

РГБ ОН
23 НОЯ 1998

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
Сибирское отделение
Институт географии

На правах рукописи

Гулгонов Валерий Енжапович

**Государственное регулирование и управление
природопользованием в Республике Бурятия
(эколого-географические основы)**

Специальность 11.00.11 - охрана окружающей среды и рациональное
использование природных ресурсов

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

*диссертации на соискание ученой степени
кандидата географических наук*

Работа выполнена в Байкальском институте рационального природопользования СО РАН и Госкомэкологии Республики Бурятия.

Научный руководитель - Тулохонов А. К., доктор географических наук.
Научный консультант - Ишмуратов Б. М., доктор географических наук, профессор.

Официальные оппоненты: Викулов В.Е. - доктор географических наук, профессор
Пластинин Л.А. - кандидат географических наук, профессор

Ведущая организация: Государственный комитет Иркутской области по охране окружающей среды

Защита состоится 10 декабря 1998 г. в 14⁰⁰ на заседании диссертационного совета Д-002.60.01. по присуждению ученой степени доктора географических наук при Институте географии СО РАН по адресу: 664033, г. Иркутск, ул. Баторская, 1

Факс: (3452) 467717; E-mail: ROOT@IRIG-S.IRKUTSK/SU

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке института географии РАН

Отзывы на автореферат в двух экземплярах просьба направлять по указанному адресу ученому секретарю Совета

Автореферат разослан 3 ноября 1998 г.

Ученый секретарь
диссертационного Совета
кандидат географических наук



Т.И. Заборце

1. Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Современные масштабы хозяйственного освоения природных ресурсов, а также обусловленные этим негативные последствия действий на природную среду в Республике Бурятия требуют усиления внимания к созданию эффективного механизма государственного регулирования и управления процессами природопользования.

Все это ставит задачу совершенствования системы государственного управления природоохранной деятельностью в соответствии с условиями переходной экономики. Для реализации поставленной задачи необходимо выполнение огромного объема исследований, касающихся оценки природных ресурсов, правовых и экологических условий развития эколого-безопасной экономики, подбора рычагов государственного регулирования природопользования, а также усиления роли общенности в решении экологических проблем.

Основной целью данной работы является анализ эволюции структуры государственного регулирования и управления природопользованием, а также основные пути совершенствования системы управления и регулирования процессами природопользования в условиях переходной экономики.

Информационную базу исследований составили картографические, статистические историко-архивные документы, нормативные акты Российской Федерации, публики Бурятии, федеральных природоохранных органов, а также научные и государственные доклады, характеризующие состояние природной среды и природоохранную деятельность в Республике Бурятия.

Объект исследования - социально-экономические и экологические отношения природопользования в Республике Бурятия.

Предмет исследования - система и структура государственного управления и регулирования природопользованием в условиях переходной экономики.

Методологической основой исследования послужили теоретические и методические принципы, изложенные в работах В.В.Воробьева, В.С.Преображенского, Т.Г.Семовой, В.М. Котлякова, А.Г. Исаченко, В.С. Михеева, В.Е.Викулова, Ю.М. Семова, Ю.П.Михайлова, И.П. Герасимова и др.

Применяемые методы сравнительно-описательный, статистический, аналитический, историко-географический, картографический и др.

Научная новизна исследования заключается в том, что:

- произведен анализ формирования современной системы государственного регулирования природопользованием в Республике Бурятия;
- дана эколого-географическая оценка состояния окружающей природной среды;
- представлена оценка сложившегося правового и экономического механизма природопользования в республике;
- разработаны пути совершенствования системы государственного регулирования природопользования в условиях перехода к рыночным отношениям.

Практическая значимость работы заключается в том, что результаты исследования могут быть использованы при принятии решений и организации управления

в области рационального природопользования в Республике Бурятия и Байкальском регионе.

Апробация работы. Основные научные положения, результаты исследования практические рекомендации были предметом неоднократного обсуждения на международных, общероссийских научных конференциях, симпозиумах и применялись в практической деятельности Правительства Республики Бурятия. Разработана и внедрена структура Экологического Совета республики, осуществляется деятельность Единого Экологического фонда Бурятии, подготовлены законопроекты по вопросам охраны окружающей среды, ряд программ федерального и республиканского уровня.

Структура и объем работы. Диссертационный материал изложен во введении, 5 главах и заключении, представляя 173 страницы машинописного текста, держит 40 таблиц, графиков и схем. Список использованной литературы включает 73 наименования.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается выбор темы, раскрывается структура диссертации, исходные материалы, применяемые научные подходы и методы исследования.

В 1-ой главе “Становление системы государственного управления природопользованием” показано современное состояние взаимодействия природы и общества и определены тенденции изменения окружающей среды в конце XX века, раскрывается история развития природопользования в Бурятии, современный этап рассматривается через призму Байкальской проблемы, приводится анализ по реализации рационального природопользования в Байкальском регионе и в Республике Бурятия, сложившейся системы и структуры государственного управления природопользованием. Обосновывается необходимость государственного управления природопользованием.

