

Кулясова А.А., Кулясов И.П. Реструктуризация государственных природоохранных органов // Ред. М. Тысячнюк, И. Кулясов, А. Кулясова. Вологда: ВИРО. 2001 с. 10-13.



**Антонина Кулясова, Иван Кулясов, экосоциологи**

## **РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРИРОДООХРАННЫХ ОРГАНОВ**

Периодическое реформирование государственных природоохранных структур началось одновременно с периодом экономических реформ в России 1991 года. Общая тенденция этого реформирования состоит в постепенном снижении статуса природоохранных ведомств, уменьшении их прав, сокращении бюджета на их содержание и, наконец, передаче их функций Министерству природных ресурсов Российской Федерации.

Кроме того, все это сопровождалось процессом разрушения привычной иерархии власти в этой области и передачей многих функций на региональный уровень. Это сказывается, в том числе, и на взаимодействии экологических неправительственных организаций (экоНПО) и государственных органов. Рассмотрим более подробно, как идёт процесс реформирования природоохранных структур на всех уровнях.

С 1993 по 1996 годы специально уполномоченным органом по охране окружающей среды было Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ. В 1997 году его сменил созданный на его месте Государственный комитет по охране окружающей среды РФ или Госкомэкология, а на базе Комитета по геологии и использованию недр РФ и Комитета по водному хозяйству РФ было образовано Министерство природных ресурсов РФ.

Госкомэкология стала органом исполнительной власти, который призван осуществлять межотраслевую координацию и регулирование в сфере охраны окружающей среды, нести ответственность за обеспечение экологической безопасности, сохранение биологического разнообразия, государственный экологический контроль и государственную экологическую экспертизу. Министерство природных ресурсов РФ стало органом исполнительной власти, проводящим государственную политику в сфере изучения, воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов, управления государственным фондом недр, использования и охраны водного фонда.

В 1998 году Госкомэкологии были переданы функции упраздненной Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. При этом ей были вменены в обязанность функции гидрометеорологического и гелиогеофизического обеспечения, проведение мониторинга состояния и загрязнения атмосферы, поверхностных вод суши, морской среды, почв, околоземного космического пространства, оценка климатических изменений.

В таком виде Госкомэкология просуществовала с 30 апреля 1998 до 17 мая 2000 года, когда по Указу № 867 президента РФ эта структура прекратила свое существование, а её функции перешли к Министерству природных ресурсов РФ. Этим же указом было отменено функционирование Федеральной службы лесного хозяйства, известной как Лесная служба, которая существовала в России с небольшими изменениями на протяжении 200 лет. Функции этой службы

также были переданы, согласно указу, Министерству природных ресурсов РФ.

Таким образом, Министерство природных ресурсов РФ сосредоточило в себе функции многих, различных по сути, служб и комитетов. Вместе с тем, его первоочередной задачей традиционно оставалось использование природных ресурсов. Это министерство насчитывает в своем штате, включая территориальные органы РФ, всего около 10 тысяч человек, в то время как, только Федеральная служба лесного хозяйства насчитывала около 200 тысяч работников территориальных органов. В связи с этим работа Министерства природных ресурсов РФ должна была быть существенно изменена, для того, чтобы иметь возможность выполнять возложенные на него новые функции.

Экологическая общественность резко критиковала указ президента Путина, ликвидировавший Госкомэкологию и Лесную службу. Летом 2000 года была развернута общественная кампания за проведение всероссийского экологического референдума. Два вопроса из трёх, выносимых на референдум, были посвящены существованию независимых органов охраны природы и лесов. Хотя государственные органы заблокировали проведение референдума, президент РФ и глава Министерства природных ресурсов РФ уже не могут не учитывать мнение более 1,6 миллиона граждан, пожелавших участвовать в принятии решений по этим вопросам.

С мая 2000 года во всех регионах России происходит реструктуризация органов Госкомэкологии на уровнях субъектов РФ и районов в каждом из этих субъектов. До 17 мая 2000 года Госкомэкология имела привычную иерархическую структуру, то есть в каждом субъекте РФ существовал комитет, который финансировался из федерального бюджета и подчинялся Госкомэкологии. В настоящее время на уровне субъектов РФ выделены структуры, называемые Департаментами, или Комитетами по охране окружающей среды, которые уже не имеют прямого федерального подчинения. Они находятся в ведении областного, краевого или республиканского Комитета по природным ресурсам или иногда подчиняются напрямую администрации соответствующего субъекта РФ.

Приведем два наглядных примера реструктуризации в двух субъектах РФ – в Вологодском и Нижегородском регионах. В Вологодской области Комитет по охране окружающей среды был упразднен, и вместо него возникло две структуры. Первая – это Департамент природопользования при администрации области, являющийся региональной структурой, финансируемой из областного бюджета. При этом не претерпела кадровых перестановок и урезания финансирования только Гидрометеорологическая служба, важная в плане своевременного извещения населения об экологической опасности и изменениях климата.

