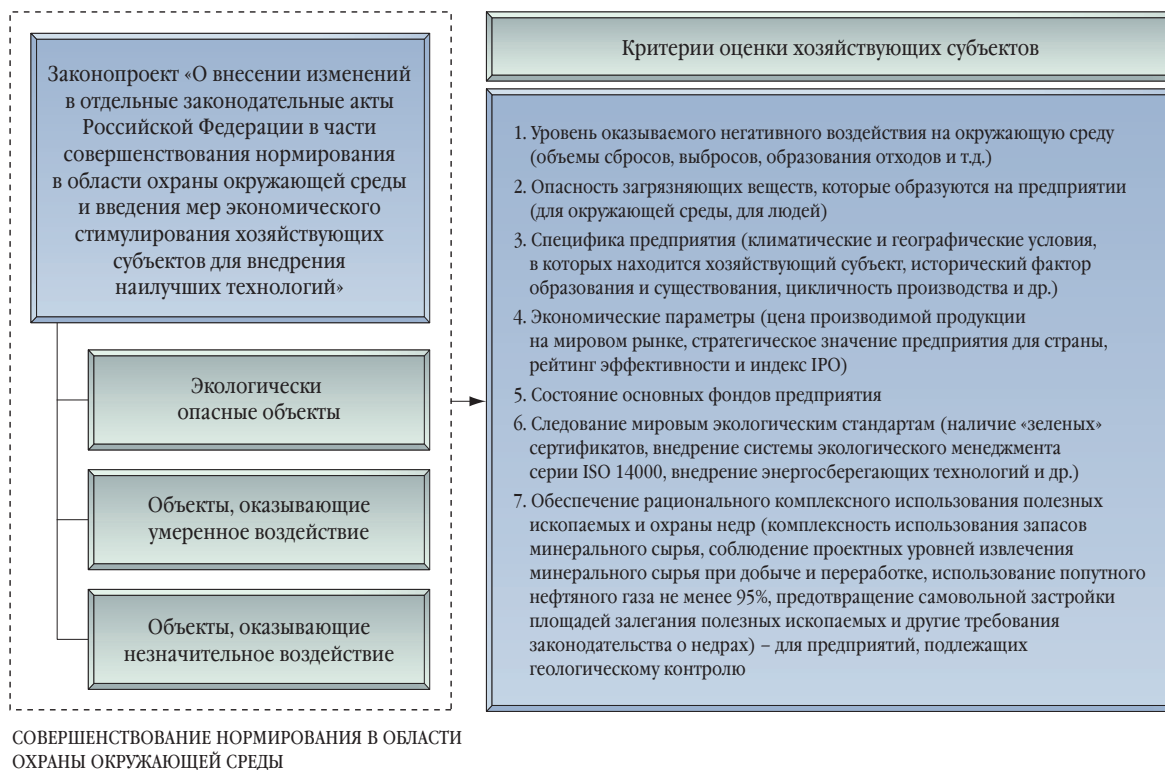
Надзор в области охраны и использования объектов животного мира подкреплён следующими функциями Службы:

- координация деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- функция главного распорядителя средств федерального бюджета, предоставляемых на исполнение переданных полномочий;
- администрирование доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в данной области.

Исполнение данных функций позволяет Росприроднадзору предотвращать нарушения и способствовать повышению полноты и качества исполнения переданных полномочий.



8



Для повышения эффективности деятельности в данном направлении в конце 2010 года введен в действие регламент организации планирования работы Службы. Вследствие этого отмечается общее увеличение процента исполнения предписаний и устранения выявленных нарушений в области водных отношений.

В сфере охоты контроль за полнотой и качеством осуществления в субъектах РФ переданных полномочий оценивается удовлетворительно.

Очень важным моментом в данном направлении деятельности Службы стало утверждение в марте 2011 года постановлением Правительства Российской Федерации показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Органами исполнительной власти субъектов РФ необходимая информация представлена некорректно и не в полном объеме, а некоторыми вообще не представлена. Проведенный анализ имеет большое значение для продолжения плодотворной работы с регионами и для повышения эффективности природоохранной деятельности в целом по стране, так как полученные результаты позволяют сделать выводы об эффективности деятельности субъектов и о приоритетности направлений при проведении контрольных мероприятий по переданным полномочиям. Также в результате данного анализа был сделан вывод о необходимости добавления дополнительных показателей, в частности в области обращения с отходами.

Третий блок информации по оценке эффективности работы Службы – это прогнозные показатели. Для внутренней оценки работы территориальных органов установлено 12 прогнозных показателей с плановыми значениями. Данная работа велась и раньше, но в 2011 году получила правовой статус. Для оценки работы Службы Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации установлено 7 прогнозных показателей.

С учетом поручений Президента и Правительства Российской Федерации Служба дополнительно работает по следующим приоритетным вопросам:

- ранжирование предприятий по экологической ответственности;
- повышение эффективности деятельности в области регулирования обращения с отходами;
- переход к предоставлению государственных услуг в электронном виде;
- развитие информационной базы деятельности Службы;



- дальнейшее сотрудничество и взаимодействие с субъектами РФ в рамках реализации совместных программ, организации отчетности, информирования населения об экологической ситуации в регионе;
- усиление роли гражданского общества в охране окружающей среды.

Необходимо подчеркнуть, что повышение эффективности осуществления Росприроднадзором деятельности неразрывно связано с нормативным правовым регулированием порядка ее осуществления. Росприроднадзор активно поддерживает действия Минприроды России в данном направлении. Результатом этой работы являются решения, которые нашли отражение в законопроектах, подготовленных Министерством при участии Росприроднадзора.

В числе подобных решений, в частности, категорирование объектов хозяйственной деятельности в зависимости от уровня негативного воздействия (рис. 8).

Росприроднадзор предлагает категорирование предприятий согласно интегральным показателям. Данное ранжирование позволит выявить в полном объеме и усилить контроль за безответственными природопользователями и найти меры экономического стимулирования экологически ответственных. Кроме того, предполагается оптимизировать систему нормирования и выдачи разрешительной документации в отношении разных по степени экологической опасности объектов, что также позволит снизить трудозатраты работников Службы.

По количеству предоставляемых государственных услуг Служба занимает 3-е место среди 55 федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации (17 государственных услуг). Проводится активная работа по организации межведомственного электронного взаимодействия с органами государственной власти, в ведении которых находится информация, необходимая для предоставления государственных услуг в электронном виде. По информации, подготовленной Минэкономразвития России и размещенной на официальном сайте Интерфакса, Росприроднадзор находится в лидирующей группе по количеству согласованных технологических карт межведомственного электронного взаимодействия. Службой своевременно и в полном объеме актуализируется информация, размещенная в Системе мониторинга готовности органов власти к межведомственному взаимодействию.

Кроме того, важным направлением деятельности остается взаимодействие Службы с институтами гражданского общества, которое осуществляется благодаря активной работе Общественного совета Росприроднадзора, представленного во всех федеральных округах.

Росприроднадзор готов к решению возложенных на него задач и будет стремиться к применению всех доступных правовых механизмов, чтобы внести вклад в улучшение экологической ситуации в стране.