

КУРС ЛЕКЦИЙ

ПО ДИСЦИПЛИНЕ

**«УПРАВЛЕНИЕ ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ
СРЕДЫ»**

ВВЕДЕНИЕ

Россия, будучи огромной по территории страной, вносит существенный вклад в планетарную экологическую ситуацию. Можно выделить три основные проблемы, которые на протяжении многих последних десятилетий не только не решаются, а, напротив, обостряются.

1. Отсутствие последовательной государственной экологической или эколого-экономической политики является главной проблемой.

На протяжении большей части XX века в России преобладали ресурсно-милитаристский тип хозяйства и командно-бюрократическая система управления, в которой главенствовали технократы и военные. Богатство природных ресурсов страны в этих условиях при экстенсивном экологическом риске обернулось крайней расточительностью и низкой эффективностью использования. Сформировалось ресурсоемкое, энергоемкое и, следовательно, природоемкое хозяйство, что привело к глубоким нарушениям природных систем и окружающей человека среды.

Современные экономические реформы в России также никак не ориентированы на улучшение экологической обстановки. В кризисной ситуации оказались ресурсосберегающие и наукоемкие отрасли. С деградацией прогрессивных отраслей увеличиваются природоэксплуатирующие секторы хозяйства.

Переход к рыночной экономике при отсутствии экологической регламентации может усугубить эти неблагоприятные тенденции. В связи с этим возрастает потребность в последовательной государственной экологической политике - создании четкой концепции, эффективных законов, рабочих программ и обеспечении их реализации.

Вместе с тем Россия располагает большой площадью ненарушенных природных систем, которые являются главным природным богатством страны и одной из немногих областей стабилизации биосферы всей планеты.

2. Превышение допустимой антропогенной нагрузки на природную среду России обусловлено многими факторами, среди которых наиболее существенные:

- значительная территориальная неравномерность (в основном по оси восток-запад) распределения ресурсов, плотности населения, хозяйственного потенциала; большая протяженность энергетических и транспортных коммуникаций;

- высокая концентрация промышленности в крупных индустриальных центрах, чаще всего со стихийно возникшим, далеким от оптимума (в отношении неоперативности материальных потоков) набором отраслей и плохой планировочной структурой;

- неблагоприятные климатические условия, требующие высокого удельного энергопотребления и других эксплуатационных затрат;

- низкий технический уровень многих подготовительных и производственных процессов, медленное обновление основных производственных фондов, их высокий износ и аварийность; большая отходность производства, низкий уровень рециклинга и переработки вторичных ресурсов;

- экстенсивная эксплуатация земельных, водных и лесных ресурсов при недостаточном уровне их восстановления и высоком проценте невозвратимых потерь; относительно малая площадь заповедных территорий;

- низкая эффективность контроля эксплуатации природных ресурсов и загрязнения среды; слабость оперативной обратной связи между состоянием среды и техногенной нагрузкой.

3. *Состояние здоровья населения России* ухудшается под двойным прессом неблагоприятных экономических и экологических условий. Наибольшую тревогу вызывают:

- проявление деградации фонда наследственной информации у значительной части населения, что выражается в росте числа наследственных заболеваний;

- заболевания, их хронизация, потеря трудоспособности и сокращение продолжительности жизни, обусловленное плохими экологическими и гигиеническими условиями проживания и труда, а также курением, алкоголем и наркоманией;

- высокая химическая и радиационная нагрузка на значительные контингенты населения, приводящая к широкому спектру экопатологий, в том числе злокачественным новообразованиям, иммунодефициту и аллергиям;

- большая частота нарушения беременности и родов, тератогенных эффектов, дефектов новорожденных, высокая детская заболеваемость и смертность.

Мировой опыт показывает, что общенациональная долгосрочная экологическая политика России должна быть основана на следующих социально-экологических принципах:

- «загрязнитель» платит в размерах, обеспечивающих ликвидацию последствий загрязнения;

- «предосторожность» – ограничение использования технологий, последствия которых для здоровья человека и окружающей среды недостаточно ясны;

- «презумпция виновности» технологий – пользователи и распространители новых технологий и продуктов предварительно должны доказать их экологическую приемлемость;

- рациональное использование возобновимых ресурсов: темпы и масштабы использования пресной воды, плодородия почв, живых природных ресурсов должны соответствовать темпам их возобновления;

- минимизация изъятия невозобновимых природных ресурсов: темпы использования невозобновимых природных ресурсов должны соответствовать

темпам разработки их устойчивой возобновимой замены; учет зарубежного опыта в снижении экологических рисков.

ЛЕКЦИЯ №1

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ

К настоящему времени сложилось определенное представление о государственном управлении в сфере охраны окружающей среды и природопользования, а также о системе органов, его осуществляющих. Глава 2 Федерального закона «Об охране окружающей среды» [78 Винокуров)] называется «Основы управления в области охраны окружающей среды», а регламентирует полномочия не только управленческие, но и сугубо законотворческие.

Другие ученые придерживаются точки зрения, что управление – это функция органов исполнительной власти, что, собственно, вытекает из теории административного права, а потому осуществлять его могут только органы, относящиеся к этой ветви власти. В дальнейшем управление нами рассматривается исключительно как функция органов исполнительной власти.

Говоря о системе органов, осуществляющих управление в рассматриваемой сфере, следует классифицировать эти органы исходя из задач, выполняемых ими, на две самостоятельные группы, получившие в теории экологического права название *органы общей компетенции* и *органы специальной компетенции*.

К органам общей компетенции можно отнести Правительство РФ, высших должностных лиц государственной власти субъектов Российской Федерации и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ. Ст. 11 Федерального закона «О животном мире» [39 винокур] устанавливает, что государственное управление в области охраны и использования животного мира осуществляет помимо названных органов еще и Президент РФ. В настоящее время управленческая функция главы государства сводится, как правило, к утверждению системы и структуры федеральных органов исполнительной власти (о чем говорилось в предыдущей лекции), которые, собственно и являются органами специальной компетенции, в том числе и в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

Именно на органы специальной компетенции выпадает основной объем управленческих функций в рассматриваемой сфере, например, проведение государственного мониторинга окружающей среды и ее отдельных объектов, ведение государственных кадастров природных ресурсов, осуществление государственного экологического контроля и контроля за охраной и использованием конкретных природных ресурсов, организация государственной экологической экспертизы, информирование населения о состоянии окружающей среды и ряд других.

Большинство законодательных актов, имея ссылки на специально уполномоченные государственные органы (федеральные органы

исполнительной власти), осуществляющие управление по тому или иному вопросу, не называют такие органы. Это обосновано, поскольку опыт 1990-х гг., да и проводимая сегодня активными темпами административная реформа показали, настолько недолговечным может быть существование отдельных федеральных органов исполнительной власти в экологической сфере. Тем не менее, анализ действующего законодательства позволяет вычленить органы специальной компетенции.

Согласно постановлению Правительства РФ от 30.12.1998 № 1594 «О специально уполномоченных государственных органах Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды» [135 винокур] и с учетом утвержденной Указом Президента РФ от 20.05.2004 № 649 Структуры федеральных органов исполнительной власти [94 вин] к таковым в настоящее время отнесены:

- Министерство природных ресурсов Российской Федерации;
- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования;
- Федеральное агентство водных ресурсов;
- Федеральное агентство лесного хозяйства;
- Федеральное агентство по недропользованию;
- Министерство сельского хозяйства Российской Федерации;
- Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору;
- Федеральное агентство по рыболовству;
- Федеральное агентство по сельскому хозяйству;
- Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости;
- Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;
- Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Полномочия и специализация названных органов в области охраны окружающей среды и природопользования определяются положениями об этих органах и будут кратко рассмотрены в настоящей лекции.

На региональном уровне субъектами Российской Федерации также могут создаваться специально уполномоченные государственные органы в сфере охраны окружающей среды и природопользования, полномочия которых закрепляются в законодательстве субъектов Российской Федерации.

Задачи, классификация и объекты охраны окружающей среды. Главные задачи охраны окружающей природной среды (ООПС) – рациональное использование природных ресурсов, защита природы от загрязнения, сохранение биологического разнообразия – легли в основу понятия ООПС. ООПС есть система научных знаний и комплекса государственных международных и общественных мероприятий, направленных на рациональное использование, охрану и восстановление природных ресурсов, на сохранение биологического разнообразия, на защиту окружающей среды от загрязнения и разрушения, для создания оптимальных условий существования

человеческого общества, удовлетворения материальных и культурных потребностей нынешних и будущих поколений.

Различают следующие формы охраны окружающей среды (ООС):

1) народная ООС зародилась в первобытнообщинном строе и существует в слаборазвитых странах;

2) государственная ООС возникла в период рабовладельческого строя. В настоящее время это основная форма ООС в большинстве государств;

3) общественная ООС образовалась в XX веке в эпоху капитализма как важное дополнение к государственной форме ООС;

4) международная ООС также возникла в XX веке и ставит своей целью сохранять усилиями ряда государств находящиеся и не находящиеся на их территории и пересекающиеся в процессе миграции природные ресурсы (рыбы, стада, дичь и др.). Международная ООС реализуется межгосударственными соглашениями и находится под контролем государств.

Используя понятие «окружающая среда» (ОС), следует иметь в виду среду, окружающую человеческое общество, а не отдельного человека, и только природные объекты среды, а не социальные вещи и людей. Часто, чтобы подчеркнуть природоохранный аспект проблемы, употребляется термин «охрана природной среды» (ОПС).

Согласно ст. 4 Закона РФ «Об охране окружающей среды» объекты ООС делятся на природные объекты, природные ресурсы и природные комплексы.

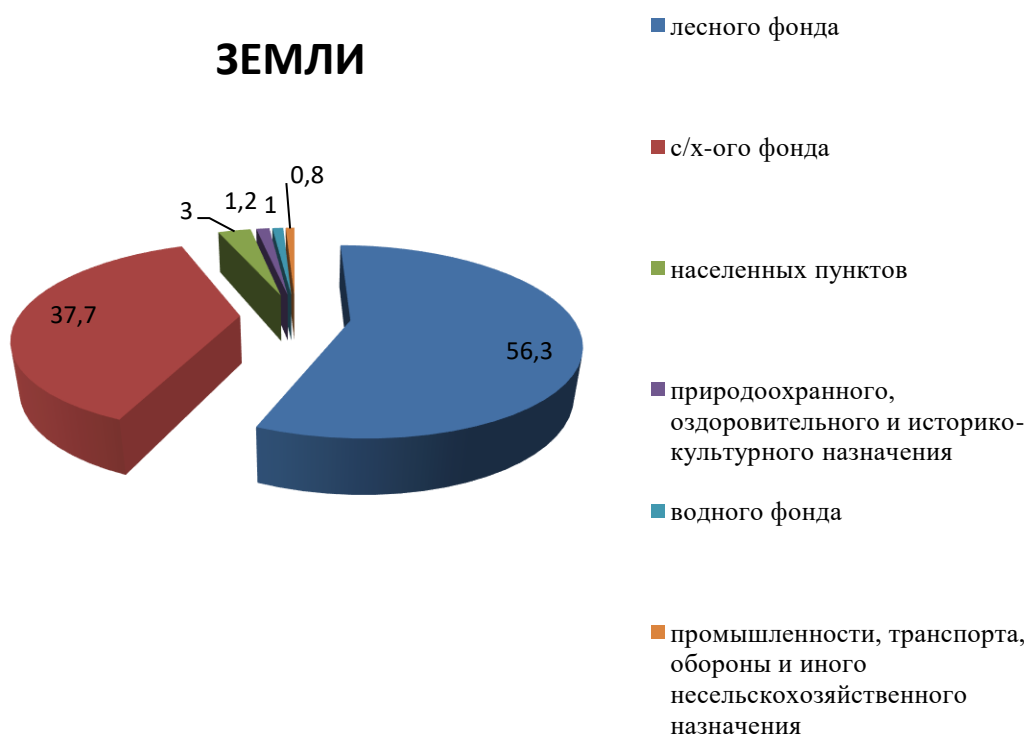


Рис. 1. Земельный фонд России (по В. В. Петрову, 1996)

Природные объекты — это земля, недра, вода, леса, животный мир, воздух.

Земля в юридическом значении – это плодородный слой почвы. Земельный фонд Российской Федерации составляет 1707 млн. га (рис. 1). Главным актом по охране земельного фонда является Земельный кодекс РФ, принятый в 2001 году.

Недрами называется часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя до глубин, доступных для геологического изучения, освоения и добычи полезных ископаемых. Регулирует отношения по использованию и охране недр главный закон РФ «О недрах» (1992 г.). В охране недр много сложных и неразрешенных проблем: захоронение токсичных и радиоактивных отходов, истощение драгоценного сырья, утилизация отвалов пород и др.

Вода в законодательстве определяется как ограниченный природный ресурс: реки, озера, моря, океаны, подземные источники, ледники (рис. 2). Охрана природных вод регулируется Водным кодексом РФ, принятым в 1995 году.



Рис. 2. Структура водного фонда и водопользования России (по В. В. Петрову, 1996)

Леса – это совокупность древесной, кустарниковой и травянистой растительности на землях лесного фонда. Они выполняют многообразные экологические, культурно-оздоровительные и экологические функции:

почвозащитные, климатообразующие, водоохраные, рекреационные, лечебные, эстетические. Охране лесов посвящены Основы лесного законодательства РФ (1993 г.).

Животный мир – все живые организмы от низших до высших форм. Федеральный закон РФ «О животном мире» (1995 г.) предусматривает пять основных требований: сохранение видового разнообразия, охрана среды обитания и условий размножения, сохранение целостности сообществ, рациональное использование и регулирование численности.

Атмосферный воздух – это, по существу, среда, которая окружает человека. Охрана атмосферного воздуха регулируется законом об охране атмосферного воздуха, принятым в 1999 году.

Природные ресурсы – источники потребления природы человеком. Относительно ресурсов используется термин рациональное природопользование. Ресурсы делят на исчерпаемые и неисчерпаемые (рис. 3).



Рис. 3. Классификация природных ресурсов

Природные комплексы – территории, на которых функционируют несколько природных объектов, находящихся под охраной закона. К ним относятся и особо охраняемые территории: заповедники, заказники, национальные парки, лесопарки, редкие ландшафты.

Человек – составная часть природы, что делает его непосредственным и главным объектом охраны. Человек рассматривается Законом «Об охране окружающей среды» (2002 г.) и как субъект воздействия на окружающую природную среду, несущий ответственность за последствия своей деятельности, и как объект такого воздействия, наделенный соответствующими правами и гарантиями.

Задачи и полномочия органов управления Российской Федерации и ее субъектов в области охраны природы

Высшие федеральные, а также республиканские, областные, краевые законодательные органы России согласно закону РФ «Об охране окружающей среды» призваны определять основные направления государственной природоохранной политики, утверждать экологические программы, устанавливать правовые основы и нормы (в пределах своей компетенции). На

правительство возложены задачи реализации экологической политики и выполнение программ координации деятельности всех органов в области ООС, образования и использования внебюджетного экологического фонда, установления порядка платы за природопользование, обеспечение населения экологической информацией (рис. 4).

По Конституции РФ природопользование, ООПС, обеспечение экологической безопасности составляет совместную компетенцию Федерации и субъектов федерации. Вопросы, входящие в компетенцию названных органов, можно подразделить на семь комплексных групп:

1. Определение основных направлений экологической политики, утверждение экологических программ, установление правовых и экономических основ регулирования ООПС и обеспечение экологической безопасности.

2. Планирование, финансирование и материально-техническое обеспечение экологических программ, координация природоохранной деятельности.

3. Учет и оценка природных ресурсов, прогноз состояния окружающей среды, ведение кадастра природных ресурсов, осуществление мониторинга окружающей среды.

4. Утверждение нормативов вредных воздействий, платежей за использование природных ресурсов, за выбросы, сбросы вредных веществ, захоронение отходов. Выдача разрешений на природопользование, выброс, сброс, захоронение вредных веществ. Формирование и расходование экологических фондов.

5. Государственный экологический контроль, государственная экологическая экспертиза, решение об ограничениях, приостановлении, прекращении деятельности экологически вредных производств и услуг. Привлечение к административной и уголовной ответственности за экологические преступления. Предъявление исков в суд, арбитражный суд о возмещении ущерба, причиненного экологическим правонарушителем.

6. Организация заповедного дела, охрана памятников природы, ведение Красной книги, экологическое воспитание и образование.

7. Международное сотрудничество.

Указанные в перечне вопросы и задачи призваны решать все управленческие структуры, разграничение сферы деятельности их идет по двум направлениям: *пространственному* и *ресурсовому*. Согласно первому, представительные и исполнительные органы федерации осуществляют указанные полномочия в масштабе всей территории России. Органы субъектов Федерации реализуют свои полномочия в границах представляемых ими административно-территориальных образований (областей, краев и т. д.). Так, утверждение основных направлений экологической политики, экологических программ различного уровня, оценка, мониторинг, контроль, охрана заповедных объектов, экологическое

воспитание и образование являются предметом деятельности государственных органов и их уровней.