Во 2-ой главе “Экологическая ситуация в современной Бурятии» дается характеристика состояния окружающей среды и раскрываются причины сложившейся экологической ситуации в республике.

В 3-ей главе “Опыт разработки правового механизма и государственного контроля в решении природоохранных проблем” рассматривается система экологического законодательства Российской Федерации и Республики Бурятия, практика осуществления природоохранного контроля, нормирования природопользования обосновывается необходимость расширения законодательной базы.

В 4-ой главе “Совершенствование экономических методов управления природопользованием и природоохранной деятельностью” раскрывается практика организации финансирования природоохранных мероприятий, система платного природопользования, организация сбора и использования платежей за загрязнение окружающей среды. Показана система организации работы экологического фонда.

В 5-ой главе “Пути совершенствования системы государственного регулирования природопользования в условиях перехода к рыночным отношениям” на при-

особо охраняемых природных территорий, рассматривается одна из эффективных форм охраны окружающей среды и рационального природопользования.

В заключении излагаются основные результаты работы.

II. Основные положения предмета защиты

1. Стремительный рост экономики в последние десятилетия привел к значительным изменениям окружающей среды, а современные масштабы и темпы развития природопользования несовместимы с общими интересами человечества и требуют глобального (международного), государственного и регионального управления. Структура государственного управления природопользованием должна отражать структуру реальных проблем и противоречий природопользования на соответствующей территории.

XX век оказался веком разительных экономических и экологических изменений наряду с сильнейшими социальными и политическими потрясениями.

К началу XX века человечество пришло с экономикой, производившей валовой продукт в объеме 60 млрд. долларов в год. А к концу XX столетия (1980-90 годы) экономика планеты создавала такой продукт всего за один день. Это означало, что в глобальной экосистеме, конечной по всем параметрам, возникла хозяйственная подсистема, которая за одно столетие выросла в сотни раз и продолжала интенсивно расти по экспоненте. Также быстро росло население Земли.

Никакого другого источника для роста, кроме потребления ресурсов биосферы, хозяйственной подсистемы нет.

Шаг за шагом в XX веке со все большим ускорением шло последовательное расширение хозяйственной подсистемы и вытеснение природных систем.

Основную часть своего пути в этом столетии человечество прошло, строя свое хозяйство за счет экстенсивных факторов. И только в последние годы наиболее развитые страны перешли к интенсивному способу хозяйствования. Причиной тому были, с одной стороны, нехватка ресурсов, а с другой - деградация и загрязнение окружающей среды. Все это отрицательно стало воздействовать на экономику и побуждало, обнаружившего, что у него отнимают принадлежащую ему по праву численности и устойчивую окружающую среду. Уже сейчас в развитых странах, перешедших на преимущественное использование интенсивных факторов роста, стали видны ее пределы.

Особенно быстро экономика росла в последние десятилетия, что привело к еще более значительным глобальным изменениям окружающей среды.

Тенденции изменения окружающей среды очевидны.

- Сокращение площади естественных экосистем происходило со скоростью 0,5-1% в год на суше, к началу 1990-х годов их сохранилось около 40%.
- Потребление первичной биологической продукции выросло на 40%.
- Рост концентрации парниковых газов в атмосфере от 0,1% до 1-2% ежегодно.

- Сокращение площади лесов происходило со скоростью от 117 (1980г.) ; тыс. кв. км. (1989г.).

- Опустынивание. Темпы расширения площади пустынь составляет 60 т км в год, растет площадь техногенного опустынивания.

- Деграация земель. Рост эрозии, снижение плодородия, накопление загрязителей, закисление и засоление.

- Повышение уровня океана на 1-2 мм в год.

- Быстрое исчезновение биологических видов.

- Качественное истощение вод суши из-за роста объемов сточных вод, ных и площадных источников загрязнения, числа поллютантов и их концентрации

- Накопление в средах и организмах поллютантов, рост их массы и числа радиоактивности среды.

- Ухудшение качества жизни, рост заболеваний, связанных с загрязнением ружающей среды. ?

Если человечество будет развиваться тем же путем, то следствием станкое возрастание численности населения, изменения окружающей среды и нтимые изменения в биосфере, которые приведут к непредсказуемым отрицательным последствиям вплоть до исчезновения человека как вида. Становление систем государственного управления природопользованием имеет в России свои традиции

Необходимость регулирования использования лесных ресурсов 200 лет назад привела к созданию государственной службы по лесному хозяйству, при возникновении проблем по организации и ведению охоты на диких животных царской России был создан Правительственный департамент по охотничьему хозяйству, развитие горнодобывающей промышленности привело к необходимости создания государственных органов горнотехнического контроля. Угроза чистоте соболя в Сибири способствовала организации в 1916 г. первого государственного заповедника в России - Баргузинского.

Организация рационального природопользования, контроль за его эффективностью составляют задачи органов управления природопользованием в России и в Республике Бурятия в том числе.

Как по мере необходимости идет изменение структуры государственного управления в Бурятии рассмотрим на примере истории развития Байкальской области, разделив ее условно на три этапа:

1) этап экстенсивного развития экономики (середина 50-х и первая половина 70-х годов);

2) формирование кризисных явлений (вторая половина 70-х и 80-е годов).