Вторая структура – региональное отделение Министерства природных ресурсов РФ. При этом часть сотрудников Вологодского областного комитета по охране окружающей среды перешли в Департамент природопользования при администрации Вологодской области и образовали Комиссию по охране окружающей среды. Другая часть – перешли в региональное отделение Мини-

стерства природных ресурсов, где образовали региональный Комитет природных ресурсов. В результате в течение не менее полугода, пока организовывались новые структуры и определялись их функции, природоохранные службы в Вологодской области практически не работали, за исключением Гидрометеорологической службы.

В Нижнем Новгороде ситуация с реструктуризацией иная. Здесь еще до 17 мая 2000 года существовал областной Департамент природопользования. После реструктуризации областной Департамент природопользования остался, а Комитет по охране окружающей среды был реорганизован, взят на содержание областным бюджетом и назван Нижегородским комитетом по экологической безопасности.

Параллельно с этим в Нижнем Новгороде еще есть окружной Департамент природных ресурсов, так как Нижний Новгород имеет статус окружного центра. Окружной Департамент природных ресурсов работает по вопросам экологии с 15 субъектами федерации. В Нижнем Новгороде относительно высокий уровень финансирования экологических статей бюджета. В результате, люди, работавшие в природоохранных структурах до реструктуризации, остались на своих рабочих местах, и реструктуризация Госкомэкологии практически не сказалась на эффективности работы природоохранных органов в Нижегородском регионе.

В настоящее время финансирование департаментов или комитетов по охране окружающей среды происходит частично из федерального, но в большей части из регионального и местного (районного) бюджета. Поэтому они одновременно зависят и от региональной и местной власти, и от своей головной структуры. На уровне районов ситуация ещё более сложная. В городе Соколе и Сокольском районе Вологодской области, где много крупных промышленных предприятий, в том числе два ЦБК, структура природоохранных органов существенно не изменилась. Однако, далеко не все районы создали департаменты или комитеты по охране окружающей среды. Например, в Вологодской области только две трети из районов создали такие структуры. В некоторых сельских районах, где нет больших городов и предприятий, имеющих значительный местный бюджет, такие структуры могут иметь другое название, например, Комиссия по охране окружающей среды. Они также могут существовать на общественных началах, тогда даже председатель этой структуры не имеет зарплаты.

Можно сделать вывод, что там, где нет крупных и экономически эффективных предприятий – загрязнителей окружающей среды, регулярно перечисляющих деньги за загрязнение и природопользование, а также штрафы за превышения допустимых норм загрязнения и аварийные выбросы, нет и возможности для создания крепких природоохранных государственных организаций, выплачивающих зарплату своим сотрудникам.

Часть сотрудников бывших региональных государственных комитетов экологии нашла себе работу в новых государственных структурах по охране окружающей среды и природных ресурсов, часть – была сокращена. Штат но-

вых сотрудников этих структур был набран только в декабре 2000 – январе 2001 годов. Почти полгода люди работали, по сути, не имея официальных полномочий, что не могло не сказываться на их работе.

Реструктуризация природоохранных структур России породила достаточно сложную ситуацию. Правительство занимается перемещением ответственности за природопользование и охрану природы с федерального и регионального уровней на местный уровень. Вместе с тем, местные государственные природоохранные службы в связи с реструктуризацией утратили свой былой статус, и, вместе с ним, часть финансирования своей деятельности. Произошло и продолжает происходить значительное сокращение штатных должностей в местных природоохранных органах.

Следует учитывать, что местное население всегда играло важную роль в плане обеспечения экологической безопасности, проводя по месту жительства общественный мониторинг состояния окружающей среды, предупреждая природоохранные органы о нарушениях природоохранного законодательства. В 1990 годы дополнительно возникло множество экоНПО, которые выполняют такую же важную роль. Однако, и местное население, и экоНПО в недоумении – к кому обращаться? Таким образом, в результате постоянной многолетней реструктуризации природоохранных государственных органов разрушается важное звено взаимодействия, исчезает традиция обращений и доверие. Остается не ясным, смогут ли государственные природоохранные структуры эффективно работать в такой ситуации без помощи местного населения и общественности?

### **Источники**

- 1) Охрана окружающей среды в Российской Федерации. Ред. С. Фролов. СПб.: Ленкомэкология. 1998.
- 2) Состояние окружающей среды в Санкт-Петербурге. Ред. М. Баев. СПб.: Управление охраны окружающей среды Санкт-Петербурга. 1999.
- 3) Интервью с лидером международной экоНПО «Гринпис», отделение в России. 2000.
- 4) Интервью с лидером международной экоНПО «Всемирный Фонд Дикой Природы» (WWF), отделение в России. 2000.
- 5) Интервью с лидером международной экоНПО «Всемирный Союз Охраны Природы» (IUCN), представительство в Странах независимых государств (СНГ). 2000.
- 6) Интервью с лидером международной экоНПО «Социально-экологический союз». 2000.
- 7) Интервью с лидером экоНПО «Комитет по экологии бассейна реки Сухоны». 2000.
- 8) Интервью с лидером экоНПО «Спасение малых рек, родников». 2000.
- 9) Интервью с заместителем губернатора Вологодской области, ответственным за экологию. 2001.