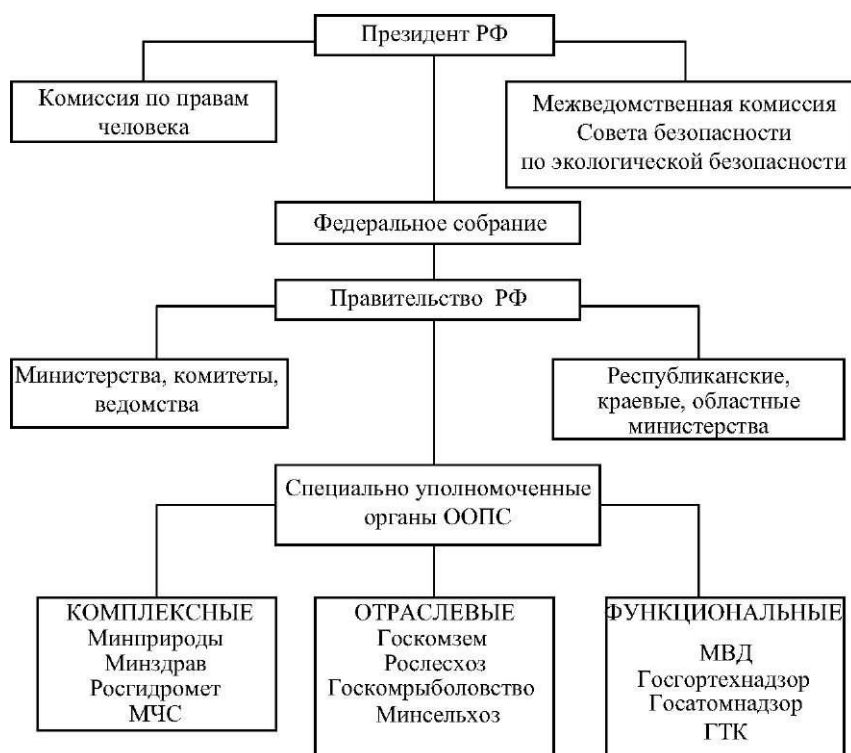


Рис. 4. Органы управления РФ в области охраны окружающей среды

Однако в рамках одного и того же территориального пространства могут находиться ресурсы разного значения: республиканского, краевого, областного, муниципального ведения или же представляющие исключительно федеральную собственность. Это определяет объем предоставленных полномочий. Например, выдача разрешений на природопользование практически принадлежит всем органам управленческого уровня. Однако каждый раз оно распространяется только на те природные ресурсы, которые находятся, соответственно, в ведении Федерации, субъектов Федерации или местных органов.

Согласно данному порядку, разрешение на использование земель, недр, вод, лесов, составляющих федеральные ресурсы, выдаются исполнительным органом Федерации. Такие же права принадлежат краевым, областным органам в отношении природных ресурсов, находящихся в их ведении. Местные исполнительные органы обладают этим правом применительно к ресурсам муниципальной собственности.

Конкретные полномочия раскрываются в отраслевых законодательных актах.

Существует также разграничение полномочий в области охраны окружающей природной среды между представительными и исполнительными органами управления. Оно построено на конституционном разделении властей.

Представительные органы решают общие вопросы, не требующие исполнительно-распределительных действий. Так, согласно ст. 5 Закона РФ «Об охране окружающей природной среды» всего пять вопросов относятся к исключительной компетенции высшего представительного органа:

- определение основных направлений экологической политики; утверждение государственной экологической программы; определение правовых основ регулирования природных отношений; определение полномочий в области охраны окружающей природной среды и порядка организации и деятельности органов управления в данной области;
- установление режима в зонах чрезвычайной экологической ситуации и в зонах экологического бедствия.

Также определяется компетенция представительных органов республик в составе РФ (областей), городов и районов. К их ведению относится следующее:

- утверждение программ по рациональному использованию и охране окружающей среды;
- создание экологических фондов и определение порядка предоставления земельных участков;
- объявление на своей территории природных объектов памятниками природы;
- принятие решений об образовании и деятельности природоохранных инспекций.

В соответствии с законом о местном самоуправлении городские и районные представительные органы власти имеют следующие полномочия:

- разрабатывают порядок охраны и использования природных ресурсов;
- запрещают проведение на подведомственной им территории мероприятий, которые могут быть неблагоприятными по своим экологическим последствиям;
- выносят решения о прекращении строительства или эксплуатации объектов в случае нарушения экологических, санитарных или строительных норм на подведомственной территории;
- объявляют природные объекты местного значения памятниками природы, если они имеют экологическую, историческую или научную ценность и определяют режим их охраны.

Некоторые полномочия в области охраны окружающей среды принадлежат сельским и поселковым представительным органам:

- установление на подведомственной территории порядка и условий размещения предприятий, которые не являются муниципальной собственностью;
- остановка строительства или прекращение эксплуатации объектов, если выявлены нарушения экологических и санитарных норм;
- запрещение на подведомственной территории проведения мероприятий, ведущих к неблагоприятным экологическим последствиям.

При этом последние меры могут осуществляться на основании заключения санэпидемстанции или комитета по охране окружающей природной среды.

Представительные органы в области всех рангов вправе рассматривать и другие вопросы, которые относятся к компетенции исполнительных органов, если на этот счет есть требования населения, депутатов или общественных организаций.

В то же время они могут делегировать свои полномочия в области ООПС исполнительным органам власти для решения конкретных вопросов. Например, о приостановлении деятельности предприятия, нарушающего экологические и санитарные нормы, или о запрещении проведения мероприятий, которые являются экологически вредными.

Представительные органы могут приостановить решения исполнительных органов власти, если они противоречат экологическим требованиям охраны окружающей среды.

В то же время администрация вправе обратиться в суд и обжаловать принятые решения, если она не согласна с мнением представительных органов власти.

ЛЕКЦИЯ №2

РОССИЙСКАЯ СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ

Управление понимается как целенаправленная деятельность, как функция различных организационных систем (биологических (природных), технических, социальных), обеспечивающая сохранение определенной структуры их программ и целей. В самом общем случае можно выделить управление *стихийное* – воздействие на систему как результат перекрещивания различных сил, массы случайных единичных актов, факторов и управление *сознательное*, осуществляемое обществом, общественными организациями, институтами, группами в соответствии с поставленными целями и задачами.

Управление – организация взаимосвязей между элементами системы, приводящая к планируемым (намеченным) результатам (эффектам). Это может быть и самоорганизация, как в природной среде, где естественный процесс идет без вмешательства человека. Управление основывается на необходимой для организации этого процесса информации. Базой управления является или естественно сформулированная, или искусственно созданная программа. Управление может осуществляться путем воздействия управляющей системы, так и внутри нее (случай природной системы).

Управление природопользованием – совокупность мероприятий, практических действий, способных изменить течение процессов,

происходящих в природной среде в желательном для человека, для общества направлении. Управление природопользованием необходимо различать по методам и средствам:

- управление через деятельность природопользователей, организационно-экономическую деятельность общества — экономический механики распределения, использования, воспроизводства природных ресурсов, в том числе через инвестиции в новые (ресурсосберегающие, малоотходные) технологии;

- управление непосредственно объектами окружающей среды. Управление природопользованием представляет собой воздействие на систему взаимосвязей между обществом и природной средой с целью упорядочения, организации удовлетворения потребностей в природных ресурсах, свойствах, качествах объектов природы при одновременном сохранении и возможном приумножении природно-ресурсного потенциал (ПРП). Исходя из объекта воздействия, сложностей названных взаимосвязей в объекте воздействия процесс управления может быть действенным, наиболее соответствующим поставленным целям при условии, что ОН будет иметь научный характер, т.е. основываться на познании и использовании объективных закономерностей.

В силу того что процесс управления природопользованием непосредственно объединяет особенности развития двух разнокачественных по характеру процессов (развитие природы как объективной реальности и развитие общества), достижение цели предполагает учет этих особенностей, учет разнообразных факторов, оказывающих влияние на взаимосвязи в сложной системе «общество — природная среда». Поэтому процесс управления природопользованием предполагает объективную необходимость прогноза возможных последствий воздействия общества на природную среду и природной среды на общество. Это особенно важно в условиях научно-технической революции, когда масштабы воздействия общества на природную среду соизмеримы с масштабами явлений, происходящих в самой природной среде. Имеется в виду способность воздействия общества вызывать глобальные изменения в качественных и количественных характеристиках баланса веществ в природе как в планетарном, так и в локальном аспекте (парниковый эффект, «озоновые дыры», исчезновение или возникновение огромных участков лесо- и травостоя, пустынь, степей, перемещение огромных масс воды и их локализация во времени и в пространстве в виде хранилищ и водных поверхностей).

Научно обоснованное управление процессами воздействия на природную среду должно учитывать еще одно обстоятельство: природная среда имеет способность самовосстанавливаться, самоочищаться, саморегулироваться при «возмущающих воздействиях», не превышающих определенного предела. Но так как нарушены темпы и пропорции между «возмущением» и возможностями саморегулирования природной среды, очевидно, что управление воздействием на природную среду должно переходить на следующую ступень: от

ограничения воздействия к рациональному приспособлению человеческой деятельности к особенностям природной среды. Таким образом, в этих условиях становится объективной необходимостью осуществление целенаправленной, сознательно организованной деятельности (вместо стихийных мер и попыток) по преобразованию природной среды на основе научного предвидения возможных изменений и последствий (планирования действий и прогнозирования последствий). О степени объективности, оптимальности принимаемых управленческих решений можно судить исходя из степени познания свойств природы, степени развития средств учета и контроля ресурсов и свойств, качеств природной среды и соответствия темпов, пропорций использования природных ресурсов, свойств и качеств темпам их восстановления, воспроизводства.

Термин «административное регулирование» вошел в нашу жизнь сравнительно недавно, в 90-е годы 20-го века. Чаще всего этот термин означает регулирование работы государственных органов. В этом смысле под административным регулированием понимают управление перечнем услуг, которые государственный орган оказывает гражданам и организациям, определение должностных обязанностей, прав и ответственности служащих государственного органа.

Часто можно наблюдать путаницу в терминах, когда термин «административное регулирование» используют вместо термина «правовое регулирование», при этом иногда даже употребляется термин «административно-правовое регулирование». Это недопустимо.

Наряду с использованием термина «административное регулирование» для обозначения регулирования работы государственных органов, данный термин используется также и для обозначения регулирования работы негосударственных, в том числе, коммерческих, организаций.

В широком смысле административное регулирование можно определить, как установление правил, определяющих порядок деятельности организаций в целом, их подразделений и отдельных сотрудников.

Административное регулирование является важнейшим средством управления организацией. Административному регулированию подлежат три группы объектов в любой организации:

- *организационные единицы*: подразделения, должности;
- *ресурсы*: материальные, финансовые, кадровые и другие;
- *бизнес-процессы*: процессы верхнего уровня, уровня структурных подразделений и должностного лица.

В основе административного регулирования лежит установление и строгое соблюдение определенных правил, положений, указаний, инструкций, нормативов, в соответствии с которыми осуществляется деятельность организации и её персонала.

Для успешной деятельности организации важно определить оптимальную степень регламентации, четко установить круг вопросов, для решения которых необходимо регулирование.

Преимущества, которые дает организации административное регулирование:

- регламентированные бизнес процессы формализуют бизнес, устраняют дублирование функций;
- повышается эффективность, четкость и прозрачность работы всех служб организации;
- повышается производительность труда сотрудников, выполняющих контролируемые процедуры;
- уменьшается количество ошибок сотрудников;
- регламентированные бизнес процессы позволяют сотрудникам быстрее обучаться профессиональной деятельности

По месту, роли, функциям в иерархической системе воздействия на природопользователей этим методам принадлежит роль сопровождения, поддержки внедрения законодательных методов.

Административные методы управления природопользованием исходя из их сущности и содержания сводятся к воздействию на природопользователей с целью достижения и соблюдения ими установленных нормативов, стандартов, причем осуществляются они за относительно короткий период времени. Целенаправленная деятельность по соблюдению стандартов качества природной среды, ее элементов (ресурсов, объектов) регламентирует допустимое их состояние. На практике это представление в виде установления предельно допустимых концентраций (ПДК) загрязняющих веществ в природной среде исходя из того допущения, что наличие загрязняющих веществ в количествах, не превышающих эти концентрации, не оказывает негативного воздействия на здоровье человека через изменение параметров экосистемы. Общепринятым считается установление нормативов ПДК среднесуточных (устанавливающих среднюю концентрацию вредных веществ) и максимально разовых (фиксирующих предел допустимой концентрации) в течение суток.

В основе своей практика установления ПДК как стандарта воздействия на окружающую среду была задумана как процесс регулирования (прямого, административного) уровня эмиссии загрязнения данным источником после нейтрализационной или очистной установки. Размер разрешенного объема эмиссии загрязнения природопользователям при этом определяется исходя из того, что их выбросы не должны превышать величин, объема, при которых на всей территории в зоне воздействия будут соблюдаться ПДК загрязняющих веществ. Эти разрешенные объемы выбросов, сбросов определяются как предельно допустимые выбросы (ПДВ) или сбросы (ПДС) и рассчитываются с учетом наличия эмиссии всех имеющихся источников загрязнения.

Очевидно, что такая практика установления ПДК оставляет «лазейку» для наличия негативного воздействия, так как из-за эффекта суммации загрязняющие вещества даже в количествах, соответствующих ПДК, могут входить во взаимодействие, образуя новые соединения, в большинстве своем малоизученные и способные загрязнять природные ресурсы, объекты, оказывать негативное воздействие на условия проживания людей и на их

здоровье. Причиной этого является то обстоятельство, что взаимодействие может происходить в условиях динамичности и обособления, усиления отдельных факторов, вследствие чего трудно прогнозировать ожидаемые соединения.

В реальной действительности многих стран и регионов не удастся реализовать вышеприведенные подходы по достижению самих ПДВ и ПДС между органом, регулирующим природопользование, и природопользователями, рассматриваются в качестве компромисса так называемые временно согласованные выбросы (ВСВ) и сбросы (ВСС). Предполагается, что будут разработаны долгосрочные программы снижения эмиссии загрязнения и достижения ПДВ и ПДС.

Разновидностью стандартов являются технологические стандарты, устанавливающие и регламентирующие определенные требования для самого процесса производства, где осуществляется непосредственно преобразование, использование природных ресурсов и требования для процесса нейтрализации, очистки выбросов, сбросов. Можно утверждать, что цель установления такого стандарта – достижение (приближение на первых этапах) эталонной технологии – ресурсосберегающей, природосберегающей и природоохранной. Немаловажен и факт достижения стандарта качества продукции, особенно той, которая непосредственно «соприкасается» с человеком и, более того, потребляется им: продукты питания и питьевая вода.

Наиболее распространенными в настоящее время административными методами воздействия на природопользователей являются такие как:

- прямые запреты и запрещение на данную технологию, данный вид продукции, на потребление первичной продукции. Например, повсеместно запрещено производство дуста, производство и потребление хлорфторуглеродов как фактора разрушения озонового слоя планеты. Сегодня уже имеет место вынужденный запрет на вырубку лесов в определенных регионах, запрет на вылов, отлов животных на основе применения лимитов, квоты;

- выдача сертификата и лицензии на использование природных ресурсов для ранжирования самих природопользователей по их обязательствам, выполнения определенных условий при получении права и осуществления природопользования

- обязательная оценка воздействия намечаемой и осуществляемой хозяйственной деятельности на природную среду (ОВОС), которая включает информацию о масштабах антропогенного воздействия вследствие реализации хозяйственной деятельности, о возможностях предлагаемых решений по предотвращению негативных воздействий на природную среду и человека, и альтернативы;

- разрешения и лицензии, выдаваемые природопользователям обуславливаются технологиями реализации хозяйственной деятельности, стандартами качества среды; сертификатом и ОВОС. Органом, имеющим право выдачи таких разрешающих документов, устанавливается срок их

действия, после прекращения которого требуется получение нового разрешения, – это своеобразная форма промежуточного и системного контроля, регулирования.

Оценивая практическую, достигнутую и вероятную, возможную результативность административных методов управления природопользованием, можно утверждать, что, претендуя на жесткость, быструю результативность, они не являются исчерпывающими. Они нуждаются в поддержке, дополнении другими методами, действующими повсеместно во времени и в пространстве.

Таковыми дополняющими методами являются экономические методы.

ЛЕКЦИЯ №3

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ЭКОЛОГИИ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Полномочия и специализация специально уполномоченных государственных органах Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды и природопользования определяются положениями об этих органах.

На региональном уровне субъектами Российской Федерации также могут создаваться специально уполномоченные государственные органы в сфере охраны окружающей среды и природопользования, полномочия которых закрепляются в законодательстве субъектов Российской Федерации.

Министерство природных ресурсов Российской Федерации и его сфера деятельности. Согласно утвержденному постановлением Правительства РФ от 22.07.2004 № 370 положению [176 В] Министерство природных ресурсов Российской Федерации (*МПР России*) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов, включая управление государственным фондом недр и лесным хозяйством, использование и охрану водного фонда, использование, охрану, защиту лесного фонда и воспроизводство лесов, эксплуатацию и обеспечение безопасности водохранилищ и водохозяйственных систем комплексного назначения, защитных и других гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений), использование объектов животного мира и среды их обитания (за исключением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты), особо охраняемые природные территории, а также в сфере охраны окружающей среды (за исключением сферы экологического надзора).

В ведении МПР России находятся Федеральная служба по надзору в сфере природопользования. Федеральное агентство по недропользованию,

Федеральное агентство лесного хозяйства и Федеральное агентство водных ресурсов, которые подконтрольны названному министерству.

К полномочиям МПР России отнесены:

- принятие нормативных правовых актов по вопросам, отнесенным к ведению министерства в указанных выше сферах общественных отношений;
- обобщение практики применения законодательства Российской Федерации и проведение анализа реализации государственной политики в установленной сфере деятельности;
- организация приема граждан, обеспечение своевременности и полноты рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок;
- взаимодействие в установленном порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности;
- осуществление иных полномочий в установленной сфере деятельности, если такие полномочия предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ.

Для координации и контроля деятельности территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федерального агентства по недропользованию, Федерального агентства лесного хозяйства, Федерального агентства водных ресурсов допускается образование территориальных органов МНР России.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и. ее сфера деятельности. Постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 400, утвердившим Положение о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования [180], установлено, что *Росприроднадзор* осуществляет государственное управление в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения, а также является:

- уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы в установленной сфере деятельности
- федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственный экологический контроль) в установленной сфере деятельности;
- федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования.