3) этап перехода к новой политической и экономической ситуации (начало 80-х годов и по настоящее время).

В период этапа экстенсивного развития (середина 50-х- середина 70-х) в области образуется ряд отраслевых ведомств (Министерство лесного хозяйства, Госуправление, Управление охотничьего хозяйства), в их задачи наряду с сельскохозяйственными и промышленными предприятиями входило освоение природных ресурсов, в больших объемах велись геологоразведочные работы в Восточных районах, на Севере республики и Прибайкалье.

На этапе начала кризисных явлений (вторая половина 70-х и 80-е годы) в стране и в республике появляется необходимость усиления контроля за использованием природных ресурсов и охраны природы. В середине 70-х годов в Бурятии выделяется из состава Минводхоза республики и организовывается Забайкальское бассейновое управление, основными задачами которого становится контроль за загрязнением зернистых вод и озера Байкал, образуются 4 специализированные лаборатории, которые ведут контроль за работой очистных сооружений. В конце этого периода, 1 сентября 1988 г. Указом Президиума Верховного Совета Бурятской АССР создается Государственный комитет по охране природы.

В условиях перехода к новой политической и экономической ситуации (с начала 90-х годов) в республике на основе Бурятгеолкома и комитета по водному хозяйству образован комитет по природным ресурсам, реорганизован Госкомитет по земельной реформе, Байкалрыбвод из упраздненного министерства рыбного хозяйства передан в систему Минсельхозпрода России.

Сложившаяся структура управления природными ресурсами в Республике Бурятия приведена на рис. 1.

В такой системе взаимоотношений возникают определенные противоречия.

Во-первых, в трудных экономических условиях органы исполнительной власти местами и отдельные природопользователи стараются с наименьшими затратами использовать природные ресурсы, вопросы охраны природы все пытаются отнести на второй, будущий срок, ибо природоохранные мероприятия требуют больших дополнительных затрат, порой правительственные органы и местные администрации принимают постановления и распоряжения, противоречащие природоохранному законодательству.

Во-вторых, отраслевые органы управления природопользованием, определяя цели, размеры и место использования природных ресурсов, сами же осуществляют контроль за использованием этих ресурсов.

В-третьих, каждый орган управления действует в рамках собственных отраслевых инструкций и положений. Каждый федеральный орган претендует в Правительстве на добиться для себя исключительных полномочий и претендует на полную самостоятельность.

В-четвертых, наличие такого количества контролирующих органов приводит к дублированию. Один пример, вопросы использования водных ресурсов, охраны водных ресурсов относятся к компетенции служб Госкомэкологии, Госсанэпиднадзора, Комитета природных ресурсов, Гидромета и Байкалрыбвода. Природопользователю, в данном случае, водопользователю, приходится свои действия согласовывать с требованиями самостоятельных органов, подавать одни и те же материалы в несколько организаций.

Анализ становления системы государственного управления природопользованием позволяет сделать следующие выводы:

- стремительный рост производства в последние десятилетия привел к значительным глобальным изменениям окружающей среды;
- современные масштабы и тенденции развития природопользования несовместимы с общими интересами человечества и требуют глобального (международного)

