

Секция «Аудит в сфере природопользования и охраны окружающей среды»

Анализ и оценка роли государства в решении социально-экономических проблем экологически неблагоприятных территорий

Научный руководитель – Башкирова Надежда Николаевна

Пичак Д.А.¹, Бердникова О.Р.², Брусенцова С.А.³

1 - Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Высшая школа государственного аудита, Кафедра государственных и муниципальных финансов, Москва, Россия, *E-mail: darina.pichak@mail.ru*; 2 - Московский государственный университет имени

М.В.Ломоносова, Высшая школа государственного аудита, Москва, Россия, *E-mail: www345o@mail.ru*; 3 - Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Высшая школа государственного аудита, Студенческое научное общество ВШГА, Москва, Россия, *E-mail: sofyabrusentsova@icloud.com*

Система экологической оценки (далее - ЭО) Российской Федерации стала центром внимания международных организаций в мае 2000 г., когда Указом Президента Российской Федерации Государственный комитет РФ по охране окружающей среды (далее - ГКО-ОС) был упразднен, а функции в области охраны окружающей среды, включая функцию экологической экспертизы, были переданы Министерству природных ресурсов (далее - МПР РФ). Эта перестройка породила сомнения относительно способности российской системы ЭО обеспечить экологическую обоснованность намечаемых инвестиционных проектов и программ.

Принимая во внимание рост озабоченности, было принято решение о проведении исследования потенциала и эффективности российской системы ЭО на федеральном уровне и в трех отобранных регионах. Вторая цель - разработать основу проведения такой оценки в целях возможного применения данной методологии в других странах. В подготовке настоящей оценки принимали активное участие многие российские эксперты, а также ответственные работники различных ведомств. В этой связи можно надеяться на то, что данный отчет станет основой диалога между Правительством Российской Федерации и Банком по вопросам управления охраной окружающей среды. В целях проведения данного исследования рабочей группой была разработана предварительная схема проведения оценки, прошедшая апробацию на федеральном уровне и в трех отобранных регионах Российской Федерации. Оценке были подвергнуты пять основных аспектов системы ЭО (см. Таблицу 1).

Для каждого из указанных пяти аспектов был разработан способ оценки, включая методические указания по проведению общей оценки и контрольный лист с указанием более детальных критериев в целях повышения эффективности оценки. Выбраны показатели, с помощью которых можно оценить эффективность системы ЭО по рейтинговой шкале от 1 (низкая эффективность) до 5 (высокая эффективность). Предложенная схема проведения исследования, работа над которой еще не завершена, была подготовлена для анализа системы ЭО в целом, а также для сравнительного анализа систем ЭО различных стран.

В основе общего подхода к исследованию лежит следующее понимание эффективности: (а) главная (содержательная) цель проведения ЭО - предоставлять лицам, принимающим решения, обоснованную информацию о возможных экологических последствиях реализации проекта для уменьшения степени воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду и обеспечения экологической устойчивости намечаемого проекта; (б) конкретной практической целью проведения ЭО является установление соответствия намечаемой деятельности экологическим нормативно-правовым требованиям; и (с) результативность и исполнение системы ЭО определяются тем, в какой степени обеспечивается реализации указанных целей или замещающих показатели, включая следующие факторы:

- Пропорциональность. Объем работ по ЭО должен соответствовать значимости воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду.
- Равноправие. Процесс ЭО должен быть открытым и справедливым, обеспечивая равноправное участие всех сторон.
- Эффективность. Процесс ЭО должен осуществляться с минимальными затратами времени и ресурсов, необходимых для решения стоящих перед нею задач.
- Результативность. Процесс ЭО должен соответствовать установленным требованиям и задачам, согласующимся с общепринятыми международными принципами.

При проведении исследования приходилось учитывать особенности российской действительности, включая стремительные темпы преобразований структур управления и законодательной базы в области охраны окружающей среды, природоохранной деятельности, непродуманность реформ, инициированных исполнительной властью, но не доведенных до конца (например, децентрализация), разнообразие организационных форм органов управления природоохранной деятельностью в регионах. Другими словами, анализ ЭО выполнялся в ее переходном состоянии. Входящие в состав группы российские эксперты сыграли ведущую роль в выявлении и анализе многообразия практики ЭО в России. Естественно, полученная нами картина - это описание не единой и стройной модели, а многогранной системы, находящейся в развитии.