К полномочиям Росприроднадзора отнесены:

1) осуществление контроля и надзора:

- 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 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 соблюдением законодательства Российской Федерации и международных норм и стандартов в области морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод, территориального моря и в исключительной экономической зоны;
 - за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов на континентальном шельфе;
 - за безопасностью гидротехнических сооружений (соблюдением норм правил безопасности), кроме гидротехнических сооружений промышленности, энергетики и судоходных гидротехнических сооружений;
- 2) осуществление государственного земельного контроля в пределах своей компетенции в отношении земель водного фонда, лесного фонда, земель, лесов, не входящих в лесной фонд, и особо охраняемых, природных территорий;
- 3) выполнение функций:
- Административного органа по Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г. в Российской Федерации в отношении видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, кроме осетровых видов рыб;
 - федерального органа исполнительной власти, специально уполномоченного на осуществление государственного регулирования в области охраны озера Байкал;
- 4) выдача в установленном порядке лицензий (разрешений) на обращение с объектами животного и растительного мира и по вопросам, связанным с недропользованием;
- 5) организация и проведение государственной экологической экспертизы;
- 6) осуществление:
- в пределах своей компетенции мониторинга объектов животного мира, уникальной экологической системы озера Байкал, континентального шельфа, исключительной экономической зоны, внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации;
 - ведения Красной книги Российской Федерации;
 - ведения кадастра особо охраняемых природных территорий федерального значения.

Росприроднадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной

власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральное агентство водных ресурсов и его сфера деятельности.

Федеральное агентство водных ресурсов (*Росводресурсы*) согласно утвержденному постановлением Правительства РФ от 16.06.2004 №282 [167] положению о нем является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов.

К полномочиям Росводресурсов отнесены:

1) организация:

- перераспределения водных ресурсов водных объектов, находящихся в федеральной собственности;
- подготовки, заключения и реализации бассейновых соглашений о восстановлении и охране водных объектов;
- подготовки и осуществления в установленном порядке противопаводковых мероприятий, мероприятий по проектированию и установлению водоохранных зон водных объектов и их прибрежных защитных полос, а также мероприятий по предотвращению и ликвидации вредного воздействия вод;
- проведения в установленном порядке государственной экспертизы схем комплексного использования и охраны водных ресурсов, а также предпроектной и проектной документации на строительство и реконструкцию хозяйственных и других объектов, влияющих на состояние водных объектов;

2) осуществление ведения:

- государственного реестра договоров пользования водными объектами в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;
- государственного водного кадастра в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;
- Российского регистра гидротехнических сооружений;

3) осуществление:

- владения, пользования и распоряжения водными объектами, отнесенными к федеральной собственности, и управление водным фондом;
- выдачи, оформления и регистрации лицензий на водопользование и распорядительных лицензий, приостановления действия и аннулирования указанных лицензий, регистрации договоров пользования водными объектами;
- взимания сбора за выдачу лицензий на водопользование и представления в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации предложений по определению размера указанного сбора;
- разработки в установленном порядке схем комплексного использования и охраны водных ресурсов, составления водохозяйственных балансов;
- государственного мониторинга водных объектов, государственного учета поверхностных и подземных вод и их использования;

4) планирование рационального использования водных объектов, включая установление лимитов водопользования (водопотребления и водоотведения) по бассейнам рек, для субъектов Российской Федерации и водопользователей по водным объектам, находящимся в федеральной собственности;

5) разработка и утверждение нормативов предельно допустимых вредных воздействий на водные объекты по бассейну водного объекта или его участку, утверждение нормативов предельно допустимых сбросов вредных веществ в водные объекты для водопользователей в порядке;

6) представление в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации предложения по установлению для водопользователей лимитов водопользования по водным объектам, находящимся в собственности субъектов Российской Федерации;

7) установление режимов специальных попусков, наполнения и сброски водохранилищ, пропуска паводков на водных объектах, находящихся в федеральной собственности;

8) представление в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации предложений по установлению размеров и границ водоохранных зон водных объектов и их прибрежных защитных полос, а также режима их использования и реализация ряда других полномочий.

Росводресурсы осуществляет свою Деятельность непосредственно или через свои территориальные органы (в том числе бассейновые) и подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральное агентство лесного хозяйства и его сфера деятельности.

Федеральное агентство лесного хозяйства (*Рослесхоз*) на основании утвержденного постановлением Правительства РФ от 16.06.2004 №283 [168] положения является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению, государственным имуществом в сфере лесного хозяйства.

В круг полномочий Рослесхоза входят:

- организация предоставления гражданам и юридическим лицам в установленном порядке информации о лесном фонде Российской Федерации;
- осуществление государственного мониторинга лесов и государственного учета лесного фонда;
- ведение государственного лесного кадастра;
- владение, пользование и распоряжение информацией о лесном фонде, полученной за счет средств федерального бюджета;
- установление возраста рубок;
- утверждение расчетных лесосек;

– отнесение лесов группам лесов и категориям защитности лесов первой группы, а также перевод лесов из одной группы лесов или категории защитности лесов первой группы соответственно в другую группу или категорию;

– рассмотрение в установленном порядке материалов о переводе лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, и о переводе земель лесного фонда в земли других категорий;

– обеспечение совместно с другими федеральными органами исполнительной власти проведения мероприятий по безопасному ведению лесного хозяйства на участках лесного фонда, загрязненных радионуклидами;

– организация:

- оказания лесопользователям помощи в выборе способов воспроизводства лесов, обеспечении посевными и посадочными материалами;

- проведения лесоустройства;

- деятельности государственной лесной охраны Российской Федерации, за исключением функций государственного контроля и надзора;

– подготовка предложений о запрещении рубок главного пользования на особо защитных участках лесов для представления органам государственной власти субъектов Российской Федерации;

– проведение в установленном порядке лесных конкурсов и лесных аукционов, предоставление участков лесного фонда в аренду, безвозмездное пользование, заключение соответствующих договоров;

– согласование мест строительства объектов, влияющих на состояние и воспроизводство лесов;

– выдача разрешений на проведение в лесном фонде работ, не связанных с ведением лесного хозяйства и осуществлением лесопользования, если для этого не требуется перевод лесных земель в нелесные земли или перевод земель лесного фонда в земли иных категорий;

– наземная и авиационная охрана лесов от пожаров и их тушение;

– осуществление мероприятий по охране и защите лесов, борьбе с вредителями и болезнями леса и лесными пожарами и осуществление ряда иных предусмотренных федеральным законодательством полномочий.

Рослесхоз осуществляет свою деятельность непосредственно, через свои территориальные органы или подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральное агентство по недропользованию и его сфера деятельности. В соответствии с положением, утвержденным постановлением Правительства РФ от 17.06.2004 № 293 [169], Федеральное агентство по недропользованию (*Роснедра*) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию

государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования.

К полномочиям Роснедр отнесены:

1) организация:

- государственного геологического изучения недр;
- экспертизы проектов геологического изучения недр;
- проведения в установленном порядке геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр;
- проведения в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами;
- проведения государственной экспертизы информации о разведанных запасах полезных ископаемых, геологической, экономической информации о предоставляемых в пользование участках недр;

2) осуществление:

- предоставления в пользование за плату геологической информации о недрах, полученной в результате государственного геологического изучения недр;
- выдачи заключений об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки и разрешения на осуществление застройки площадей залегания полезных ископаемых, а также размещение в местах их залегания подземных сооружений;
- организационного обеспечения государственной системы лицензирования пользования недрами;
- учета поступающих заявок на получение лицензий, информирования о них органов исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации;
- принятия решений о предоставлении права пользования участками недр;
- принятия решений об утверждении итогов конкурсов или аукционов на право пользования участками недр;
- выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами;

3) принятие, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр;

4) определение конкретного размера ставки регулярного платежа за пользование недрами по каждому участку, находящемуся на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации или за пределами Российской Федерации на территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, а также арендуемых у иностранных государств или используемых на основании международного договора (если иное не установлено международным договором), в пределах минимальных и максимальных ставок, установленных законодательством Российской Федерации;

5) осуществление:

- ведения государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственного баланса запасов полезных ископаемых, обеспечения в установленном порядке постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списания с государственного баланса;

- ведения государственного учета и обеспечение ведения государственного реестра работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензий на пользование недрами и реализация предусмотренных федеральным законодательством иных полномочий.

Роснедра осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы или подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации и его сфера деятельности. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (*Минсельхоз России*) в соответствии с утвержденным постановлением Правительства РФ от 28.06.2004 №315 положением [171] является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере рыболовства, охраны, изучения, сохранения, воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, водных биологических ресурсов и среды их обитания.

К полномочиям Минсельхоза России отнесено принятие нормативных правовых актов, как то:

- правил использования и охраны объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты и рыболовства;

- методики расчета ущерба, причиненного водным биологическим ресурсам и среде их обитания;

- порядка оборота долей в общем объеме квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов в промышленных целях, закрепленных за российскими пользователями; .

- общих допустимых уловов во внутренних пресноводных водоемах (озерах, реках и водохранилищах), а также объемов товарного выращивания рыб и других водных животных в прудах, озерах и садковых хозяйствах Российской Федерации;

- перечня промысловых видов водных биологических ресурсов, видов живых организмов, являющихся живыми ресурсами континентального шельфа;

– порядка исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный незаконной добычей или уничтожением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты.

Минсельхоз России координирует и контролирует деятельность находящихся в его ведении Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федерального агентства по рыболовству и Федерального агентства по сельскому хозяйству.

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору и ее сфера деятельности. Согласно утвержденному постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 327 Положению о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору [174] *Россельхознадзор* является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере охраны, воспроизводства, использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, водных биологических ресурсов и среды их обитания.

Россельхознадзор уполномочен:

- 1) проводить проверки на поднадзорных ему объектах и вести их учет;
- 2) выдавать:

– лицензии на проведение мероприятий по акклиматизации, переселению и гибридизации, на содержание и разведение объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и водных биологических ресурсов, в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания;

– разрешения на изъятие объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и лицензии на пользование объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты, и водными биологическими ресурсами;

– удостоверения на право охоты.

Россельхознадзор осуществляет свою «деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральное агентство по рыболовству и его сфера деятельности.

Федеральное агентство по рыболовству (*Росрыболовство*) согласно утвержденному постановлением Правительства РФ от 17.06.2004 №295 положению [170] является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере рыбохозяйственной деятельности, рационального использования, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания.

В рамках своей компетенции Росрыболовство реализует следующие полномочия:

- 1) организацию:

- комплексного изучения водных биологических ресурсов в целях оценки, состояния запасов и определения общих допустимых уловов водных биологических ресурсов;

- государственного учета и государственного мониторинга состояния водных биологических ресурсов, включая обеспечение функционирования отраслевой системы мониторинга водных биологических ресурсов и наблюдения за деятельностью рыбопромысловых судов;

- искусственного воспроизводства и акклиматизации водных биологических ресурсов;

- мероприятий по восстановлению водных биологических ресурсов и среды их обитания, нарушенных в результате стихийных бедствий и по иным причинам;

- проведения аукционов по продаже долей в общем объеме квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов, вновь разрешаемых для использования в промышленных целях, а также на вылов (добычу) водных биологических ресурсов во вновь осваиваемых, районах промысла;

2) ведение:

- единого реестра пользователей водных биологических ресурсов;

- реестра рыбопромысловых участков для прибрежного рыболовства;

- ведение государственного кадастра водных биологических ресурсов;

3) распределение ежегодно квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов для иностранных государств в соответствии с международными договорами Российской Федерации в области рыболовства, а также в отношении научно-исследовательских, рыбоводных, учебных и иных специализированных организаций;

4) определение ежегодно для российских пользователей промышленных квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов в соответствии с закрепленными за ними в установленном порядке долями в общем объеме квот, а также иные предусмотренные федеральным законодательством полномочия.

Росрыболовство осуществляет свою деятельность непосредственно и через подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральное агентство по сельскому хозяйству и его сфера деятельности. Согласно утвержденному постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 №328 Положению о Федеральном агентстве по сельскому хозяйству [175] **Россельхоз** является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим наряду с другими функциями оказание государственных услуг, управление государственным имуществом в сфере охраны, изучения, воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты.

К полномочиям Россельхоза в рассматриваемой сфере отнесены:

– проведение работы по разведению в полувольных условиях объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты;

– учет объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты;

Россельхоз осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости и его сфера деятельности. Постановлением Правительства РФ от 19.08.2004 №418, утвердившим Положение о Федеральном агентстве кадастра объектов недвижимости [182], установлено, что *Роснедвижимость* является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере ведения кадастров объектов недвижимости, землеустройства, инвентаризации объектов градостроительной деятельности, государственной кадастровой оценки земель и государственного мониторинга земель, а также по государственному земельному контролю.

Роснедвижимость:

1) организует:

– создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов градостроительной деятельности;

– проведение территориального землеустройства в соответствии с решениями органов государственной власти, а также территориального землеустройства на землях, находящихся в федеральной собственности;

2) осуществляет:

– государственную кадастровую оценку земель и представление ее результатов;

– ведение государственного земельного кадастра и государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства;

– государственный мониторинг земель в Российской Федерации, в том числе с использованием автоматизированной информационной системы;

– создание и ведение государственного кадастра объектов недвижимости;

– утверждение заключений экспертных комиссий при проведении экспертизы землеустроительной документации;

– предоставление заинтересованным лицам сведений государственного земельного кадастра;

– государственный земельный контроль;

– утверждение карт (планов) и материалов межевания объектов землеустройства и реализует предусмотренные федеральным законодательством иные полномочия.

Роснедвижимость осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими

федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и ее сфера деятельности. Согласно утвержденному постановлением Правительства РФ от 23.07.2004 № 372 Положению о Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды [177] *Росгидромет* является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов, управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей природной среды, ее загрязнения, государственному надзору за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы.

Росгидромет в целях выполнения поставленных перед ним задач:

1) принимает нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности, в том числе:

- инструкцию о порядке организации и проведения государственного надзора за работами по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы;

- порядок централизованного учета документов Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении и методическое руководство по комплектованию, учету, систематизации указанных документов и их структуре, обеспечению – их сохранности и совместимости форматов представления данных на электронных носителях;

- требования при проведении наблюдений за состоянием окружающей природной среды, ее загрязнением, сборе, обработке, хранении и распространении информации о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении, а также при получении информационной продукции;

2) осуществляет государственный надзор за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы на территории Российской Федерации;

3) выдает лицензии (разрешения):

- на выполнение работ по активному воздействию на гидрометеорологические процессы и явления;

- на выполнение работ по активному воздействию на геофизические процессы и явления;

- на осуществление деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях;

4) осуществляет:

- в пределах своей компетенции государственный учет поверхностных вод и ведение государственного водного кадастра в части поверхностных

водных объектов в порядке, установленном законодательство Российской Федерации;

- ведение Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении;

- государственный мониторинг атмосферного воздуха (в пределах своей компетенции);

- государственный мониторинг водных объектов в части поверхностных водных объектов (в пределах своей компетенции);

- государственный мониторинг континентального шельфа в порядке, определяемом законодательством Российской Федерации (в пределах своей компетенции);

- государственный мониторинг состояния исключительной экономической зоны Российской Федерации (в пределах своей компетенции);

5) информирует пользователей (потребителей) о составе предоставляемых сведений о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении, о формах доведения данной информации и об организациях, осуществляющих информационное обеспечение пользователей (потребителей);

6) обеспечивает выпуска экстренной информации об опасных природных явлениях, о фактических и прогнозируемых резких изменениях погоды и загрязнении окружающей природной среды, которые могут угрожать жизни и здоровью населения и наносить ущерб окружающей среде;

7) обеспечивает в установленной сфере деятельности выполнение обязательств Российской Федерации по международным договорам Российской Федерации, в том числе по Конвенции Всемирной метеорологической организации, рамочной Конвенции ООН об изменении климата и Протоколу по охране окружающей среды к Договору об Антарктике, подписанному в г. Мадриде 4 октября 1991 г. и реализует иные предусмотренные федеральным законодательством полномочия.

Свою деятельность Росгидромет осуществляет непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору и ее сфера деятельности. Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (*Ростехнадзор*) на основании утвержденного постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 401 [181] положения о ней является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов, 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 недрами, охраны недр,

промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности гидротехнических сооружений на объектах промышленности и энергетики, безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере. При этом она реализует функции:

- органа государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии;
- специально уполномоченного органа в области промышленной безопасности;
- органа государственного горного надзора;
- специально уполномоченного государственного органа в области экологической экспертизы в установленной сфере деятельности;
- специально уполномоченного органа в области охраны атмосферного воздуха.

К полномочиям Ростехнадзора наряду с другими относятся:

1) принятие нормативных правовых актов, в том числе:

- требований к составу и содержанию документов, касающихся обеспечения безопасности ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, хранилищ радиоактивных отходов и/или осуществляемой деятельности в области использования атомной энергии, необходимых для лицензирования деятельности в этой области, а также порядка проведения экспертизы указанных документов;
- порядка организации и осуществления надзора за системой государственного учета и контроля ядерных материалов;
- требований к регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов и к ведению этого реестра;
- порядка оформления декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов и перечня включаемых в нее сведений;
- требований к составу и содержанию документов, касающихся оценки техногенного воздействия на окружающую среду;
- перечней (кадастров) объектов, в отношении которых должны определяться технические нормативы выбросов;
- порядка выдачи и формы разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ;
- правил инвентаризации объектов размещения отходов и правил учета в области обращения с отходами;

2) осуществление контроля и надзора:

– за ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасностью (на объектах использования атомной энергии);

– за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, транспортировании опасных веществ на опасных производственных объектах;

– за безопасным ведением работ, связанных с использованием недр, с целью обеспечения соблюдения всеми пользователями недр законодательства РФ, утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) по охране недр (в пределах своей компетенции), по безопасному ведению работ, а также с целью предупреждения и устранения их вредного влияния на население, окружающую среду, здания и сооружения;

– за соблюдением в пределах своей компетенции требований законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды (государственный экологический контроль);

– за соблюдением в пределах своей компетенции требований законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха;

– за соблюдением в пределах своей компетенции требований законодательства Российской Федерации в области обращения с отходами;

3) осуществление лицензирования деятельности:

– по обращению с ядерными материалами и радиоактивными веществами, в том числе при разведке и добыче урановых руд, при производстве, использовании, переработке, транспортировании и хранении ядерных материалов и радиоактивных веществ;

– по обращению с радиоактивными отходами при их хранении, переработке, транспортировании и захоронении;

– по эксплуатации химически опасных производственных объектов;

– по обращению с опасными отходами;

4) выдача разрешений:

– на застройку площадей залегания полезных ископаемых в пределах горного отвода;

– на выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду и на вредные физические воздействия на атмосферный воздух;

– на трансграничное перемещение отходов, озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции;

– на ввоз в Российской Федерации и вывоз из Российской Федерации

– ядовитых веществ;

5) установление лимитов на размещение отходов;

6) регистрация опасных производственных объектов и ведение государственного реестра таких объектов;

7) ведение государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и вредное воздействие на атмосферный воздух;

8) ведение государственного кадастра отходов и государственного учета в области обращения с отходами, а также проведение работ по паспортизации опасных отходов;

9) согласование условий лицензий, технических проектов на пользование недрами, на разработку месторождений полезных ископаемых, нормативов потерь полезных ископаемых при их добыче и первичной переработке;

10) организация и проведение государственной экологической экспертизы объектов, не отнесенных к ведению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования.

Ростехнадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

ЛЕКЦИЯ №4

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ

Экологическая доктрина Российской Федерации разработана МПР России с участием органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных экологических организаций, деловых и научных кругов. Ученые Российской академии наук принимали активное участие в разработке проекта Экологической доктрины Российской Федерации [1].

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р одобрена «Экологическую доктрину Российской Федерации» председателем Правительства Российской Федерации М. Касьяновым.

Современный экологический кризис ставит под угрозу возможность устойчивого развития человеческой цивилизации. Дальнейшая деградация природных систем ведет к дестабилизации биосферы, утрате ее целостности и способности поддерживать качества окружающей среды, необходимые для жизни. Преодоление кризиса возможно только на основе формирования нового типа взаимоотношений человека и природы, исключающих возможность разрушения и деградации природной среды.

Устойчивое развитие Российской Федерации, высокое качество жизни и здоровья ее населения, а также национальная безопасность могут быть обеспечены только при условии сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды. Для этого необходимо

формировать и последовательно реализовывать единую государственную политику в области экологии, направленную на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов. Сохранение и восстановление природных систем должно быть одним из приоритетных направлений деятельности государства и общества.

Россия играет ключевую роль в поддержании глобальных функций биосферы, так как на ее обширных территориях, занятых различными природными экосистемами, представлена значительная часть биоразнообразия Земли. Масштабы природно-ресурсного, интеллектуального и экономического потенциала Российской Федерации обуславливают важную роль России в решении глобальных и региональных экологических проблем.

К числу основных факторов деградации природной среды на мировом уровне относятся:

- рост потребления природных ресурсов при сокращении их запасов;
- увеличение численности населения планеты при сокращении территорий, пригодных для проживания людей;
- деградация основных компонентов биосферы, включая сокращение биологического разнообразия, связанное с этим снижение способности природы к саморегуляции и как следствие невозможность существования человеческой цивилизации;
- возможные изменения климата и истощение озонового слоя Земли;
- возрастание экологического ущерба от стихийных бедствий и техногенных катастроф;
- недостаточный для перехода к устойчивому развитию человеческой цивилизации уровень координации действий мирового сообщества в области решения экологических проблем и регулирования процессов глобализации;
- продолжающиеся военные конфликты и террористическая деятельность.

К числу основных факторов деградации природной среды Российской Федерации относятся:

- преобладание ресурсодобывающих и ресурсоемких секторов в структуре экономики, что приводит к быстрому истощению природных ресурсов и деградации природной среды;
- низкая эффективность механизмов природопользования и охраны окружающей среды, включая отсутствие рентных платежей за пользование природными ресурсами;
- резкое ослабление управленческих, и, прежде всего контрольных, функций государства в области природопользования и охраны окружающей среды;
- высокая доля теневой экономики в использовании природных ресурсов;
- низкий технологический и организационный уровень экономики, высокая степень изношенности основных фондов;

– последствия экономического кризиса и невысокий уровень жизни населения;

– низкий уровень экологического сознания и экологической культуры населения страны.

Эти факторы должны учитываться при проведении в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии.

В статье «Общие положения» экологической доктрины Российской Федерации определяются цели, направления, задачи и принципы проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии на долгосрочный период.

Сохранение природы и улучшение окружающей среды являются приоритетными направлениями деятельности государства и общества. Природная среда должна быть включена в систему социально-экономических отношений как ценнейший компонент национального достояния. Формирование и реализация стратегии социально-экономического развития страны и государственная политика в области экологии должны быть взаимоувязаны, поскольку здоровье, социальное и экологическое благополучие населения находятся в неразрывном единстве.

Экологическая доктрина базируется на Конституции Российской Федерации, федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, международных договорах Российской Федерации в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, а также на:

– фундаментальных научных знаниях в области экологии и смежных наук;

– оценке современного состояния природной среды и ее воздействия на качество жизни населения Российской Федерации;

– признании важного значения природных систем Российской Федерации для глобальных биосферных процессов;

– учёте глобальных и региональных особенностей взаимодействия человека и природы.

Экологическая доктрина учитывает также рекомендации Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) и последующих международных форумов по вопросам окружающей среды и обеспечения устойчивого развития.

Стратегическая цель, задачи и принципы государственной политики в области экологии

Стратегической целью государственной политики в области экологии является сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны.

Для этого необходимы:

- сохранение и восстановление природных систем, их биологического разнообразия и способности к саморегуляции как необходимого условия существования человеческого общества;
- обеспечение рационального природопользования и равноправного доступа к природным ресурсам ныне живущих и будущих поколений людей;
- обеспечение благоприятного состояния окружающей среды как необходимого условия улучшения качества жизни и здоровья населения.

Государственная политика в области экологии базируется на следующих основных принципах:

- устойчивое развитие, предусматривающее равное внимание к его экономической, социальной и экологической составляющим, и признание невозможности развития человеческого общества при деградации природы;
- приоритетность для общества жизнеобеспечивающих функций биосферы по отношению к прямому использованию ее ресурсов;
- справедливое распределение доходов от использования природных ресурсов и доступа к ним;
- предотвращение негативных экологических последствий в результате хозяйственной деятельности, учет отдаленных экологических последствий;
- отказ от хозяйственных и иных проектов, связанных с воздействием на природные системы, если их последствия непредсказуемы для окружающей среды;
- природопользование на платной основе и возмещение населению и окружающей среде ущерба, наносимого в результате нарушения законодательства об охране окружающей среды;
- открытость экологической информации;
- участие гражданского общества, органов самоуправления и деловых кругов в подготовке, обсуждении, принятии и реализации решений в области охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Основные направления государственной политики в области экологии

Основными направлениями государственной политики в области экологии являются:

- обеспечение устойчивого природопользования;
- снижение загрязнения окружающей среды и ресурсосбережение;
- сохранение и восстановление природной среды.

Обеспечение устойчивого природопользования. Основными задачами в указанной сфере являются неистощительное использование возобновляемых и рациональное использование невозобновляемых природных ресурсов.

Для этого необходимы:

- внедрение комплексного природопользования, его ориентация на цели устойчивого развития Российской Федерации, включая экологически

обоснованные методы использования земельных, водных, лесных, минеральных и других ресурсов;

- сокращение в структуре национальной экономики доли предприятий, эксплуатирующих природные ресурсы; развитие наукоемких природосберегающих высокотехнологичных производств;

- сохранение разнообразия используемых биологических ресурсов, их внутренней структуры и способности к саморегуляции и самовоспроизводству;

- максимально полное использование извлеченных полезных ископаемых и добытых биологических ресурсов, минимизация отходов при их добыче и переработке;

- минимизация ущерба, наносимого природной среде при разведке и добыче полезных ископаемых; рекультивация земель, нарушенных в результате разработки месторождений полезных ископаемых;

- внедрение систем обустройства сельскохозяйственных земель и ведения сельского хозяйства, адаптированных к природным ландшафтам, развитие экологически чистых сельскохозяйственных технологий, сохранение и восстановление естественного плодородия почв на землях сельскохозяйственного назначения;

- поддержание традиционной экологически сбалансированной хозяйственной деятельности;

- предотвращение и пресечение всех видов нелегального использования природных ресурсов, в том числе браконьерства, и их незаконного оборота.

Снижение загрязнения окружающей среды и ресурсосбережение. Основной задачей в указанных сферах является снижение загрязнения окружающей среды выбросами, сбросами и отходами, а также удельной энерго- и ресурсоемкости продукции и услуг.

Для этого необходимы:

- внедрение ресурсосберегающих и безотходных технологий во всех сферах хозяйственной деятельности;

- технологическое перевооружение и постепенный вывод из эксплуатации предприятий с устаревшим оборудованием;

- оснащение предприятий современным природоохранным оборудованием;

- обеспечение качества воды, почвы и атмосферного воздуха в соответствии с нормативными требованиями;

- сокращение удельного водопотребления в производстве и жилищно-коммунальном хозяйстве;

- поддержка экологически эффективного производства энергии, включая использование возобновляемых источников и вторичного сырья;

- развитие систем использования вторичных ресурсов, в том числе переработки отходов;

- снижение потерь энергии и сырья при транспортировке, в том числе за счет экологически обоснованной децентрализации производства энергии, оптимизации системы энергоснабжения мелких потребителей;
- модернизация и развитие экологически безопасных видов транспорта, транспортных коммуникаций и топлива, в том числе неуглеродного;
- переход к экологически безопасному общественному транспорту - основному виду передвижения в крупных городах;
- развитие экологически безопасных технологий реконструкции жилищно-коммунального комплекса и строительства нового жилья;
- поддержка производства товаров, рассчитанных на максимально длительное использование.

Сохранение и восстановление природной среды. Основными задачами в указанной сфере являются сохранение и восстановление ландшафтного и биологического разнообразия, достаточного для поддержания способности природных систем к саморегуляции и компенсации последствий антропогенной деятельности.

Для этого необходимы:

- сохранение и восстановление оптимального для устойчивого развития страны и отдельных регионов комплекса наземных, пресноводных и морских природных систем;
- сохранение и восстановление редких и исчезающих видов живых организмов в естественной среде их обитания, в неволе и генетических банках;
- создание и развитие особо охраняемых природных территорий разного уровня и режима, формирование на их основе, а также на основе других территорий с преобладанием естественных процессов природно-заповедного фонда России в качестве неотъемлемого компонента развития регионов и страны в целом, сохранение уникальных природных комплексов;
- сохранение и восстановление целостности природных систем, в том числе предотвращение их фрагментации в процессе хозяйственной деятельности при создании гидротехнических сооружений, автомобильных и железных дорог, газо- и нефтепроводов, линий электропередачи и других линейных сооружений;
- сохранение и восстановление природного биологического разнообразия и ландшафтов на хозяйственно освоенных и урбанизированных территориях.

Приоритетные направления деятельности по обеспечению экологической безопасности Российской Федерации

К приоритетным направлениям деятельности по обеспечению экологической безопасности Российской Федерации относятся:

- обеспечение безопасности при осуществлении потенциально опасных видов деятельности и при чрезвычайных ситуациях;
- экологические приоритеты в здравоохранении;
- предотвращение и снижение экологических последствий чрезвычайных ситуаций;

- предотвращение терроризма, создающего опасность для окружающей среды;

- контроль над использованием и распространением чужеродных видов и генетически измененных организмов.

Обеспечение безопасности при осуществлении потенциально опасных видов деятельности и при чрезвычайных ситуациях. Основными задачами в указанных областях являются обеспечение экологической безопасности потенциально опасных видов деятельности, реабилитация территорий и акваторий, пострадавших в результате техногенного воздействия на окружающую среду.

Для этого необходимы:

- осуществление в приоритетном порядке учета интересов и безопасности населения при решении вопросов о потенциально опасных производствах и видах деятельности;

- обеспечение радиационной и химической безопасности и снижение риска воздействия на здоровье человека и окружающую среду при проектировании, строительстве, эксплуатации и выводе из эксплуатации промышленных и энергетических объектов (в том числе ядерных установок, включая АЭС, химических, горнодобывающих предприятий и т.п.);

- разработка и реализация мер по снижению и предотвращению экологического ущерба от деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, в том числе при пусках ракет любого вида;

- обеспечение экологической безопасности при разоружении, в том числе уничтожении ракет и ракетного топлива, запасов и производств химического оружия, а также решение проблемы старого химического оружия;

- снижение производства и использования токсичных и других особо опасных веществ, обеспечение их безопасного хранения; планомерная ликвидация накопителей токсичных отходов;

- обеспечение экологической безопасности при обращении с радиоактивными веществами, радиоактивными отходами и ядерными материалами;

- разработка системы чрезвычайного реагирования и системы оповещения на экологически опасных объектах;

- разработка мер по предупреждению и ликвидации экологических последствий вооруженных конфликтов;

- реабилитация территорий и акваторий, подвергшихся негативному влиянию хозяйственной деятельности, в том числе радиационному и химическому воздействию;

- реабилитация территорий и акваторий, загрязненных в процессе функционирования объектов ракетно-космической и атомной отраслей промышленности, в том числе при производстве, испытании, хранении и уничтожении оружия массового поражения, а также в результате деятельности

Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований.

Экологические приоритеты в здравоохранении. Основными задачами в этой области являются улучшение качества жизни, здоровья и увеличение продолжительности жизни населения путем снижения неблагоприятного воздействия экологических факторов и улучшения экологических показателей окружающей среды.

Для этого необходимы:

- оценка и снижение экологических рисков здоровья населения;
- обеспечение качества воздуха и воды в соответствии с установленными нормами;
- обеспечение населения экологически безопасными продуктами питания, в том числе контроль над ввозом, производством и оборотом продуктов питания и их компонентов, полученных из их генетически измененных форм;
- обеспечение экологической безопасности жилья, одежды, бытовой техники и других предметов домашнего обихода;
- проведение реконструкции населенных пунктов и промышленных зон в целях создания на этой основе благоприятной среды обитания;
- оказание адресной помощи группам населения, проживающим в зонах экологического бедствия или особо уязвимым к неблагоприятным экологическим воздействиям (дети, беременные женщины, кормящие матери и др.);
- приоритетное оказание лечебной помощи и/или предоставление компенсации за утраченное здоровье лицам, пострадавшим от химического, радиационного и других воздействий, связанных с экологически опасной деятельностью, а также их потомкам;
- поэтапное переселение населения из зон экологического бедствия, техногенных и природных катастроф, неподдающихся реабилитации;
- переход хозяйственного комплекса в регионах с экстремальными природно-климатическими условиями на высокоэффективные автоматизированные технологии, применение вахтовой и ротационной систем ведения работ.

Предотвращение и снижение экологических последствий чрезвычайных ситуаций. Основной задачей в указанной области является выявление и минимизация экологических рисков для природной среды и здоровья населения, связанных с возникновением чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Для этого необходимы:

- своевременное прогнозирование и выявление возможных экологических угроз, включая оценку природных и техногенных факторов возникновения возможных чрезвычайных ситуаций с негативными экологическими последствиями;

- разработка и осуществление мер по снижению риска чрезвычайных ситуаций с негативными экологическими последствиями;

- обучение населения правилам поведения, действиям и способам защиты при чрезвычайных ситуациях с негативными экологическими последствиями;

- разработка и совершенствование универсальных средств защиты населения и территорий при возникновении чрезвычайных ситуаций с негативными экологическими последствиями.

Предотвращение терроризма, создающего опасность для окружающей среды. Основной задачей в указанной области является предотвращение террористических актов, вызывающих ухудшение экологической обстановки и деградацию природной среды.

Для этого необходимы:

- предотвращение диверсий и техногенных аварий с негативными последствиями для окружающей среды;

- предотвращение преднамеренного применения химических веществ, вызывающих деградацию природной среды;

- предотвращение умышленных пожаров, вызывающих уничтожение природных и аграрных экосистем, а также предотвращение ввоза и распространения с террористическими целями видов живых организмов, вызывающих нарушения в данных экосистемах.

Контроль над использованием и распространением чужеродных видов и генетически измененных организмов. Основной задачей в этой области является организация контроля над ввозом, использованием и распространением на территории страны чужеродных видов и генетически измененных организмов.

Для этого необходимы:

- обеспечение эффективной работы карантинных служб, предотвращение проникновения и несанкционированного ввоза на территорию страны чужеродных видов и генетически измененных организмов, а также вредителей, переносчиков и возбудителей заболеваний;

- контроль над проведением акклиматизационных работ внутри страны;

- разработка и реализация системы мероприятий по предотвращению неконтролируемого распространения чужеродных видов и генетически измененных организмов в природной среде и ликвидации последствий этих процессов;

- контроль и обеспечение безопасного использования чужеродных видов и генетически измененных организмов в хозяйственном обороте.

Пути и средства реализации государственной политики в области экологии:

1. Развитие системы государственного управления охраной окружающей среды и природопользованием. Основной задачей в указанной сфере является обеспечение эффективного государственного управления охраной

окружающей среды и использованием природных ресурсов, соответствующего демократическому устройству и рыночной экономике.

2. Нормативное правовое обеспечение и правоприменение. Основными задачами в указанной сфере являются создание эффективного правового механизма обеспечения сохранения природной среды и экологической безопасности, а также совершенствование правоприменительной практики в целях обеспечения адекватной ответственности за экологические правонарушения и ее неотвратимости.

3. Экономические и финансовые механизмы. Основной задачей в этой области является экономическое регулирование рыночных отношений в целях рационального неистощительного природопользования, снижения нагрузки на природную среду, ее охраны, привлечения бюджетных и внебюджетных средств на природоохранную деятельность.

4. Экологический мониторинг и информационное обеспечение. Основной задачей в этих областях является обеспечение государственных и муниципальных органов, юридических лиц и граждан достоверной информацией о состоянии окружающей среды и ее возможных неблагоприятных изменениях.

5. Научное обеспечение. Основными задачами научного обеспечения в сфере защиты окружающей среды являются развитие научных знаний об экологических основах устойчивого развития, выявление новых экологических рисков, порождаемых развитием общества, а также природными процессами и явлениями.

6. Экологическое образование и просвещение. Основной задачей в этих областях является повышение экологической культуры населения, образовательного уровня и профессиональных навыков и знаний в области экологии.