Структура природоохранных органов РФ и РБ

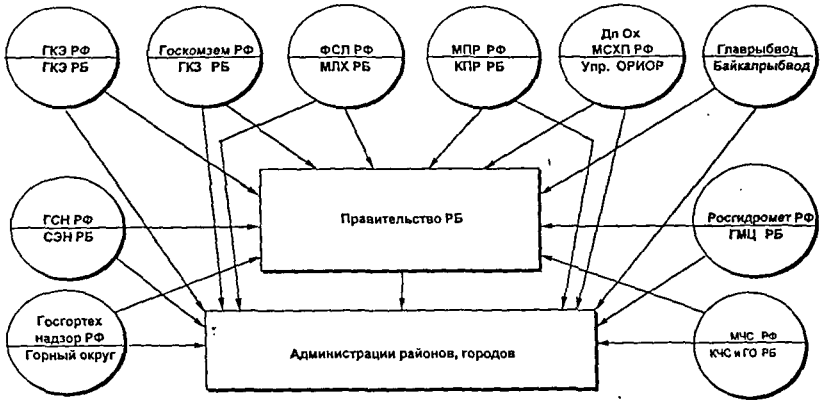


Рис. 1

Схема функционирования Экосовета РБ

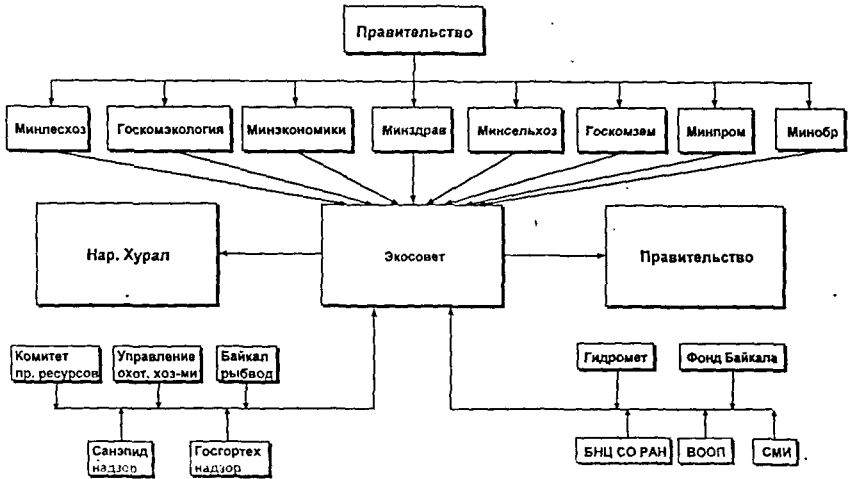


Рис. 2

государственного и регионального управления и координации;

- система и структура органов управления природопользованием в Бурятии извлеклась и видоизменялась в зависимости от решения проблем использования природных ресурсов;

- структура органов государственного управления должна отражать структуру основных проблем и противоречий природопользования на соответствующей территории.

2. В результате перехода к рыночной экономике происходит явная "поляризация" экологических проблем. В связи с сокращением производства уменьшаются общие масштабы антропогенной нагрузки на окружающую среду, одновременно же увеличивается разрушение локальных экосистем.

За годы перехода к рыночным отношениям наблюдается тенденция сокращения сбросов и выбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, это можно объяснить резким сокращением производственной деятельности многих омысленных предприятий. Однако экологическая ситуация остается сложной. Типичная картина распределения загрязнения показана на рис.3.

За последние 5 лет уменьшился сброс в водные объекты таких загрязняющих веществ, как нефтепродукты, хлориды, фенолы, фосфор, нитриты, ионы хрома, аммония и органических соединений.

Резко уменьшился сброс загрязняющих веществ с городских очистных сооружений г.Улан-Удэ, г.Гусиноозерска, Тимлюйского завода асбоцементных изделий как известно, уже 5 лет один из крупнейших водопользователей Селенгинский К перешел на систему оборотного водопользования.

В то же время наблюдения на контрольном створе р.Селенги (в 0,5 км ниже устья городских очистных сооружений г.Улан-Удэ) показывают превышения предельно-допустимых концентраций загрязняющих веществ: по нефтепродуктам - 4 К, меди - 6 ПДК, фенолам - 10 ПДК, нитратам - 3 ПДК.

На примере работы двух очистных сооружений можно наблюдать то, что уменьшение сброса загрязняющих веществ еще не обеспечивает полной экологической защиты водных объектов. (рис.4). Зачастую полная остановка какого либо производства влечет за собой более серьезные экологические проблемы. Например, в связи с остановкой и началом консервации Джидинского вольфрамобиденного комбината в г.Закаменске возникла сложная ситуация.

Своеобразная "поляризация" экологических проблем произошла и в области нарушения лесных ресурсов. Сложная экономическая ситуация, увеличение затрат на подготовку древесины резко сократили объемы рубок леса. По данным 1996 года, четкая лесосека по рубкам главного пользования была использована на 12,6%, а то же время увеличилось количество рубок ухода, санитарные рубки, т.е. наблюдается тенденция вырубки леса в доступных местах недалеко от населенных пунктов.

Недостаток бюджетных средств в 90-е годы резко сократил объемы противопожарных мероприятий: в том же 1996 году в 1639 пожарах сгорело 1231 тыс. м. леса, что в полтора раза больше, чем было вырублено по рубкам главного пользования в этом же году.



Рис. 4

Таким образом, факторы, влияющие на состояние окружающей среды в условиях перехода к рыночной экономике имеют следующие особенности:

- с одной стороны, снижение сбросов и выбросов загрязняющих веществ окружающую природную среду из-за сокращения, приостановки и ликвидации производственной деятельности, с другой стороны, ослабленные предприятия могут в полной мере выполнять природоохранные мероприятия, обеспечивать начальный технологический процесс на очистных сооружениях и установках очистки воздуха, перерабатывать образующиеся отходы производства;

- сокращение рубок леса в общей массе в то же время влечет рубки леса в более доступных местах, таким образом допускается переруб при сокращении лесовосстановительных мероприятий;

3. В условиях переходного периода совершенствование экономического механизма природопользования должно сочетать ограничения и стимулирование при условии государственного контроля.

Совершенствование экономического механизма природопользования должно быть обеспечено законодательной базой и механизмом осуществления государственного контроля и управления.

Однако, сфера законодательного регулирования в области природопользования и охраны окружающей природной среды на территории России в нынешних условиях социально-экономического развития не охватывает полностью той сложной гаммы экологических проблем, которые появляются сейчас и могут возникнуть ближайшее время.

Во-первых, она слишком узка и, во-вторых, не имеет комплексного характера. По нашему мнению, такое положение обусловлено следующими причинами:

- медленное осознание необходимости экологических приоритетов и ориентиров в общественном развитии;

- отсутствие целостной государственной политики и концепции развития экологического законодательства;

- игнорирование научных знаний в сфере государственного управления и правового обеспечения общественных отношений.

Настоятельной необходимостью становится экологизация всего российского законодательства.