В разных регионах требования к проведению ЭО исполняются по-разному. При имеющихся сведениях о сокращении количества объектов, представляемых на ГЭЭ, как правило, документация формально (по составу) соответствуют установленным требованиям. В меньшей степени соблюдаются процедурные требования, которые не так строго контролируются органами ГЭЭ, например, в отношении участия общественности или подготовки ТЗ на ОВОС. И лишь небольшое число объектов, представленных на ГЭЭ в рассмотренных регионах, имели материалы по ОВОС, соответствующие требованиям Положения об ОВОС от 2000 г. Инициаторы проектов утверждают, что они не знакомы с данным Положением, а территориальные подразделения ГЭЭ не следят за соблюдением его требований из-за отсутствия четких методических указаний. Необходимо также указать, что для объектов, не оказывающих значимого воздействия на окружающую среду, указанные требования федерального Положения неоправданно сложны.

За период с 1999 г. по 2001 г. количество проведенных ГЭЭ уменьшилось в среднем на 30%. Сокращение числа проведенных экспертиз само по себе может и не быть свидетельством снижения действенности системы ЭО. Это снижение можно было бы только приветствовать, если бы оно было следствием продуманной политики отбора и классификации объектов экспертизы. Однако данное исследование рассматривает этот факт как отражение тревожного сочетания двух негативных тенденций: ослабления органов ГЭЭ и увеличения количества экспертиз объектов, не оказывающих значимого воздействия на окружающую среду, в ущерб объектам, которые могут действительно оказывать значимое воздействие. Указанные тенденции явно говорят о необходимости введения эффективных процедур отбора и классификации объектов экспертизы.

Существуют различные причины, вследствие которых регионы не вводят эффективные системы отбора объектов экспертизы. Во-первых, существует мнение, что систему отбора объектов вводить бесполезно из-за отсутствия в законодательстве положений, разрешающих упрощать процедуры для ГЭЭ. Главный аргумент - отсутствие положений, содержащих явное разрешение не проводить экспертизу небольших проектов с параметрами ниже определенного порогового уровня. Если классификация объектов и проводится, то только из административных соображений - для определения уровня оплаты и количества требуемых экспертов. Кроме того, органы ГЭЭ вынуждены считаться с наличием прокурорского надзора и судебных органов, требующих строгого соблюдения установленного законода-

тельства, которое интерпретируется в том смысле, что экспертизе должны подвергаться все проекты. И, наконец, в некоторых регионах большой объем экспертиз относительно простых объектов только приветствуется, так как это дает возможность получать дополнительные средства и, таким образом, обеспечивать перекрестное финансирование общих накладных расходов, обеспечивающихся в недостаточном объеме из федерального бюджета.

Другим недостатком системы отбора и классификации объектов экспертизы является недостаточная определенность в отношении разделения обязанностей между федеральными и территориальными подразделениями органов ГЭЭ. Законодательно установлен довольно обширный перечень категорий объектов (статьи 11 и 12 ФЗЭЭ-1995), но на практике не всегда ясно, кто должен принимать решение. В этой связи некоторые заказчики несут дополнительные расходы, представляя документацию на ГЭЭ сначала на уровень субъекта Российской Федерации, а затем, уточнив уровень проведения государственной экологической экспертизы, и на федеральный уровень. В ряде случаев, если есть возможность, инициаторы предпочитают проходить экспертизу в территориальных подразделениях ГЭЭ, где на получение заключения уходит меньше времени, чем в федеральном органе ГЭЭ. Часто на региональном уровне в этой работе принимает участие меньшее число экспертов (а, следовательно, вопросов задается меньше).

Поскольку специально уполномоченный орган не предоставляет руководящих указаний по составлению ТЗ и объему работ по оценке воздействия, инициатору деятельности не всегда ясно, каковы будут ожидания государственной экологической экспертизы. Такая ситуация предоставляет тем консультантам по ОВОС, у которых сложились контакты с органами ГЭЭ, хорошую рыночную нишу: ведь в вопросах определения объема и содержания материалов по ОВОС инициаторы проекта вынуждены полагаться на мнение консультанта. Поскольку стоимость ОВОС зависит от масштаба работ, консультанты заинтересованы в увеличении объемов работ по ОВОС, причем это не обязательно приводит к более глубокой оценке. Выборочный анализ документации ЭО показал, что в материалы ОВОС нередко включается большой объем интересных, но не относящихся к делу или не очень достоверных данных, что не способствует, а только мешает проведению анализа значимых воздействий.