7. Развитие гражданского общества как условие реализации государственной политики в области экологии. Основной задачей в этой области является государственное содействие экологизации гражданского общества.

8. Региональная политика в области экологии. Основными задачами в этой области являются экологически обоснованное размещение хозяйственных и жилищно-коммунальных объектов и максимальное использование возможностей и специфики субъектов Российской Федерации для устойчивого развития страны.

9. Международное сотрудничество. Основной задачей в этой области является реализация интересов Российской Федерации путем участия в решении глобальных и региональных экологических проблем и регулировании глобализации в интересах устойчивого развития мирового сообщества.

Реализация положений настоящего документа предполагает разработку планов действий на федеральном, региональном и отраслевом уровнях, а также разработку и реализацию мер государственной поддержки и

регулирования в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования. Конкретизация положений настоящего документа применительно к отдельным сферам деятельности общества и государства и особенностям проведения государственной политики в области экологии по различным субъектам Российской Федерации может быть осуществлена при разработке программ развития субъектов Российской Федерации и отраслей экономики.

ЛЕКЦИЯ №5

МАРКЕТИНГОВЫЙ МЕХАНИЗМ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Аспекты экологически ориентированного маркетинга в мировом сообществе связаны с быстрым развитием технологий и процессов, снижающих воздействие на окружающую среду, а также с ускоренным формированием рынка экологических услуг, который, естественно, требует соответствующего развития маркетинговых средств управления []. К основным маркетинговым направлениям в этой области следует отнести:

- формирование финансовых структур поддержки экологических действий;
- экологическую оценку (аудит) уровня воздействия на окружающую среду;
- экологическое страхование действий компаний;
- изменение форм отчетности деятельности производителей;
- новые формы рекламы;
- формирование новых принципов торговли (например, продажа экологически чистых продуктов).

Маркетинговый механизм управления охраной окружающей среды основан на типологии рыночных методов. В настоящее время известны следующие основные группы методов управления:

- административное регулирование – введение соответствующих нормативных стандартов и ограничений, которые должны соблюдать фирмы-производители, а также осуществление прямого контроля и лицензирования процессов природопользования;
- экономические стимулы, направленные на то, чтобы заинтересовать фирму-производителя в рациональном природопользовании;
- система платежей за загрязнение и экологических налогов;
- распределение прав на загрязнение и компенсационные платежи.

Данные методы необходимо использовать на различных стадиях маркетингового процесса, воздействующего на окружающую среду. Это воздействие зависит от состава первичных ресурсов, специфики производственного процесса и применяемых природоохранных технологий, формирующих выбросы в окружающую среду.

Особая роль здесь отводится платежам и налогам за загрязнение. Они представляют собой косвенные рычаги воздействия и выражаются в установлении платы за выбросы или сбросы, за использование первичных ресурсов, конечную продукцию или технологию. Плата должна соответствовать социально-экономическому ущербу от загрязнения или определяться по какому-либо другому показателю (например, экономической оценке ассимиляционного потенциала природной среды). Налоги на загрязнение и платежи предоставляют максимальную свободу загрязнителю в выборе стратегии сочетания степени очистки и платы за остаточный выброс. Если природоохранные издержки низки, то фирма значительно сократит выбросы, вместо того чтобы платить налог. Предполагается, что она может сократить их до оптимального уровня, когда прирастающие затраты на добавочную очистку становятся равными ставке платежа.

Пользователь какого-либо ресурса платит за него так же, как за приобретаемое сырье, электроэнергию и т. д.

Платежи пользователей на покрытие административных расходов могут включать плату за получение разрешения или лицензии, а также другие номинальные платежи, соответствующие величине выбросов и покрывающие издержки на раздачу разрешений и лицензий.

Эти платежи в целом меньше платежей за загрязнение и имеют ограниченное воздействие на уровень выбросов фирмы. Скорее всего их надо рассматривать как лицензионный сбор, который сопровождается выдачей лицензии. Субсидии представляют собой специальные выплаты фирмам-загрязнителям за сокращение выбросов. Среди субсидий наиболее часто встречаются инвестиционные налоговые кредиты, займы с уменьшенной ставкой процента, гарантии займов, обеспечение ускоренной амортизации природоохранного оборудования, средства на регулирование цен первичных ресурсов и конечной продукции. Если считать, что права собственности на окружающую среду принадлежат всему обществу в целом, то фирмы-загрязнители должны нести обязательную ответственность за причиненный ущерб. Если налог на загрязнение или плата за выбросы отражают предельный ущерб, определенный до акта выброса, то в системе обязательной ответственности за ущерб плата рассчитывается по факту выброса (после него) конкретно для каждого случая. Иначе говоря, нанеся ущерб фирма обязана либо каким-то образом его компенсировать, либо провести очистку нарушенного природного объекта, либо выплатить компенсации пострадавшим, либо сделать еще что-то. С этой целью оформляются специальные документы, закрепляющие обязательства на осуществление природоохранной деятельности под соответствующий залог.

Данный подход особенно эффективен, если число загрязнителей и их жертв ограничено, а размер загрязнения и его состав легко отследить. Необходимо различать аварийные выбросы и восстановление экосистемы после осуществления определенной деятельности (рекультивация земель).

В первом случае фирма может лишь прогнозировать будущий ущерб и принимать все меры, чтобы его не допустить. Но если такой ущерб будет нанесен, виновник полностью компенсирует его. В качестве гарантий здесь могут выступать активы фирмы, в том числе страховой полис и т.п.

Во втором случае примерные масштабы будущего ущерба известны, если речь идет, например, о добыче полезных ископаемых. В качестве гарантий здесь выступает денежный депозит, вносимый фирмой. Если она сама проведет рекультивацию земель, то получит свой депозит обратно, если нет, то суммы депозита должно хватить, чтобы рекультивацию провел кто-нибудь другой. Свою ответственность по компенсации ущерба загрязнитель может переложить на посредника, внося плату за загрязнение по ставкам, соответствующим экономической оценке ассимиляционного потенциала. Он, как сказано выше, оплачивает в том числе и ущерб, т.е. должен рассчитаться с жертвой загрязнения.

Система целевого резервирования средств на утилизацию отходов (залогов) используется для создания стимула у потребителей на осуществление дополнительных издержек. В момент покупки товара, предопределяющей предстоящее загрязнение, осуществляется вклад, который возвращается с процентами после утилизации отходов (например, покупка батареек, напитков в жестяных банках и т.п.). Известны случаи применения данной системы для стимулирования восстановления и утилизации отработанных масел, рециклирования озоноразрушающих веществ.

Информационные системы, служащие для обеспечения полноты информации и свободы ознакомления с ней, играют роль, подобную экономическим стимулам. Если фирмы предоставляют всю информацию, то потребители или жители близлежащих территорий оповещаются о размерах загрязнения или вредных веществах в продукции. Информированность (антиреклама) ведет к изменению спроса на продукцию, обеспечивая сокращение загрязнения, использование соответствующих первичных ресурсов или типов технологии.

Основные маркетинговые подходы в области экологии. Комплексная система маркетинговых мер для решения экологических проблем включает:

- коммерческо-хозяйственный механизм;
- общественно-правовой механизм;
- маркетингово-управленческий механизм;
- нормативно-технические условия при разработке товара на уровне НИОКР;
- информационное обеспечение как составной элемент маркетинг-микса;
- структурную перестройку маркетинговой цепочки, включающей производство, товародвижение и потребление;
- экологическую экспертизу (государственную, научную, общественную, коммерческую).

Важно при этом использовать рыночные методы, которые в наибольшей мере способствуют эффективному решению экологических проблем. Эта плата за природные ресурсы (землю, недра, воду, лес и иную растительность, животный мир) и за загрязнение окружающей среды (выбросы, сбросы и т.п.), экологическое налогообложение, кредитный механизм в области природопользования, система внебюджетных экологических фондов и банков, экологическое страхование.

В рамках маркетинговой системы формирования спроса и стимулирования сбыта (ФОССТИС) имеются возможности по применению таких методов, как экономическое стимулирование охраны окружающей среды, а также лицензирование и организация системы договоров в области природопользования. Ценообразование на продукцию природоэксплуатирующих и природохозяйственных отраслей, особенно экологически чистую продукцию и технологию, необходимо предусмотреть так четко, как и экологическое предпринимательство. С этой экономической категорией тесно связана система экологической сертификации. Ее внедрение позволит поставить вопрос о формировании рынка экологических работ, товаров и услуг (маркетинг, инжиниринг, лизинг, биржи и др.).

Необходимость активного внедрения рыночных механизмов при организации природопользования подсказывает опыт США, Японии, ФРГ, где применяется так называемый «бабл-принцип», (принцип «пузыря»): в качестве источника загрязнения окружающей среды берутся не отдельные элементы, например дымовые трубы, а предприятие в целом. В пределах региона можно установить общие допустимые нормы сбросов и выбросов тех или иных загрязняющих веществ. Таким образом, предполагается, что предприятия находятся как бы в едином пространстве. При установлении стандарта качества среды конкретного региона (в рамках) общих допустимых объемов сбросов и выбросов) предприятия будут сами определять величины сбросов и выбросов.

Рассмотрим далее маркетинговые подходы в управлении природоохранной деятельностью.

Первый маркетинговый подход позволяет отказаться от единых технических требований к источникам загрязнения и допускает возможность выбора фирмой различных способов достижения общих нормативов сбросов или выбросов. Он стимулирует внутри производственное и межхозяйственное разделение труда с учетом необходимости снижения уровня загрязнения среды, благодаря чему создается возможность уменьшения совокупных издержек борьбы с загрязнением.

Предположим, что фирма решила использовать эффективные и недорогие методы борьбы с отходами и благодаря этому может поддерживать уровень сбросов и выбросов загрязняющих веществ ниже установленного регионального стандарта. Другие же фирмы, которым борьба с отходами обходится дороже, могут продолжать загрязнять среду, но в пределах общих региональных лимитов. В итоге, как показывают маркетинговые расчеты,

совокупные затраты на достижение региональных стандартов в будущем окажутся меньше, чем если бы фирмы достигали их своими силами.

Второй маркетинговый подход к регулированию в региональном масштабе предполагает прямые сделки между фирмами. Он удобен для новых фирм или для тех действующих, что подвергаются модернизации. Прежде чем ввести их в строй в промышленно освоенных регионах, необходимо, чтобы предприниматели в качестве компенсации экологического ущерба снизили уровень загрязнения на одном из действующих предприятий в объеме, эквивалентном вводимому новому источнику загрязнения. Данный принцип разрешения на новое строительство необходим, когда покупаются права на загрязнение у фирм, которым удалось достигнуть снижения сбросов или выбросов сверх установленных государством норм.

Если фирма купила эти излишки сокращений загрязнений какого-то предприятия, то она получит право на сверхнормативный сброс или выброс того или иного загрязняющего вещества. Маркетинговый подход дает возможность перенести рыночные отношения на сферу природопользования, что отвечает общеэкономической стратегии страны в целом и регионов.

Третий маркетинговый подход предполагает, что фирмы, которые уклоняются от установки собственного очистного оборудования, должны будут оплатить часть стоимости такого оборудования, уже имеющегося на других предприятиях и обеспечивающего уровень загрязнения среды данного региона в рамках общих нормативов. Расчеты показывают, что подобные сделки, охватывающие в основном предприятия одних и тех же объединений, компаний, позволяют применять внутрифирменную передачу (трансферт) прав на загрязнение среды, что значительно расширит маневренность крупных фирм в использовании инвестиционных средств.

Все это даст некоторым фирмам возможность накапливать излишки сокращений загрязнений, для того чтобы в их рамках сохранять и даже расширять некоторые грязные производства, не нарушая при этом региональных экологических требований, поскольку не все предприятия способны обеспечить снижение уровня загрязнения до нормативов. Предлагаемые меры дадут импульс идее возникновения в некоторых регионах своеобразных экологических банков. Прием вкладов в них будет происходить в виде излишков сокращений выбросов и сбросов загрязняющих веществ. Вклады как своеобразный капитал могут использовать не только сами вкладчики (для расширения необходимых грязных производств), но и другие фирмы и предприятия. Последние будут платить банку, чтобы таким образом сэкономить ресурсы на очистном оборудовании. Таким образом, появятся как государственные, так и частные экологические банки вкладов излишков сокращений загрязнений. В результате, выполняя экологические требования, можно будет обеспечить экономическое и социальное развитие регионов, максимально используя имеющиеся ресурсы.

Маркетинговые подходы к экологическому регулированию в конечном итоге позволят предприятиям (фирмам) модернизировать собственные

возможности природопользования. В этой сфере появятся передовые технологии, что невозможно при командно-контрольном методе, который основан на проверке соответствия государственным и местным нормативам каждого типа производственного оборудования. Маркетинговые методы также будут способствовать развитию новой эколого-экономической направленности обобществления регионального производства, позволят осуществить разделение труда и кооперацию внутри отдельных предприятий, фирм и между ними для достижения приемлемого уровня загрязнения среды конкретного региона, а также разделение труда и кооперацию при производстве основной продукции и в отношении сбросов и выбросов.

Зарубежный опыт показывает, что эффективность маркетинговых подходов к регулированию загрязнений тем выше, чем к большему эколого-экономическому обобществлению производства в регионе они ведут. В частности, оказалось, что 65%-ный уровень снижения загрязнения атмосферного воздуха при применении «бабл-принципа» (принципа «пузыря») был достигнут в два раза меньшими средствами, чем в случае применения традиционных мер контроля за каждым отдельным источником загрязнения. При маркетинговом подходе, т.е. торговле допусками на загрязнение между предприятиями, экономичность может возрасти более чем в шесть раз.

Маркетинговые подходы к регулированию неизбежно связаны с дифференцирующим воздействием на предприятия, т.е. природоохранные меры станут концентрироваться в основном на крупных предприятиях, где их себестоимость будет меньше, чем на мелких и средних.

Развитие российского рынка приведет к тому, что деятельность многих предприятий и фирм станет сильно зависеть от экологических и природно-ресурсных факторов регионов. Речь идет не только о системе налогов, платежей за природные ресурсы, за выбросы и сбросы загрязняющих веществ и размещение отходов, о различных экологических льготах и санкциях, но и о государственных и общественных экологических экспертизах, которым подвергаются предплановая документация, обоснования, технико-экономические расчеты, предложения по нормативам, проекты, сами производственные объекты, их антропогенные влияния на окружающую среду, технологии, оборудование, продукция, отходы. Из зарубежного опыта хорошо известно, что экологические экспертизы вновь строящихся промышленных объектов могут вызывать в различных регионах страны последствия экономического, административного, правового и социально-политического характера, причем как стимулирующие размещение и развитие производительных сил, так и замедляющие их. Если в результате выявления экологической экспертизой недостатков корректируется проект строительства или реконструкции производства, оказавшегося вредным для окружающей среды, то время и ресурсы, затраченные на его переделку, затормозят развитие промышленности в данном регионе. Экспертиза должна отказывать экологически опасным проектам, технологиям и продукции.

Разработка и внедрение безотходных и малоотходных процессов, совершенствование существующих и создание новых очистных сооружений, перепрофилирование и существенное изменение инфраструктуры и части сложившихся хозяйственных связей предприятий и фирм – все это, естественно, кардинально повлияет на такой показатель, как себестоимость. Он в свою очередь воздействует на весь комплекс хозяйственных объектов, а также на экономическую и социальную обстановку в целом по региону. Результаты таких воздействий следует учитывать как государственным структурам и органам местного самоуправления, так и предпринимателям при размещении и развитии производительных сил в тех или иных регионах России.

Научно-экономическая разработка организационно-методических основ и конкретного вычислительного инструментария включает в себя:

- вычленение отдельных элементов из общей структуры;
- количественную оценку и прогнозирование величин и тенденций изменения спектра экологических и природно-ресурсных составляющих в сложных процессах колебаний курсов акций различных предприятий и фирм.

Более сложно обстоит дело с экологическим страхованием экологических рисков, которое может быть реально внедрено на практике. При этом следует постепенно совершенствовать информационную базу, рынок перестраховочных услуг в этой области, необходимую законодательную и нормативную документацию.

Тем самым будут подготавливаться предпосылки к распространению обязательного экологического страхования на все фирмы, компании и корпорации.

Для введения государственного обязательного экологического страхования (в отличие от добровольного) потребуется специальный закон Российской Федерации, который должен определить организации, специализирующиеся на осуществлении всех видов государственного экологического страхования. Эти же организации могут устанавливать порядок образования и функционирования государственного экологического страхового фонда.

Государственное обязательное экологическое страхование может функционировать на основе следующих положений:

- определение отраслей, подотраслей и предприятий, подлежащих страхованию в обязательном порядке;
- разработка отраслевых методик по экологическому страхованию;
- формирование банка статистических данных в тех отраслях, которые из-за нарушения экологической обстановки, бедствий, аварий и катастроф наносят наибольший ущерб окружающей среде;
- установление ставок страховых платежей с дифференциацией их по отраслям деятельности и объектам страхования, включая крупные концерны и корпорации;

- утверждение нормативных документов, определяющих перечень страховых случаев;

- определение законодательно установленной для юридических и физических лиц степени возмещения ущерба, вызванного повреждением или гибелью имущества, порчей земли, леса и т.п., расходов по очистке загрязненных территорий.

На первом этапе лучше всего установить добровольную форму проведения экологического страхования. Нецелесообразно предписывать всем фирмам, корпорациям, предприятиям, учреждениям, организациям обязанность вступать в страховые отношения, чтобы получить лицензию на производственную деятельность и природопользование. В этом случае они должны были бы представить финансовую гарантию того, что возможный ущерб третьим лицам будет возмещен.

Второй этап должен быть посвящен укреплению финансово-кредитной системы, апробации механизма добровольного экологического страхования. Поскольку любой акт добровольного страхования определяется соответствующими договорами, правилами и нормами гражданского законодательства, необходима разработка нормативно-правовой и методической документации. Затем должны быть разработаны основы методической документации по обязательному экологическому страхованию, чтобы оно стало обычным явлением экономики.