Примером того, как трудно и долго принимаются экологические законы в России, может служить "история" Закона "О Байкале", который уже более 7 лет находится в работе: но так и не принят.

В связи с вышеуказанным появляется необходимость разработки нормативных актов регионального (республиканского) масштаба, ведомственных правил и инструкций, экстерриториальные взаимоотношения приходится регулировать соглашениями, договорами и другими документами. В качестве примера приводим перечень отдельных документов:

Перечень государственных документов, регулирующих
природопользование и действующих на территории
Республики Бурятия

Табл. N 3.1.

№ п/п	Наименование документа	№ и дата	Кем принят
1. *	“Об установлении водоохраных зон рек, озер и водохранилищ в РБ”, Постановление	N 122 от 14.06.89.	СМ Бурятской АССР
2. *	Закон РБ “О лесе” принят - внесены изменения	от 27.12.91 от 22.11.93	Народный Хурал
3. *	Протокол о сотрудничестве между Государственным комитетом Республики Бурятия по экологии и природопользованию и Министерством охраны природы Монголии	от 22.11.91	Госкомэкология РБ, Министерст-во охраны природы Монголии
4. *	Протокол намерений о сотрудничестве между Госкомэкологии РБ и управлением защиты окружающей среды г.Шенянь КНР	от 29.07.92	Госкомэкология РБ, Шеняньское управление защиты окружающей среды
5. *	“О специально уполномоченном органе государственного управления в области охраны окружающей природной среды РБ” Постановление	N 887-ХII от 13.08.92	Президиум Верховного Совета РБ
6. *	“О совершенствовании ведения государственного земельного кадастра в РБ”, Постановление	N 261 от 19.10.92	СМ РБ
7. *	“О недрах и принципах недропользования”, Закон РБ	от 28.10.92	Народный Хурал РБ
8. *	“Об охране животного мира и использовании его ресурсов пользования”, Закон РБ	от 24.12.92	Народный Хурал РБ
9. *	“Об охоте и охотничьем хозяйстве”, Закон РБ	от 13.03.93	Народный Хурал РБ
10. *	“Положение о порядке лицензирования пользования недрами Бурятии”, Постановление	от 02.06.93	СМ РБ
11. *	“О государственной комплексной программе повышения плодородия почв в РБ”, Постановление	N 57 от 25.03.93	СМ РБ
12. *	“О государственной программе мониторинга земель РБ на 1993-1995 гг.”, Постановление	N 128 от 07.06.93	СМ РБ
13. *	«Об охране окружающей Природной среды», Закон РБ	от 15.09.96	Народный Хурал
14. *	Об утверждении базовых нормативов платы за загрязнение окружающей природной среды, формирование и использование экофонда РБ”, Постановление	N 180 от 17.08.93	СМ РБ
15. *	“ О регулировании права собственности на землю”, Постановление	от 28.10.93	СМ РБ
16. *	“О местном самоуправлении Бурятской АССР”,Закон РБ	от 05.11.93	Народный Хурал

17. *	“Меморандум о взаимопонимании между департаментом Природных Ресурсов штата Висконсин и Госкомитетом по экологии и природным ресурсам РБ”	от 15.02.94	Госкомэкология РБ, Департамент природных ресурсов
18. *	Соглашение между правительствами РФ и Монголии о сотрудничестве в области охраны окружающей среды	№ 112 от 06.05.94	Правительство РФ Правительство Монголии
19. *	Соглашение о взаимном сотрудничестве между Минприроды Республики Тыва и Госкомэкологии РБ	от 21.12.94	Госкомэкология РБ, Минприроды Респ. Тыва
20. *	“О воде”, Закон РБ	1993	Народный Хурал

В выше указанном перечне знаком * отмечены те документы, которые подготовлены и приняты при непосредственном участии автора данной работы.

В виде основного инструмента государственного экологического контроля действующему законодательству предусмотрена административная ответственность в виде наложения штрафа на нарушителя. Однако эффективность этой меры несовершенна, так как имеющиеся недостатки в установленном порядке наложения штрафов позволяют нарушителям - юридическим лицам - зачастую уходить от ответственности. Проблема состоит в том, что большинство организаций, на которые наложены штрафы, не уплачивают их в добровольном порядке. Четкого порядка принудительного взыскания штрафов в законодательстве не установлено, поэтому в практическом применении такого взыскания возникают трудности.

На основе проведенного анализа установлено, что, с одной стороны, существующее законодательство должным образом не выполняется, а с другой, - выявлено несовершенство законодательной базы природопользования и охраны окружающей среды.

К числу основных факторов, препятствующих эффективному действию законодательства, можно отнести следующие:

1. Отсутствие надлежащего контроля за исполнением законов;
2. Несоблюдение действующего экологического законодательства;
3. Недостаточность работы в области разработки локальных нормативных документов;
4. Недостатки в работе органов, призванных реализовать закон;
5. Отсутствие квалифицированных юридических кадров в органах местного самоуправления;
6. Слабая пропаганда экологического законодательства.