Ограниченный доступ к информации является одним из главных барьеров на пути обеспечения эффективного участия общественности в ГЭЭ. В федеральной нормативной правовой базе не установлены ни форма получения общественностью информации о результатах ГЭЭ, ни ее объем. В этой связи очень многое зависит от отношения конкретного подразделения специально уполномоченного органа к вопросам открытости и прозрачности. Имеются примеры хорошей практики, когда общественность уведомляют не только о результатах ГЭЭ, но и о проведении будущих и текущих ГЭЭ. Например, в Кемеровской области общественность имеет возможность получить краткий перечень планируемых ГЭЭ. Если объект ГЭЭ представляет определенный общественный интерес, заключения ГЭЭ публикуются в средствах массовой информации.

Разнообразие условий проведения ОВОС и ГЭЭ в субъектах Российской Федерации является плодотворной основой для проверки на практике новых методов и подходов. Есть примеры творческой инициативы руководителей государственных учреждений отдельных регионов в решении указанных проблем.

Например, в Москве, Алтайском крае были разработаны и реализованы модели отбора и классификации объектов экспертизы, которые могут стать прототипом общенациональных реформ.

В целом, практике применения ЭО дана более низкая, чем нормативно-правовой базе, оценка (3, см. таблицу 1), с учетом того, что установленные требования часто не выполня-

ются и законодательно определенные возможности повышения эффективности системы ЭО не используются. И, наконец, имеются стимулы для отнесения к объектам экспертизы проектов, не оказывающих значимого воздействия на окружающую среду, с целью компенсации дефицита бюджетных средств.

Недостаточно развита и практика определения масштабов работ. Объем и характер работ по ОВОС определяется, прежде всего, стремлением получить положительное заключение ГЭЭ, а не целенаправленной работой по выявлению значимых воздействий.

Подводя итог, не существует идеальной модели организации федеральной системы охраны окружающей среды. Фактически, каждая модель, стремится по-своему уравновесить стремление к обеспечению единого нормативно-правового пространства страны и необходимость предоставления регионам достаточных полномочий для решения стоящих перед ними задач. В каждой стране, охваченной данным исследованием, наблюдается общая тенденция. Сильный федеральный центр, как, например, в США, передает более широкие полномочия и права штатам, в то время как в такой стране со значительной степенью децентрализации государственного управления, как Канаде, предпринимаются меры для обеспечения единого правового пространства путем гармонизации норм и правил провинций. В Германии, входящей в состав ЕС, также происходит процесс гармонизации норм с другими странами ЕС.

Каждая страна, независимо от конкретной формы разграничения полномочий между центром и регионами, пришла к выводу о необходимости создания механизма согласования и взаимодействия между органами власти двух уровней. Существуют как практические, так и политические причины, обуславливающие указанную тенденцию. Поскольку регионы получают более широкие полномочия по реализации природоохранной политики, то практический опыт регионов становится неременным условием успешной реализации будущей или, в этом отношении, текущей политики. Более того, политическое согласие регионов еще до начала формулирования новой политики значительно повышает шансы на успешное выполнение программ.

В целом, центр всегда играл существенную роль в развитии природоохранного потенциала регионов. Как правило, финансирование со стороны центра является решающим фактором, побуждающим регионы к тому, чтобы они взяли более высокие обязательства при реализации федеральных программ, при этом создание регионального потенциала плюс специализированные федеральные программы обучения всегда было приоритетным направлением федерального финансирования.

Источники и литература

- 1) Правительство Российской Федерации. Земельный кодекс РСФСР 1103-1, 1991
- 2) Госкомэкология РФ, Государственный доклад «О состоянии окружающей природной среды Российской Федерации и отдельные отчеты территориальных органов. 1994-2000
- 3) Правительство Российской Федерации. Указ Президента РФ №440, 1996. «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития». Национальный план действий по охране окружающей среды в Российской Федерации
- 4) Правительство Российской Федерации. Материалы научного семинара об нормативно-правовом и методологическом обеспечении природоохранных мероприятий
- 5) Herb, J., Whyte, A., and M. Stoughten. The National Environmental Performance Partnership System: Making Good on its Promise? Tellus Institute, Boston Mass. 2000.

Иллюстрации

Ключевые аспекты системы ЭО	Балл
Контекст	3
Нормативно-правовая база	4
Практика применения	3
Воздействие	3
Институциональный потенциал	3-2

Примечание: баллы от 1 (неудовлетворительно) до 5 (отлично)

Рис. 1. Таблица 1. Оценка системы ЭО в Российской Федерации