Главная цель маркетинговых подходов к управлению природоохранной деятельностью направлена на обеспечение регионального использования ассимиляционного потенциала природной среды. Схема ее реализации в масштабе страны такова. Правительство определяет допустимые масштабы воздействия на природу, распределяет лицензии (разрешения) между заинтересованными сторонами, а затем (в отличие от административной и экономической систем регулирования) предпринимателям дается полная свобода перераспределять или перепродавать эти лицензии. Функция органов управления состоит в контроле за соблюдением эквивалентности сделок, чтобы суммирующее воздействие на природу не увеличилось. Все это способствует формированию рыночной инфраструктуры, т.е. закреплению прав собственности за фирмой, обеспечивающей реализацию этих прав (в том числе выдачу лицензии или сертификатов собственности), а также возможности контроля за деятельностью экологических банков и бирж.

Экологический аудит в системе маркетинга. **Экологический аудит** – это проведение ревизии экологической деятельности (экологичности) компаний. Концепция экологического аудита, разработанная в конце 70-х годов в США, впервые использовалась на практике для проверки соблюдения компаниями экологических требований законов, законодательных актов и нормативов. Экологический аудит включает проверку следующих видов деятельности:

- выполнение экологических нормативов в соответствии с законодательством и внутрифирменными требованиями;

- определение уровня экологичности компании, (проводится в случае, если данная компания не имеет официально принятых планов или программ в области окружающей среды);
- функционирование системы экоуправления;
- получение экологического сертификата;
- выполнение финансовых обязательств и выплату долгов, правильность определения уровня рисков при слиянии и приобретении компаний;
- составление экологической декларации и отчетов компании об экологической деятельности.

Экологический аудит представляет собой комплексный, документированный верификационный процесс объективного выявления и оценки сведений для определения соответствия критериям проверки конкретных экологических мероприятий, видов деятельности, условий, управленческих систем или информации о них и информирования потребителя о полученных в ходе указанного процесса результатах. Международные стандарты ИСО по экологическому аудиту включают методические материалы по принципам экологического аудита (ISO 14010), процедуре аудита систем экологического управления (ISO 14011.1) и квалификационные требования к специалистам по экологическому аудиту.

Для создания маркетинговой системы важно, чтобы экологический аудит рассматривался в качестве особого управленческого инструмента и составной части систем экоуправления. Проводится он обычно экспертами-консультантами по заданию властных структур (проверка выполнения экологических положений законов и эконо́рм), банков или страховых компаний (при принятии ими решений о предоставлении кредитов, ссуд или страхового полиса) и, наконец, частных компаний (при слияниях или приобретениях компаний). Итоги проверки могут быть весьма неожиданными: высокие штрафы или временное принудительное закрытие. Результаты экологического аудита могут служить источником маркетинговой информации об экологических аспектах деятельности компании, причем эта информация исключительно важна для принятия последующих управленческих решений.

Эффективность внедрения в компании экологических мероприятий и систем экологического управления выражается в прямых выгодах, которые связаны с возможностью расширить рынок сбыта продукции, избежать ненужных расходов, снизить издержки, сберечь основные фонды, получить нужные инвестиции, и в косвенных, включающих улучшение мотивации сотрудников компании, отношений с местным населением, репутации компании.

Некоторые иностранные партнеры по совместным предприятиям, стремясь приспособиться к характеру деловых отношений в нашей стране, в том числе к бытующей практике нарушения природоохранных норм, не соблюдают законодательные положения в области охраны окружающей среды. Это касается, например, нефтяной, нефтехимической,

металлургической и горнодобывающей промышленности. В этой связи вырастает роль экологического аудита и экологической отчетности.

В России значительные возможности для становления отрасли экологических услуг (аудит и страхование) возникли с развитием частного сектора. В стране преобладают малые предприятия, причем 20% из них – компании промышленного и строительного профиля, которые могут оказывать существенное влияние на окружающую среду. Иными словами, примерно 250 тыс. компаний нуждаются в проведении экоаудита.

Сотрудничество в области развития экологически приемлемого предпринимательства предполагает:

- изучение опыта западных компаний, западного и международного законодательства;
- подготовку кадров экологически ориентированных предпринимателей;
- формирование кадров, т.е. специалистов по созданию систем управления экологической деятельностью компаний;
- проведение экоаудита.

ЛЕКЦИЯ №6

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА УПРАВЛЕНИЯ ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Экологическое право – это отрасль российского права, представляющая собой систему норм права, регулирующих общественные отношения в сфере взаимодействия общества и природы с целью сохранения, оздоровления и улучшения окружающей среды в интересах настоящего и будущих поколений людей.

Предметом экологического права являются общественные отношения в сфере охраны, оздоровления и улучшения ОПС, предупреждения и устранения вредных последствий воздействия на нее хозяйственной и иной деятельности.

В любом правовом государстве основным источником экологического права должен быть закон, адекватно регулирующий экологические права человека и гражданина, обеспечивающий механизм их защиты, а также формирующий общественные отношения собственности на природные ресурсы, содержащий правовые нормы по природопользованию и ООПС, по пресечению и профилактике правонарушений в этой области.

Систему источников экологического права в России образуют Конституция Российской Федерации, федеративные договоры, международные договоры РФ, общепризнанные нормы международного права, федеральные законы, нормативные указы и распоряжения президента РФ, нормативные постановления правительства РФ, Конституции, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации, нормативные правовые акты министерств и ведомств, органов местного самоуправления и т. д.

В систему правовой охраны окружающей природной среды входят четыре группы юридических мероприятий:

1) правовое регулирование отношений по использованию, сохранению и восстановлению природных ресурсов;

2) организация воспитания и обучения кадров, финансирование и материально-техническое обеспечение природоохранных действий;

3) государственный и общественный контроль за выполнением требований охраны природы;

4) юридическая ответственность правонарушителей.

В соответствии с экологическим законодательством *объектом правовой охраны выступает природная среда* – объективная, существующая вне человека и независимо от его сознания реальность, служащая местом обитания, условием и средством его существования.

Совокупность природоохранных норм и правовых актов, объединенных общностью объекта, предметов, принципов и целей правовой охраны, в России образует природоохранное (экологическое) законодательство.

С 1991 года и до настоящего времени (с момента распада Союза ССР и суверенизации России) происходит пересмотр законодательства Российской Федерации, в том числе экологического. Новая кодификация экологического законодательства проходит на основе преемственности законотворчества с учетом недостатков прежней системы правового регулирования. Значительно сократилась декларативная часть принимаемых законов, усилилась детализация законодательного материала. Один из пороков прежней системы экологического законодательства состоял в ее ведомственности. Закон определяли лишь общие положения, а относительно деталей регулирования ссылались на действующие нормативные акты правительства, министерств, ведомств. В новом экологическом законодательстве этот диктат подзаконных актов правительства и ведомственных учреждений практически отсутствует.

В результате последней кодификации окончательно сложилась система экологического законодательства, в основе которой находятся три основополагающих нормативных акта: Декларация Первого съезда народных депутатов РСФСР о государственном суверенитете РСФСР (1990 г.). Декларация прав и свобод человека и гражданина (1991 г.) и Конституция РФ, принятая 12.12.1993 г.

Система экологического законодательства на основе основополагающих конституционных актов включает в себя две подсистемы: природоохранное и природоресурсное законодательство. Основным законом является Конституция Российской Федерации, которая вводит в научный оборот определение *экологической деятельности человека* в сфере взаимодействия общества и природы: природопользование, охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности.

Центральное место среди экологических норм Конституции РФ занимает ст. 9, ч. 1, где указывается, что земля и другие природные ресурсы в Российской Федерации используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В Конституции РФ есть две очень важные нормы, одна из которых (ст. 42)

закрепляет право человека на благоприятную окружающую среду и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу, а другая провозглашает право граждан и юридических лиц на частную собственность на землю и другие природные ресурсы (ст. 9, ч. 2). Первая касается биологических начал человека, вторая – его материальных основ существования.

Конституция РФ также оформляет организационно-правовые взаимоотношения Федерации и субъектов Федерации. Действующую систему законодательных и нормативно-правовых актов в области охраны окружающей природной среды, обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования в соответствии с требованиями Конституции РФ иллюстрирует табл. 1.

По предмету своего ведения РФ принимает федеральные законы, которые являются обязательными на территории всей страны. Субъекты РФ имеют право на собственное регулирование экологических отношений, включая принятие законов и иных нормативных актов. Конституция РФ закрепляет общее правило: законы и иные правовые акты субъектов Федерации не должны противоречить федеральным законам. Положение Конституции РФ конкретизируется в источниках экологического права.

Основой законодательства в области ООПС, обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования является ФЗ №7 «Об охране окружающей среды», принятый 10 января 2002 г. Закон заполнил пробел российского экологического законодательства и определил следующие пути разрешения противоречий между экологией и экономикой.

Во-первых, этот Закон является главным законодательным актом, предметом регулирования которого служат природоохранные отношения.

Таблица 1

Федеральный уровень	Региональный уровень
<p>Российская Федерация</p> <p>Федеральные законы, определяющие правовое регулирование на территории РФ</p> <p>Указы президента, постановления Государственной думы, постановления (распоряжения) правительства РФ</p> <p>Система государственных стандартов (ГОСТы) и строительных норм и правил (СНиП)</p> <p>Система отраслевых стандартов (ОСТы, РД, СанПиН, ПДК, ОБУВ и др.)</p> <p>Система межведомственной и ведомственной нормативно-методической документации</p> <p>Международные договоры, конвенции, соглашения и иные международно-правовые акты, участником</p>	<p>Субъекты Российской Федерации</p> <p>Законы субъектов РФ</p> <p>Постановления (распоряжения) органов исполнительной власти субъектов Федерации</p> <p>Система региональных стандартов и нормативов</p> <p>Двусторонние международные соглашения</p>

Регулируя эти отношения, он ставит своей целью решение трех задач: сохранения природной среды, предупреждения и устранения вредного влияния хозяйственной деятельности на природу и здоровье человека, оздоровления и улучшения качества ОПС.

Закон возглавляет систему экологического законодательства, т. е. в вопросах ОПС нормы других законов не должны противоречить данному законодательству.

Во-вторых, основное направление Закона состоит в обеспечении научно-обоснованного сочетания экологических и экономических интересов с приоритетом охраны здоровья и естественных прав человека на благоприятную окружающую среду. В качестве такого обоснования выступают предельно допустимые нормы воздействия хозяйственной деятельности на природную среду. Превышение этих норм является экологическим правонарушением.

В-третьих, в отличие от отраслевых законов (например, основ земельного законодательства) Закон формулирует требования, обращенные к источникам вредного воздействия на природную среду, т. е. к предприятиям, учреждениям и организациям, оказывающим вредное воздействие на природную среду.

В-четвертых, центральная тема Закона – человек, охрана его жизни, здоровья от неблагоприятного воздействия ОС. В Законе человек рассматривается и как субъект воздействия на природную среду, несущий ответственность за свою деятельность, и как субъект такого воздействия, наделенный гарантиями на возмещение причиненного вреда.

В-пятых, нормы Закона закрепляют механизм его исполнения, который состоит из системы, включающей экономическое стимулирование хозяйственника в ООПС и меры административно-правового воздействия на нарушителей эколого-правовых предписаний. Закон закрепляет экономический механизм ОПС, а также обязательность государственной экологической экспертизы, государственного экологического контроля, его правомочия по приостановлению, ограничению, прекращению деятельности экологически вредных производств, меры административной и уголовной ответственности за экологические правонарушения, возмещение вреда природной среде и здоровью человека, экологическое образование и воспитание.

Эффективность этого механизма зависит от уровня организационной деятельности органов надзора и контроля по ОПС, от материально-технического и финансового обеспечения природоохранных мероприятий, от исполнительской дисциплины, а также состояние экологической культуры в обществе.

Правовые отношения в области ООПС, обеспечения экологической безопасности, рационального природопользования определены в следующих

действующих на 01.01.2002 г. законах Российской Федерации, условно разбитых на четыре группы.

Общие законопроекты:

Об охране окружающей среды, 2002 г.

Об экологической экспертизе, 1995 г.

О ратификации Протокола по охране окружающей среды к Договору об Антарктике, 1997 г.

О гидрометеорологической службе, 1998 г.

Законопроекты по экологической безопасности:

О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, 1999 г.

Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан, 1993 г. (с изменениями от 2.12.2000 г.).

О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, 1994 г.

О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности, 1996 г.

О ратификации Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, 1995 г.

О безопасном обращении с пестицидами, 1997 г.

О безопасности гидротехнических сооружений, 1997 г.

Об отходах производства и потребления, 1998 г.

Законопроекты по радиационной безопасности:

Об использовании атомной энергии (с изменениями, внесенными Законом РФ от 10.02.97 г.), 1995 г.

О радиационной безопасности населения, 1996 г.

О финансировании особо радиационно-опасных и ядерно-опасных производств и объектов, 1997 г.

Законопроекты по природным ресурсам:

Об охране атмосферного воздуха, 1999 г.

Водный кодекс РФ, 1995 г.

О плате за пользование воздушными объектами, 1998 г.

Земельный кодекс РФ, 2001 г.

О плате за землю (с изменениями и дополнениями, внесенными Законами РФ от 14.02.92 г., от 16.06.92 г., от 28.04.93 г., от 09.08.94 г., 22.08.95 г.), 1991 г.

О мелиорации земель, 1996 г.

О недрах (с изменениями и дополнениями, внесенными Законом РФ от 03.03.95 г.), 1992 г.

О ставках отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, 1995 г.

Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции, 1997 г.

Лесной кодекс РФ, 1997 г.

О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах, 1995 г.

Об особо охраняемых природных территориях, 1995 г.

О животном мире, 1995 г.

О ратификации конвенции о биологическом разнообразии, 1995 г.

О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне РФ, 1998 г.

О континентальном шельфе РФ, 1995 г.

С 1 января 1997 г. вступил в действие новый Уголовный кодекс РФ. В нем появилась глава 26 «Экологические преступления», включающая статьи с 246 по 262.

Охрана здоровья и обеспечение благополучия человека – конечная цель ООПС. Поэтому в законодательных актах, направленных на охрану здоровья граждан, экологические требования занимают ведущее место. В этом смысле источником экологического права служит Закон РСФСР о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения (1999 г.) и Основы законодательства РФ об охране здоровья (1993 г.). Например, ст. 28 закрепляет права граждан на охрану здоровья в экологически неблагоприятных районах. Эти два больших закона комплексной подсистемы экологического законодательства составляют основу для охраны ОПС и обеспечения экологического законодательства.

Большую роль в обеспечении экологического права играют акты природоресурсного законодательства России, основным из которых являлся Земельный кодекс (1991 г.). Это кодекс периода перехода от административного метода регулирования земельных отношений к гражданско-правовым. Он построен на отмене исключительности государственной собственности на землю и другие природные ресурсы и провозглашения приоритета частной собственности на землю. Земля стала объектом гражданского оборота – купли-продажи, наследования, залога, аренды и т. д. Данное обстоятельство в корне изменило содержание земельных правоотношений и методов их регулирования.

Все нормы Земельного кодекса разделяются на четыре группы.

Первая группа – нормы, регулирующие земельно-гражданские отношения. *Вторая* группа – земельно-административные нормы, регулирующие управленческие отношения в области использования, распределения и перераспределения земель, их учета по количеству и качеству. *Третья* группа – земельные отношения, связанные с использованием земель и выполнением прав и обязанностей землепользователями. И, наконец, *четвертая* группа – земельно-экологические нормы, регламентирующие охрану земель в качестве природного фактора и защиту ОПС от вредного воздействия использования земель.

В этой части Земельный кодекс нужно рассматривать как источник экологического права. Конституция РФ внесла ряд существенных изменений в статьи Земельного кодекса, регламентирующих куплю-продажу. Указом

Президента РФ «О приведении земельного законодательства РФ в соответствие с Конституцией РФ» из 127 статей Кодекса 48 были отменены. В 2001 году был принят новый Земельный кодекс, который учитывает все эти изменения и дополнения.

Отход от административного метода регулирования характерен и для других актов природоресурсного законодательства. Вместе с тем в ряде законов наблюдается тенденция к укреплению административно-правового метода регулирования за счет сокращения норм экологической защиты.

Так произошло с Законом РФ о недрах, принятым в 1992 году. Цель правового регулирования использования недр как объекта государственной собственности состоит, согласно содержанию закона, в решении трех проблем: установление строгой системы лицензирования на использование недр; введение оплаты за использование недр; распределение доли доходов, получаемых от использования недр, добычи ископаемых, захоронения вредных веществ. Несмотря на то, что недра являются природным объектом, составной частью ОПС, охраняемой государством, в Закон не включены нормы собственно эколого-правового содержания. Следовательно, говорить о законе о недрах как об источнике экологического права можно только в самом общем виде.

Правовые нормы по управлению охраной природы и рациональному природопользованию содержатся и в других актах природоресурсного законодательства. В них содержатся и административные, и эколого-правовые нормы. Некоторые из них устарели и требуют доработки с учетом рыночных отношений, так как были приняты правительством России в условиях социалистических отношений.

Постановления правительства по вопросам экологии можно разбить на три группы.

К *первой* группе относятся те, которые принимаются во исполнение закона для конкретизации отдельных положений. Например, постановление Правительства РФ от 11 июня 1996 г. об утверждении Положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы.

Вторая группа постановлений предназначена для определения компетенции органов управления и контроля. Например, Положение о Министерстве природных ресурсов, утвержденное постановлением Правительства РФ от 25 сентября 2000 г.

Третья группа постановлений правительства РФ включает нормативно-правовые акты дальнейшего правового регулирования экологических отношений. Таким актом следует считать постановление Правительства от 4 ноября 1999 г. о создании Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях.

Природоохранные министерства и ведомства наделяются правом издавать нормативные акты в рамках своей компетенции. Они предназначены для обязательного исполнения другими министерствами и ведомствами, физическими и юридическими лицами. Так, Минприроды России издает

нормативные приказы, инструкции и положения по вопросам ООС и использования природных ресурсов. Департамент госсанэпидемнадзора наделен правом утверждения санитарных норм и правил по вопросам ООС – воздуха, водных источников, почв – от загрязнения.