В системе управления природными ресурсами важное значение придается нормативной базе, согласно которой прямо или косвенно регламентируется использование природных ресурсов и допустимое воздействие на природную среду, а также посредством нормирования определяются экологические требования в области охраны окружающей природной среды при проектировании и строительстве хозяйственных объектов и комплексов.

Для ограничения негативных воздействий хозяйственной деятельности на природную среду устанавливаются предельно допустимые нормы воздействия, которые являются нормативными стандартами качества окружающей природной среды. Все мативы качества можно разделить на три группы:

Первую группу образуют предельно-допустимые концентрации (ПДК) химических, биологических веществ, предельно-допустимых сбросов сточных вод (ПДС).

Вторая группа представлена техническими, строительными, градостроительными правилами, содержащими экологические нормативы.

Третья группа - это лимиты изъятия природных ресурсов, которые устанавливаются:

- по землям в виде норм отвода земель, для эксплуатации железнодорожного и воздушного транспорта, магистральных трубопроводов, мелиоративных систем, линий электропередач и т.п.;

- по водным ресурсам в виде лимитов водопотребления для промышленности, сельского хозяйства, коммунальных нужд;

- в области использования лесных ресурсов в виде расчетных лесосек и правил использования;

- в области охраны и использования растительного и животного мира в виде лимитов по отстрелу, отлову животных, улову рыбы, заготовки лекарственных трав растений.

Предусмотренное законом "Об охране окружающей природной среды" введение комплексного лицензирования природопользования не введено ни в России в целом, ни в регионах. Такая ситуация ослабляет контроль и лишает возможности вести регулярную, единую экологическую политику.

В условиях переходного периода к рыночной экономике сложилась определенная структура экономического механизма.

На наш взгляд, в этой структуре можно выделить следующие элементы:

- система финансирования природоохранных мероприятий;

- система платного природопользования;

- система платежей за загрязнение природной среды;

- система экономических регуляторов природоохранной деятельности;

- ценообразование с учетом экологического фактора;

- экологическое страхование и др.

Естественно, что все элементы экономического механизма природопользования взаимосвязаны между собой и часто на практике неотделимы друг от друга.

Как осуществляется финансирование природоохранных мероприятий, наглядно на приведенной таблице по выполнению "Комплексной Федеральной программы по обеспечению охраны озера Байкал и рационального использования природных ресурсов его бассейна", она выполняется лишь по определенным пунктам и в полной мере.

Табл. N 4.1. (млн.ру)

Годы	Предусмотрено по программе за счет средств федерал. бюджета	Определен лимит капвложений	В % от предусмотрен. по программе	Фактически перечислено	В % от предусм. по программе
1995	201 999	нет	-	нет	-
1996	239 107	10 090	4,2	2 130	0,89
1997	144 385	нет	-	нет	-
1998	157	3,5	2,2	-	
1999	172	22,78	13,2	-	

Примечание: сведения даны в ценах соответствующих лет.

На современном этапе очевидно, что федеральный бюджет и бюджеты местного уровня не могут финансировать природоохранные мероприятия в полной мере. Надо искать другие пути. В перспективе должна увеличиться роль экологических страховых и других внебюджетных фондов.

Необходимость платности использования природных ресурсов была осознана в нашем обществе не сразу в силу богатства страны природными ресурсами и ориентации экономики на экстенсивное развитие. Рост потребления ресурсов показал, что они не бесконечны и что увеличение потребления сопровождается резким ухудшением экологической ситуации.

В советское время существовали элементы платности использования природных ресурсов (попенная плата, земельный налог, отчисления на геологоразведочные работы и др.), размеры этих платежей были весьма незначительны и не играли существенной роли в рационализации природопользования и только Закон РФ "Об охране окружающей природной среды" (1991 г.) закрепил принцип платности природопользования в Российской Федерации.

В настоящее время в России взимаются платежи за право пользования недрами, отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, лесные подати, арендная плата за пользование лесным фондом, плата за воду, земельный налог, плата за отстрел промысловых животных и другие.

Способы исчисления и применения перечисленных налогов разные - или отпадают ведомственные интересы, либо воспроизводят исторически сложившиеся подходы.

К примеру, земельный налог (введен в 1991 г.) взимается со всех землепользователей и направляется в бюджет местного уровня с последующим перераспределением части средств в бюджеты республики и федеральный бюджет.

Платежи за загрязнение окружающей природной среды в системе экономического механизма рационального природопользования имеют особый экологический аспект.

За анализируемый период имело место уменьшение расчетных размеров платежей за фактические загрязнения по сравнению с платежами за загрязнение в пределах лимитов (плановыми платежами) обусловленное следующими факторами:

- с момента оформления разрешения на сброс и выброс загрязняющих веществ предприятий снимался пятикратный коэффициент за выбросы и сбросы;
- в связи со спадом производства многие предприятия сократили выбросы и сбросы загрязняющих веществ;
- в результате выполнения природоохранных мероприятий, улучшения систем очистки загрязняющих веществ сократились объемы выбросов и сбросов в окружающую среду.