Немаловажную роль играют нормативные правила – санитарные, строительные, технико-экономические, технологические и т. д. К ним относятся нормативы качества ОС: нормы допустимой радиации, уровня шума, вибрации и т. д. Эти нормативы представляют собой технические правила и в этом виде они не рассматриваются как источники права. Закон «Об охране окружающей среды» (ст. 19-29) устанавливает юридическую обязанность их исполнения, что и придает нормам Закона юридический характер. Ведомственные нормативные акты могут быть отменены правительством РФ, если они противоречат закону. Акты вступают в силу только после регистрации в министерстве юстиции и публикации в газете «Российские вести». Согласно Конституции РФ субъекты Федерации также вправе принимать законы и иные нормативные правовые акты по вопросам, отнесенным к их ведению. Нормотворческой деятельностью вправе заниматься представительные и исполнительные органы власти республик, краев, областей, автономных образований, городов Москва и Санкт-Петербург.

Сфера компетенции субъектов Федерации определяется отраслевыми законодательными актами: по землепользованию – Земельным кодексом, по недрам – Законом о недрах, по водопользованию – Водным кодексом, по использованию животного мира – Законом о животном мире, по окружающей природной среде – Законом об охране окружающей среды. В основе такого разделения правового регулирования лежит отношение к природным ресурсам. Порядок отнесения природных ресурсов к федеральным или иным регулируется указом президента РФ о федеральных ресурсах. Конституция РФ (ст. 76) устанавливает твердое правило: законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. В случае наличия противоречия между нормативными актами субъектов Федерации и статьями федеральных законов первые подлежат отмене указом президента РФ или постановлением правительства РФ.

Помимо специальных нормативно-правовых актов экологического содержания в последние годы широко используется экологизация нормативных актов, регулирующих экологическую, хозяйственную и административную деятельность предприятий. Под *экологизацией* понимают внедрение экологических требований в нормативно-правовые акты неэкологического содержания. Необходимость такого процесса объясняется тем, что экологические законы не всегда могут напрямую касаться хозяйствующих субъектов, занятых в различной сфере производства.

Так, Закон РФ о защите прав потребителей (ст. 7) дает право потребителю требовать, чтобы товары были безопасны для его жизни. Он также дает право

органам управления на приостановление реализации товаров, если создается угроза здоровью граждан, либо состоянию окружающей среды. В законах о местном самоуправлении, о налогообложении юридических лиц отражены различные льготы за снижение выбросов, использование чистых технологий и т. д.

Международное сотрудничество в области управления охраной окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности направлено на заключение и выполнение международных обязательств России, имеющих международный правовой статус, включая многосторонние международные конвенции и соглашения в области охраны окружающей среды:

Конвенция о биологическом разнообразии (КБР);

Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕК);

Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве мест обитания водоплавающих птиц (Рамсарская конвенция);

Конвенция по сохранению мигрирующих видов диких животных (Боннская конвенция);

Конвенция по охране дикой природы и фауны и природных сред обитания в Европе (Бернская конвенция);

Международная конвенция по регулированию китобойного промысла (с поправками);

Конвенция по охране всемирного культурного и природного наследия;

Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте;

Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и Протоколы к ней;

Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных грузов и их удалением;

Конвенция о доступе к информации, об участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды;

Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием;

Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий;

Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов (Лондонская конвенция);

Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер;

Рамочная конвенция ООН об изменении климата;

Венская конвенция об охране озонового слоя и Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой;

Конвенция о защите морской среды района Балтийского моря;

Конвенция по защите Черного моря от загрязнения;

Соглашение о сохранении белых медведей.

Перестройка социально-экономической системы, процесс суверинизации России, денационализация земли и других природных ресурсов вносят непрерывные коррективы в законодательную и нормативно-правовую базу в области управления охраной окружающей природной среды, обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования. В этих условиях разработка и выпуск соответствующих законов и развитие нормативно-правовой базы для реализации задач и стратегии в области охраны окружающей среды и обеспечения устойчивого развития страны являются актуальной задачей.

ЛЕКЦИЯ №7

УПРАВЛЕНИЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ МЕНЕДЖМЕНТ

Субъекты и объекты управления. Целью государственной системы управления охраной окружающей природной средой является согласование экономических и экологических интересов общественного производства как вертикальных – федеральных, региональных, локальных, так и горизонтальных – территориальных и ведомственных и между предприятиями.

Сложилось мнение, что охрана природной среды не является отдельным видом деятельности, а представляет собой составную часть природопользования в процессе общественного производства. В каждой стране как хозяйственная, так и не хозяйственная деятельность общества сознательно управляется. Управление – процесс воздействия субъекта на объект в целях перевода его в новое качественное состояние или поддержания в установленном режиме.

Субъектами управления природопользованием, в том числе и природоохранной деятельностью, выступают государственные органы общей компетенции, специально уполномоченные органы по охране окружающей среды, а также органы местного самоуправления.

На уровне предприятий субъектами управления являются службы природопользования (цехи, отделы) или отдельные работники. Эти органы имеют различную компетенцию и особенности деятельности, но используют все методы управления в той или иной степени, в том числе и экономический метод, образующий в целом экономический механизм природопользования.

К государственным органам общей компетенции относятся: президент, федеральное собрание, правительство, представительные и исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации.

Государственные и муниципальные органы ведают вопросами охраны природной среды наряду с множеством других вопросов.

К государственным органам специальной компетенции относятся те, которые правительственными актами уполномочены выполнять природоохранные функции. Органы специальной компетенции подразделяются на три вида: комплексные, отраслевые и функциональные.

Компетенция местного самоуправления по охране окружающей среды отражена в уставах.

Объектами управления являются все природопользователи как юридические, так и физические лица независимо от характера и направлений их деятельности.

Связи и отношения между субъектами и объектами управления в процессе природопользования и охраны природной среды строятся двумя способами: на основе компетенции, предоставленной ими нормативно-правовыми актами, и на основе договоров между ними.

Функции экологического менеджмента.

Экологическим менеджментом (ЭМ) называется безопасное управление природными процессами, которое определяется как биологическими особенностями объекта управления, так и социальноэкономическими возможностями управляющего.

Предметом экологического менеджмента является процесс управления современным производством, которое обеспечивает сочетание эффективности производства с охраной окружающей среды, в том числе среды обитания человека, и с рациональным использованием природных ресурсов.

В условиях современного экологического кризиса стратегией ЭМ является научно обоснованная направленность развития системы «человек-биосфера», ведущая к коэволюции природы и общества, на основе которой разрабатываются метеорологические и организационные основы управления.

Конкретными функциями ЭМ являются:

- управление состоянием природных экосистем; управление состоянием социоприродных систем;
- управление состоянием и использованием природных ресурсов; управление восстановлением запасов природных ресурсов;
- управление процессами антропогенного давления на природу (регулирование процессов роста народонаселения, урбанизации, загрязнения окружающей среды и использования отходов производства).

Инфраструктура ЭМ включает основные факторы, определяющие благоприятную обстановку для его осуществления:

- формирование нового мировоззрения, в котором будут преобладать экологические приоритеты и ценности;
- развитие экологического образования в направлении овладения ЭМ; мониторинг экологических ситуаций;
- информационное и научно-методологическое обеспечение ЭМ; правовое обеспечение ЭМ; разработка общей стратегии развития общества; экономическое и финансовое обеспечение. Основные принципы ЭМ состоят в следующем: опора на экологическое сознание и экономическое

мотивирование; предупредительность и своевременность решения проблем экологического развития;

- ответственность за экологические последствия всех управленческих решений;

- интеграция управления экологическими процессами; последовательность (непрерывность, поэтапность) решения проблем экологического развития.

Управление естественными и социоприродными экосистемами. До недавнего времени управление социоприродными экосистемами осуществлялось в интересах только человеческого общества, что привело бы к глобальному нарушению экологического равновесия и означало бы катастрофу для человечества. Целям новой стратегии для оздоровления системы служит, в частности, экологический менеджмент.

Само управление состоит из оценки состояния окружающей среды, контроля изменения ее параметров, прогноза, принятия решений, их реализации через производственные структуры с помощью структур управления.

Безопасное управление природными процессами предполагает контроль качества среды обитания. Уровень экологического контроля зависит от экономического и культурного развития общества. Чем более развито общество, тем эффективнее реализуются процессы социально-экологического управления средой обитания.

Социально-экологическому контролю подлежат все компоненты системы «природа-человек».

Особенность иерархических систем управления заключается в том, что информация о состоянии объекта контроля может быть получена лишь с нижних уровней управляемой системы. А это предопределяет особые (основанные на доверии) отношения между контролирующей и управляющей системами и системой производства. Отсюда концепция современных информационно-управляющих природоохранных систем основывается на знании законов саморегуляции природных систем, на знании возможного предела вмешательства человека в эти саморегулируемые системы, за которым – необратимые катастрофические последствия.

Основные требования к проведению экологического контроля:

- гарантия достижения природоохранной цели путем выявления отклонений от нормативных значений контролируемых величин: атмосферы, гидросферы, почвы, выбросов промышленных предприятий и т. д. – превентивная ориентация контроля;

- отражение в планах производства природоохранной деятельности предприятий;

- эффективность организационной структуры контроля защиты окружающей среды;

- индивидуальный подход к контролю: методы контроля должны быть понятны руководителю предприятия, рядовому работнику и контролеру;

– прогноз изменения состояния среды обитания, выделение признаков приближения ее к опасному состоянию, контроль за критическим состоянием среды: залповыми выбросами, аварийными ситуациями по состоянию окружающей среды и т. д.;

– работа по выходу из аварийной или стихийной ситуации из-за накопленных радиоактивных веществ, химического оружия, устаревших технологий и т. д.

Среди способов контроля различают прямой и косвенный. *Прямой* способ – это непосредственный контроль за состоянием окружающей среды с использованием технических средств по отслеживанию физических, химических, биологических параметров и факторов загрязнения атмосферы, гидросферы и почвы. Для оценки состояния окружающей среды пользуются методом биоиндикации. При этом используется высокая чувствительность некоторых живых организмов к загрязнению, например хорошими индикаторами загрязнения являются мхи, лишайники и водоросли.

Косвенный способ контроля заключается в использовании законодательных и административных рычагов управления.

Контроль может быть ручным, когда наблюдения за изменением окружающей среды осуществляется вручную, или автоматическим, когда контроль осуществляется в автоматическом режиме. Среди типовых автоматизированных систем контроля имеются системы контроля загрязнений атмосферы (АНКОС-АГ) и воды (АНКОС-ВГ).

По способу анализа контроль может быть прямым и дистанционным. В отличие от прямого дистанционный метод анализа состояния окружающей среды предусматривает бесконтактный процесс получения информации с помощью аэрофотосъемки или космической съемки.

Поскольку экологическая оценка имеет много неопределенностей, то полезна *экспертная оценка* состояния окружающей среды; она применяется в сложных и критических условиях, это прерогатива специалистов-экспертов высокого класса, принимающих на себя ответственность в принятии решений в сложных экологических ситуациях.

Правовое обеспечение контроля состоит в выполнении законов по обеспечению сохранности окружающей среды, а также норм правового регулирования использования воды, воздуха, почвы, недр и т. д. Сюда включается лицензионное право организаций на вылов рыбы, отстрел животных, вырубку леса, добычу полезных ископаемых и т. д.

Технологический контроль связан с соблюдением технологического режима производства, который регулируется нормами и требованиями по обеспечению экологической безопасности среды производства и продукции. Отвечают за технологическое обеспечение производства руководитель предприятия, главный инженер, технолог и эколог-менеджер. Нарушение технологического режима и регламента производства в погоне за прибылью – обычное явление при залповых выбросах и создании аварийной ситуации на вредных производствах.

Экономический контроль заключается в предпочтении экологически чистого производства и продукта. Налоговый прессинг должен возрасти по отношению к вредному производству и вредному продукту.

Для снижения давления на окружающую среду применяются информационные, предупредительные, административно-предупредительные и карательные методы.

Информационные методы включают мониторинг изменения параметров окружающей среды; *предупредительные* – различные виды экологической экспертизы, административно-правовые экостандарты, разрешения, лицензии и т. д.; *административно-предупредительные* – проверку деятельности объектов возможного загрязнения, экологический аудит и т. д.; *карательные* – различные формы пресечения (от закрытия предприятия до уголовного преследования виновных), экономические и финансовые меры воздействия.

К *информационному обеспечению экологических проблем* относятся сбор, обработка, анализ, синтез данных, построение моделей, создание баз данных для пользователей.

Первичная экологическая информация собирается с помощью измерительных средств в процессе научно-практической деятельности. Эта информация обладает наивысшей прикладной ценностью. *Вторичная* информация – результат переработки первичной для дальнейшего использования в экологическом моделировании, мониторинге и экспертизе. *Третичная* информация является результатом переработки вторичной для представления потребителю для последующего принятия решений.

Экологическое моделирование занимается изучением экологических объектов и процессов на их моделях для расчета поведения человека в стационарно-изменяющихся условиях окружающей среды, а также для выработки рекомендаций по координированию форм и масштабов хозяйственной деятельности с изменяющимися условиями среды.

Экологический мониторинг – система наблюдений, оценки и прогноза состояния окружающей природной среды и экологических систем, в том числе и находящихся в условиях антропогенных воздействий. Экологический мониторинг состоит из следующих ступеней: *биологический* мониторинг отслеживает связь в изменениях окружающей среды с состоянием организмов биоты, в том числе и человека, особое значение придается учету канцерогенных и мутагенных факторов; *геоэкологический (природно-хозяйственный)* мониторинг обеспечивает наблюдение за природными экосистемами, агробиотой и индустриальными системами; методы этой ступени мониторинга должны определять способность окружающей среды к самовосстановлению, биопродуктивности экосистем и различные ПДК, контроль обеспечивается сетью контрольных пунктов наблюдений и полигонов; *биосферный* мониторинг отслеживает изменения в биосфере, вызванные антропогенными воздействиями.

В России программа фонового экологического мониторинга осуществляется в ряде биосферных заповедников (Астраханский, Воронежский,

Ильменский, Приокско-Тerrasный, Центрально-Черноземный, Сихотелинский) и на кораблях Госкомгидромета.

Целью *экологической экспертизы* является превентивный контроль экологической безопасности, осуществление государственного контроля в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

Заключение экспертной комиссии обязательно для всех юридических лиц и граждан, деятельность которых связана с воздействием на окружающую природную среду, с природопользованием и т. д. Положительное заключение экспертной комиссии является одним из обязательных документов для открытия финансирования и кредитования реализации объекта.

Объектами государственной экологической экспертизы являются:

- *предпроектные материалы по развитию и размещению производительных сил и отраслей экономики;*
- *проекты целевых федеральных социально-экономических и научно-технических программ, связанных с воздействием на окружающую среду;*
- *проекты федеральных комплексных схем охраны и использования земельных, водных, лесных и других природных ресурсов;*
- *материалы экологического обследования территорий для придания им статуса особо охраняемого природного объекта;*
- *техничко-экономическое обоснование и проекты на строительство, реконструкцию, развитие, ликвидацию объектов и предприятий федерального значения, осуществление которых может нанести вред окружающей среде;*
- *проекты нормативно-технической и инструктивно-методической документации в части охраны окружающей среды и рационального природопользования, регламентирующих хозяйственную деятельность.*

Экологический менеджмент на предприятии – это система управленческих рычагов, обеспечивающая эффект в области допустимых темпов экономического развития в рамках допустимого давления на окружающую среду.

Можно выделить три стадии экологического менеджмента.

1. На стадии *выбора* при решении о строительстве нового предприятия, реконструкции или модернизации старого необходимо соблюдение принципа экологизации экономики. *Экологизация* экономики – совокупность управленческих, технологических, финансово-экономических мероприятий, направленных на снижение давления предприятия на окружающую среду (в рамках восстановления ее качеств) при сохранении целей производства. На данном этапе предусматривается разработка схемы безопасности продукции всего жизненного цикла.

2. *Моментальный анализ* подразумевает моментальное тестирование выбираемой модели производства из многочисленных вариантов уже имеющихся проектов. Моментальный анализ – это таблица или матрица с набором соответствующих параметров, анализ которых (в баллах) позволит

сделать предварительный выбор направления дальнейшей деятельности по созданию, реконструкции или модернизации.

3. *Экологический бизнес-план.* На предпроектной стадии данные моментального анализа преобразуются в программу действий по формированию *экологического бизнес-плана*. Бизнес-план исследует сильные и слабые стороны предприятия, а также открывающиеся возможности и опасности.

Важнейшая задача экологического менеджмента состоит в предотвращении угрозы для окружающей среды, в возможности роста предприятия. Принцип менеджера-эколога заключен в девизе: *затраты на окружающую среду должны окупаться!*

Выгодность рационального и сбалансированного природопользования для предприятия реализуется через *экономические* выгоды: а) снижение издержек в результате экономии природных ресурсов, рециркуляции, переработки отходов, снижения платежей за штрафы; б) рост доходов за счет «зеленых» товаров, конкуренции, новых рынков сбыта; *стратегические* выгоды: имидж предприятия, рост производительности труда, выполнение экологических требований без излишнего напряжения.

Стандарты серии ИСО-14000. Необходимость нового подхода при осуществлении природоохранной деятельности определилась в конце 60-х годов в связи с осознанием угрозы экологического кризиса. В 70-х гг. в качестве стратегического направления природоохранной деятельности было выбрано создание и совершенствование методов и средств защиты окружающей среды в конце производственного цикла (на «конце трубы» (end-of-pipe)). Однако, возможности этого направления быстро были исчерпаны. Следующим стратегическим направлением охраны окружающей среды, определенным Международной конференцией по проблемам окружающей среды в Женеве в 1978 г., явилось техническое перевооружение производства на основе ресурсосберегающих и малоотходных технологий, достаточно высокозатратных способов защиты окружающей среды. Поиск малозатратных и эффективных способов сохранения окружающей среды привел к развитию экологического менеджмента.