Существующая система платежей, как регулятор управления природными ресурсами требует дальнейшего совершенствования и отработки механизма налогообложения в части увеличения платы за пользование ресурсами. Это могло бы стимулировать рациональное природопользование, снижение ресурсоемкости производства и расширило бы платежи за счет введения платы за пользование рыбными, рекреационными ресурсами, ресурсами животного и растительного мира.

Для решения неотложных природоохранных задач по восстановлению потерь в природной среде и компенсации причиненного природе экологического вреда за счет средств поступающих за загрязнение окружающей среды образуются экологические фонды. Они, как известно, создаются исполнительными органами государственной власти. Вместе с Федеральным экологическим фондом они образуют единую систему внебюджетных государственных экологических фондов.

В Бурятии средства фонда распределяются по следующим квотам:

1. Строительство природоохранных объектов.
2. Предоставление кредитов и выдача ссуд.
3. НИР и ОКР в области охраны окружающей среды.
4. Функционирование республиканского эколого-информационного центра.
5. Мониторинг окружающей среды.
6. Развитие заповедников, национальный парков и заказников.
7. Предупреждение и ликвидация опасных стихийных природных процессов.
8. Международное сотрудничество.
9. Проведение совещаний, семинаров.
10. Обучение и подготовка кадров экологов.
11. Осуществление экологического контроля.
12. Материальное поощрение сотрудников природоохранных органов.
13. Развитие материально-технической базы природоохранных органов.
14. Организация работы фонда.
15. Экологическое образование и воспитание.
16. Федеральный экологический фонд.

Экофонд республики системой зачета средств за природоохранные мероприятия, освобождая от платежей за загрязнение окружающей среды предприятия, стимулирует их экологические усилия.

4. Развитие демократии, переход к рыночной экономике должен сопровождаться соответствующим государственным регулированием в области охраны природы с учетом интересов населения территорий, общественных экологических организаций и международного опыта.

В современных условиях переход к рыночной экономике, правовому государству, развитию демократического общества в системе управления природопользования возникли новые явления.

За последние годы в Бурятии наработан опыт новых форм государственного управления природопользованием и охраны окружающей природной среды. Особое место в республике занимает организация работы особоохраняемых природных территорий. Сеть особоохраняемых территорий показана на рис.5.

В Бурятии впервые в России проводится уникальный эксперимент создания работы национального природного парка на всей территории одного административного района, Тункинского. Деятельность парка сопровождается принятием и однозначных управленческих решений на государственном уровне.

На примере Мухоршибирского района предлагается внедрение новой системы комплексного управления природопользованием на местном уровне.

Для координации деятельности в области рационального использования и охраны природных ресурсов Байкальского региона при Правительстве Российской Федерации образована Байкальская комиссия.

Эта попытка на примере Байкальского региона создать федеральный рабочий орган выработки государственной политики в области природопользования, с учетом интересов субъектов федерации, направленной на сохранение уникально природного объекта оз.Байкал.

Комиссия осуществляет контроль за проведением природоохранных мероприятий в Байкальском регионе, рассматривает рекомендации по утверждению норм правил природопользования, вопросы регулирования использования природных ресурсов.

Обобщает экологическую информацию и доводит до населения и государственных органов.

Комиссия вырабатывает рекомендации и предложения Правительству РФ к принятию управленческих государственных решений.

Правительство Республики Бурятия, осознавая необходимость более компетентного управления природопользованием и охраной окружающей среды, по предложению Госкомэкологии Бурятии образовало республиканский экологический Совет (рис.2).

Сегодня на принятие управленческих решений оказывает существенное влияние мнение общественных организаций. Представители Всероссийского общества охраны природы, других экологических организаций активно привлекаются к проведению рейдов, инспекторских проверок, общественных экологических экспертиз. В республике практикуются общественно-политические чтения по актуальным экологическим проблемам.

При разработке проекта Закона Республики Бурятия “Об охране окружающей природной среды” были организованы общественные слушания в Баргузинском, Селенгинском, Кабанском районах и в г.Улан-Удэ. В результате слушаний было высказано более 300 предложений и замечаний и многие были учтены при редактировании Закона для представления в Парламент республики.

В современных условиях развития Российской государственности и в принятии управленческих решений появился новый существенный аспект - учет мирового опыта, ответственность за решения перед мировым сообществом и нам приходится считаться с мировыми стандартами.

И в вопросах рационального природопользования сегодня появился серьезный международный фактор - международные экологические отношения.

Байкальский фактор, географическое положение Республики Бурятия, ее природоохранная политика сегодня вызывает особый интерес у международных экологических организаций, движений, фондов и иностранных государств. К “Колоду Планеты” тянутся все.

За эти годы осуществлен ряд экологических проектов в Республике Бурятия:

- ландшафтного планирования;
- комплексной системы землепользования;
- экологического туризма.

Сегодня выполняются проекты:

- сохранения биоразнообразия;
- энергосбережения;
- укрепления государственной службы;
- экологической информации и образования;
- распространения опыта охраны природы;
- сохранение природных ресурсов;
- экологическая информатизация.

В Бурятии сегодня работают Глобальный экологический Фонд, Всемирный Банк, Европейский Союз в программе ТАСИС, Агентство международного развития США, Фонды Макартуров, Евразия, Сороса и другие. Контакты в области охраны окружающей среды только Госкомэкология Бурятии имеет в Монголии, Китае, Японии, США, Швеции, Германии, Финляндии, Франции, Великобритании и других странах.

Заключение

Выполненное исследование позволяет сделать следующие выводы:

- учитывая состояние окружающей природной среды, накопившиеся природоохранные проблемы, в условиях перехода к рыночной экономике, в период перераспределения собственности, роль и необходимость усиления государственного управления природопользованием возрастает;

- для усиления роли государства в управлении рациональным природопользованием появляется настоятельная необходимость совершенствования экономики.

кого и правового механизма регулирования природопользования на федеральном и региональном уровне;

- существующая система и структура государственных органов управления природными ресурсами и охраны окружающей природной среды еще не совершенны, ведомственные интересы порой не позволяют проводить единую политику рационального природопользования;

- недостаточная правовая обеспеченность в области управления природопользованием толкает на поиск новых отношений в деле координации действий государственных, научных и общественных организаций, активного международного сотрудничества.

Практическая значимость исследований и опыта государственного управления природопользованием могли бы выразиться в использовании опыта организации работы экологического фонда Бурятии, экологического совета при Правительстве республики, возможности создания и организации работы комитетов по управлению природными ресурсами на местном, районном уровне.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

. Проблемы озера Байкал: пути практических решений. // Материалы 1-ой Международной конференции по экологическим проблемам Байкальского региона. - Улан-Удэ, 1991 - С. 92-93 (соавторы Семенов М. И. и др.).

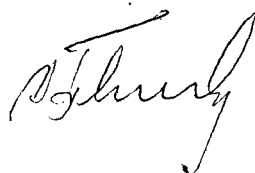
. Экологическая паспортизация предприятий Байкальского региона // Материалы Всероссийской конференции по экологическому развитию Сибири. Секция "Экология и Здоровье". - Новосибирск, 1993 г. - С. 44-52. (соавторы Грачев М. А., Тулохонов А. К.).

. О формировании правовых документов в области рационального природопользования и туризма в Байкальском регионе // Развитие туризма в России - общие тенденции и проблемы: Материалы Российско - Германской конференции. - Листвянка, 1993. - С. 8. (соавторы Тулохонов А. К., Атутов А. А., Носков В. Т.).

. Проблемы озера Байкал и природопользования в Байкальском регионе в 1994 г. : ежегодный доклад Правительственной комиссии по Байкалу. - М.: Гидрометеонаиздат, 1995. - 85 с.

. Экологические проблемы Байкала и Республики Бурятия // Материалы к Заседанию круглого стола "Байкал - памятник Мирового природного наследия". - М.: РЭИИ, 1996. - 192 с.

6. Проблемы охраны озера Байкал и природопользования в Байкальском регионе 1995 г.: - Ежегодный доклад Правительственной комиссии по Байкалу. - М.: Метерология и гидрология. - 1996. - 89 с.
7. Краткий анализ экологической ситуации Республики Бурятия // Бурятия: Природные ресурсы. - Улан-Удэ, 1997. - Издательство БГУ. - С. 168-189.
8. Проблемы охраны озера Байкал и природопользования в Байкальском регионе 1996 г.: - Ежегодный доклад Правительственной комиссии по Байкалу. - М. 1997. - 167 с.
9. Экологическая обстановка остается напряженной. // "Байкал". - 1997. - № 4 - 11-13.
10. Биоразнообразие и экологическое Законодательство // 1 - ая межрегиональная научно - практическая конференция "Проблемы сохранения биологического разнообразия Южной Сибири". - Кемерово, - 1997. - С. 15-17. (соавтор Шаргаев М. А.).
11. Sustainable development of the Republic of Buryatia: Problems and prospects Report of 97 International Forum of Environment. - Korea. - 1997, P. 324-325.
12. Strengthening the public administration in the lake Baikal region // International conferens "Baikal as a World natural Heritage site : Results and Prospects of International Cooperation. - Ulan-Ude, 1998, - P. 56-57.
13. Ecological Policy in the Baikal region and international cooperation. // International conferens "Baikal as a World natural Heritage site : Results and Prospects of International Cooperation. - Ulan-Ude, 1998, - P. 65-66.
14. Туника: история и современность. - Улан-Удэ: "Буряад Үнэн", - 1998. - С. 30-304.
15. Стратегия устойчивого развития Байкальского региона. - Улан-Удэ: Издательство БГУ, - 1998., - С. 154-166.
16. Укрепление органов государственного управления в Байкальском регионе // Материалы конференции Роль органов государственной власти и местного самоуправления в обеспечении устойчивого экономического и экологического развития Байкальском регионе. - Улан-Удэ, 1998. - С. 7-10. (соавтор Пуликен Р.).



Подписано в печать 27.10.98 г. Формат 60x84 1/16. Бумага офсетная № 1.
Объем 1 печ. л. Тираж 100. Заказ № 176.

Отпечатано в Издательстве БНЦ СО РАН,
670047, г. Улан-Удэ, ул. Сахьяновой, 6