В 1992 г. в Великобритании был введен национальный стандарт British Standard for Environmental management systems (BS 7750) – первый европейский стандарт по экологическому менеджменту, который вскоре стал использоваться и в других странах Европы в качестве национального стандарта. На его основе было разработано Руководство (Правила) Европейского Союза по экологическому менеджменту и экологическому аудиту 1836/93 Ecomanagement and audit scheme (EMAS), принятое Советом ЕС в 1993 г.

Системы экологического управления, отвечающие требованиям EMAS представляют собой часть государственного регулирования процессов охраны окружающей среды и содержат конкретные требования к используемым технологиям. Непременным требованием к этим системам является широкое

информирование общественности и всех заинтересованных сторон о деятельности предприятия, производимой им продукции, используемых материалах, ресурсах, а также публикация экологических целей и задач предприятия и ежегодная публикация результатов деятельности.

Решение о разработке международных стандартов в области экологически ориентированного управления явилось следствием Уругвайского раунда переговоров в рамках Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ) и Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 г. Международная организация по стандартизации, существующая с 1946 г., с созданием в 1993 г. Технического комитета «Экологическое управление (ISO/TC 207)» приступила к разработке международных стандартов по экологическому менеджменту – стандартов ISO серии 14000, которые явились одной из наиболее значительных международных природоохранных инициатив. Основой для их создания послужили британский стандарт BS 7750, а также уже существующие международные стандарты по системам контроля качества продукции – стандарты ISO серии 9000. Принятые и разрабатываемые стандарты ISO серии 14000 охватывают такие направления, как системы экологического управления, экологический аудит, экологическая маркировка, оценка характеристик экологичности, а также термины и определения.

Первые стандарты из серии 14000 были приняты в 1996 г. В настоящее время в ISO серии 14000 в виде стандартов и проектов международных стандартов начитывается более 20.

Система стандартов ISO серии 14000 ориентирована, в отличие от других природоохранных стандартов, не на количественные параметры и конкретные требования к воздействию хозяйствующего субъекта на окружающую среду (концентрации веществ, объемы выбросов и сбросов и т.д.) и не на технологии (например, распространенное в западных странах требование использовать «наилучшую доступную технологию» (best available technology). Основным предметом ISO 14000 является система экологического управления (система экологически ориентированного управления на уровне предприятия или компании) – environmental management system.

Следование стандартам серии 14000 предполагает обеспечение уменьшения неблагоприятного воздействия на окружающую среду на организационном, национальном и международном уровнях, так как позволит:

- улучшить показатели воздействия на окружающую среду отдельных хозяйствующих субъектов;
- создать существенные дополнения к национальной нормативной базе, а также определить национальную экологическую политику;
- улучшить условия международной торговли и создать условия для конкурентоспособной национальной продукции.

Стандарты ISO 14000 не заменяют установленных правовыми и нормативными актами требований, а обеспечивают создание системы управления предприятиями (хозяйствующими субъектами) т.е. оценить, как

они влияют на окружающую среду и как выполняются требования национального законодательства. В настоящее время экологически ориентированные системы управления признаны в качестве основных методов, обеспечивающих устойчивое экономическое развитие.

В Российской Федерации в 1998 г. в качестве государственных стандартов приняты международные стандарты ISO 14001, 14004, 14010, 14011, 14012. В соответствии со стандартом ГОСТ Р ИСО 14001-98 система управления окружающей средой – это часть общей системы административного управления, которая включает организационную структуру, планирование, ответственность, методы, процедуры, процессы и ресурсы, необходимые для разработки, внедрения, реализации, анализа и поддержания экологической политики. Основой системы управления окружающей средой является её непрерывное совершенствование с целью снижения негативного воздействия на окружающую среду. Стандарт определяет основные этапы разработки, внедрения, оценки и корректировки системы экологического управления и организации.

Созданные в соответствии со стандартом ISO 14000 системы экологического управления могут быть сертифицированы (зарегистрированы) на соответствие этим стандартам. Сертификация – свидетельство «третьей стороны» о соответствии международным стандартам – может и уже является одним из непременных условий доступа продукции на международный рынок. Значительный и постоянный рост европейских, азиатских и американских компаний, принимающих обязательства по созданию систем экологического управления и предпринимающих необходимые шаги для сертификации таких систем, свидетельствует о том, что сертификация является одним из основных рыночных инструментов, регулирующих деятельность предприятия.

В качестве дополнительных стимулов и мотивов для ISO-сертификации предприятий могут рассматриваться такие факторы, как улучшение системы управления, экономия энергии и ресурсов, в том числе направляемых на природоохранные мероприятия, за счет более эффективного управления; увеличение оценочной стоимости основных фондов предприятий; стремление закрепиться на «зеленом рынке»; улучшение имиджа компании в области соблюдения природоохранного законодательства и в связи с этим изменение к лучшему характера взаимоотношений с природоохранными органами.

ЛЕКЦИЯ №8

ПРИМЕНЕНИЕ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ ПРОГРАММНЫХ СРЕДСТВ ПРИ РАЗРАБОТКЕ СИСТЕМ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО МЕНЕДЖМЕНТА

Концепция устойчивого развития, принятая в качестве базовой стратегии в области природопользования на Конференции ООН в Рио-де-Жанейро (1992

г.), предполагает выработку национальных программ по охране окружающей среды. Основной целью этих программ является формирование правовых основ рационального использования природно-ресурсного потенциала, внедрение национальных стандартов, регламентирующих природоохранную деятельность. В настоящее время Международной организацией по стандартизации разработан ряд общенациональных стандартов, определяющих политику в области экологического менеджмента на уровне отдельного предприятия – стандартов ИСО серии 14000.

Основным стимулом к внедрению систем управления охраной окружающей среды на отечественных предприятиях в настоящее время является заинтересованность в отношениях с зарубежными партнерами, развитие которых существенно облегчается при наличии у предприятия сертифицированной системы управления охраной окружающей среды или хотя бы заключения по итогам экологического аудита для получения сертификата в перспективе. Это особенно значимо при заинтересованности в получении иностранных инвестиций или кредитов.

Основная цель внедрения СЭМ на предприятии – минимизация финансовых затрат и повышение точности решений. Разработки систем экологического управления с учетом указанных требований, в свою очередь, невозможно без повсеместного внедрения комплексных информационных систем, систем поддержки принятия решений.

В настоящий момент на российском рынке такие системы представлены разработкой ЗАО «НПП «ЛОГУС» – «Унифицированная система поддержки принятия решений в области природоохранной деятельности» (УСППР) (сертификат МПР России № МПР СРС. RU.51.0002.000003 от 15.03.2002 г.). Впервые в России создана специализированная комплексная система, которая не только позволяет накапливать, систематизировать, обрабатывать практически неограниченные объемы информации о характере и масштабе воздействия хозяйственной деятельности промышленных объектов на окружающую среду, но и является мощным аналитическим инструментом при моделировании возможных ситуаций (расширение, модернизация, ликвидация производства, аварии и пр.), разработке плана природоохранных мероприятий. В настоящее время данная система внедрена или проходит стадию внедрения на более чем 100 нефтегазовых, металлургических, транспортных, машиностроительных, химических, деревообрабатывающих и предприятиях других отраслей промышленности.

По состоянию на 2004 год элементы системы были установлены в 40 территориальных подразделениях МПР России. В Архангельской, Вологодской, Псковской и Читинской областях система принята в качестве базовой для создания единой системы экологической безопасности региона.

Общая схема УСППР приведена на рис. 5. Ядром системы являются программные комплексы (ПК) серии «Кедр». Это электронная модель предприятия как источника воздействия на окружающую среду, описывающая все технологические элементы производства. В систему заложено все, что

относится к основным источникам и процессам воздействия на окружающую среду. Описано их воздействие на атмосферный воздух и водные объекты, а также шумовое загрязнение и образование отходов производства и потребления. Следует отметить, что ПК серии «Кедр» позволяют осуществлять контроль воздействия и оценить степень влияния хозяйственной деятельности на окружающую природную среду на уровне как отдельного предприятия, так и промышленного объединения, а также города и региона. Таким образом, создается многоуровневая взаимосвязанная информационная структура.

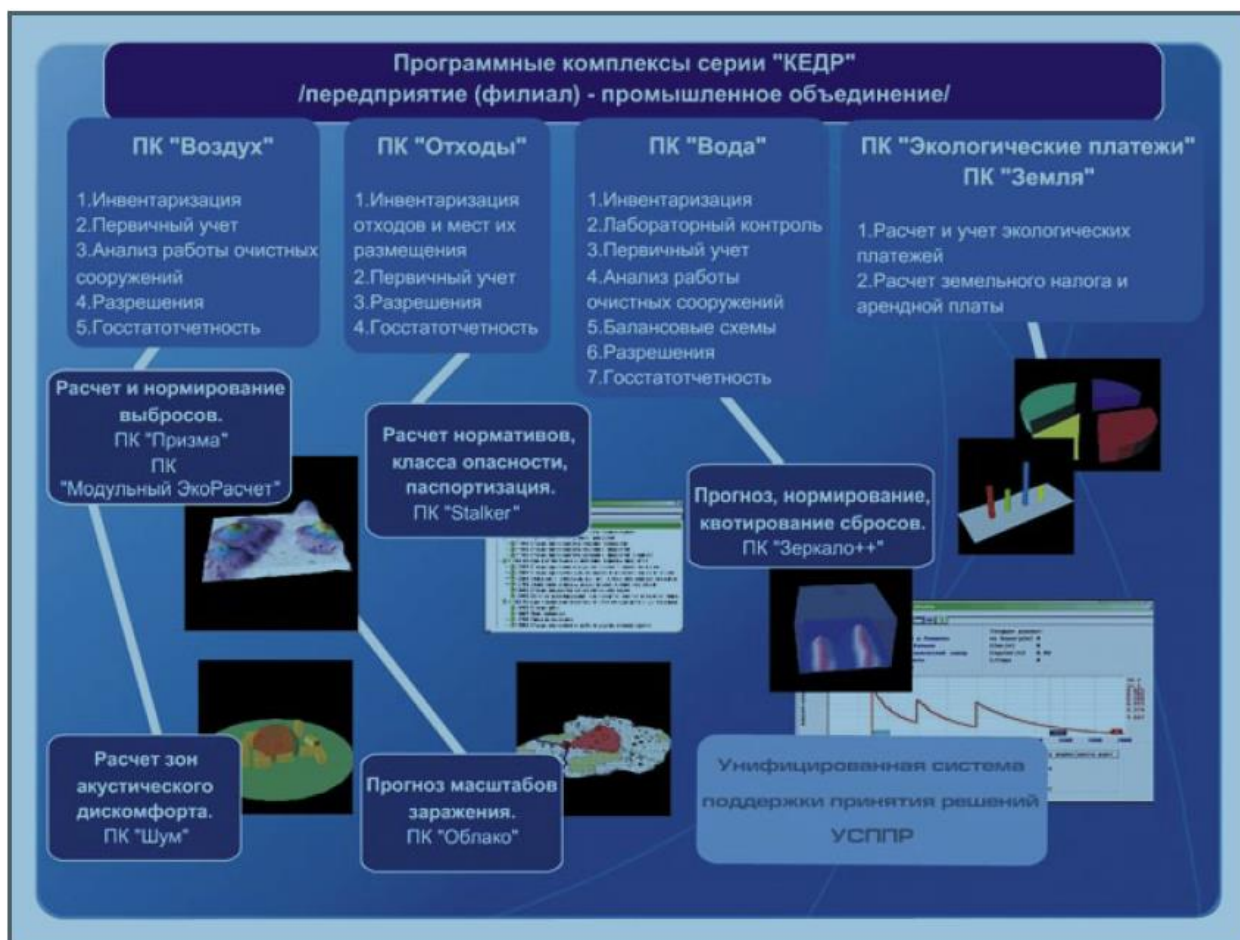


Рис. 5. Общая схема УСППР

Помимо ПК серии «Кедр», в состав УСППР входят следующие основные расчетно-моделирующие комплексы: ПК «Призма» – автоматизированная расчетная система для выработки решений по управлению качеством атмосферного воздуха; ПК «Зеркало++» – автоматизированная расчетная система для выработки решений по управлению качеством поверхностных водных объектов; ПК «Stalker» – автоматизированная система разработки проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение (ПНООЛР); ПК «Шум» – автоматизированная система для расчета зон акустического дискомфорта от источников (объектов), оказывающих негативное шумовое воздействие на человека и окружающую среду; ПК

«Модульный Эко-Расчет» – расчет выделений (выбросов) загрязняющих веществ (ЗВ) от различных видов производственной деятельности в атмосферу; ПК «Облако» – прогноз масштабов заражения окружающей среды ядовитыми веществами при авариях (разрушениях) на химически опасных объектах и транспорте.

Открытая идеология построения системы и единая информационная среда позволяет подключать к ПК «Кедр» дополнительные модули и другие программные комплексы. Совместная работа базового информационного комплекса с расчетно-моделирующими комплексами позволяет оценить текущее воздействия предприятия на окружающую среду (загрязнение атмосферного воздуха и поверхностных водных объектов, шумовое воздействие, образование и размещение отходов).

Главный экономический эффект от применения УСППР – принятие оптимальных или близких к ним решений на основе достоверной информации. Трудно спрогнозировать, когда будет принято такое решение, но если это происходит, то затраты на создание информационной системы оказываются незначительными по сравнению с выгодой от правильного решения. Не меньший эффект дает повышение контроля за сроками выполнения работ, своевременностью предоставления документов.

По оценкам специалистов ООО «Тюментрансгаз» внедрение УСППР «Кедр-ГАЗ» позволило:

- объективно и комплексно оценивать воздействие предприятия на окружающую среду с целью принятия эффективных управленческих решений;
- снизить затраты при финансировании объектов за счет повышения производительности труда и сокращения рутинной работы, связанной с трудоемким процессом поиска оптимальных решений при реконструкции или проектировании новых объектов;
- сократить необоснованные платежи и штрафы;
- обеспечить качественную и своевременную отчетность и др.

Все это обеспечило сокращение затрат ООО «Тюментрансгаз» на природоохранную деятельность (при улучшении общей ситуации) на 15%.

Использование специализированных комплексных информационных систем, представителем которых на российском рынке программного обеспечения является «Унифицированная система подготовки принятия решений в области природоохранной деятельности», разработанная ЗАО НПП «Логус», становится в последние годы залогом успешной разработки эффективных систем экологического менеджмента. Реализованная в УСППР возможность комплексного подхода к решению задач, связанных с экологической безопасностью, позволяет грамотно организовать деятельность в области охраны окружающей среды на предприятии.

ЛЕКЦИЯ № 9

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Международное сотрудничество – все направления и формы межгосударственных и межучрежденческих контактов - в области охраны окружающей природной среды с 70-х гг. развивалось весьма активно. Оно стало более интенсивным как по линии прямого политического сотрудничества государств, так и по линии экономического, культурного и научно-технического сотрудничества в рамках правительственных и неправительственных организаций на всех уровнях.

Отношение государств, организаций, политических деятелей, ученых, представителей всех профессий и слоев населения к охране окружающей среды стало более квалифицированным, научно обоснованным, сбалансированным. Это проявилось в том, что в многочисленных международно-правовых актах, принятых за последние десятилетия, в решениях и резолюциях международных организаций, конференций, совещаний, в планах, проектах и программах совместной деятельности, а также в конкретной практической природоохранительной работе регулярно уделяется должное внимание как защите отдельных природных объектов и экологических систем, так и разработке и осуществлению мер всесторонней охраны природной среды в целом.

Международно-правовой механизм охраны окружающей среды

Основные принципы международного сотрудничества в области охраны окружающей среды. Необходимость международного сотрудничества в области ООС диктуется все большей и большей экологической зависимостью всех стран друг от друга. Разрушение озонового слоя земли, загрязнение атмосферного воздуха, Мирового океана, пагубное влияние ядерных взрывов распространяются не только на те государства, где допускаются экологически опасные действия, но и на все мировое сообщество. Поэтому в настоящее время государства под эгидой ООН или на двухсторонней основе организуют взаимодействие с целью охраны среды обитания человека, растительного и животного мира. В основу такого взаимодействия положен ряд общепризнанных мировым сообществом принципов человеческой деятельности в области использования природной среды. Они содержатся отчасти в межгосударственных договорах и актах, в нормативных документах международных организаций и суммированы в решениях наиболее значительных международных конференций, полностью или частично посвященных охране окружающей среды и регулированию сотрудничества государств и народов в этой области.

Впервые принципы международного экологического сотрудничества были обобщены и объединены в декларации Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды 1972 г., но наиболее полно они были изложены в декларации по окружающей среде и развитию, принятой

Конференцией ООН, состоявшейся в июне 1992 г. в г. Рио-де-Жанейро (Бразилия).

В настоящее время международно-правовой механизм ООС зиждется на следующих принципах:

- принцип защиты ОС на благо нынешних и будущих поколений, суть которого сводится к обязанности государств сотрудничать на благо настоящего и будущего поколений, принимать все необходимые действия по сохранению и поддержанию качества ОС, включая устранение отрицательных для нее последствий, а также по рационально и научно обоснованному управлению природными ресурсами;

- принцип недопустимости трансграничного ущерба запрещает такие действия государств в пределах своей юрисдикции или контроля, которые наносили бы ущерб иностранным системам окружающей среды и районов общего пользования, и подразумевает ответственность государств за нанесение экологического ущерба системам ОС других государств и районов общего пользования;

- принцип экологически обоснованного, рационального использования природных ресурсов связан с тем, что исчерпание таких невозобновляемых природных ресурсов, как нефть, газ, уголь, в современных условиях неразработанности проектов альтернативных источников энергии может привести к краху техногенной цивилизации; истощение же запасов воздуха и питьевой воды поставит под вопрос само существование человечества. Но, несмотря на очевидную важность этого принципа, его реализация затруднена, прежде всего чрезмерно общим определением его содержания. Суть реализации принципа состоит в поддержании природных ресурсов на оптимально допустимом уровне, а также в научно обоснованном управлении живыми ресурсами;

- принцип недопустимости радиоактивного заражения окружающей среды охватывает как военную, так и мирную область использования атомной энергии. Формирование и утверждение этого принципа идет как договорным, так и обычным путем, с соблюдением государствами существующей международной практики;

- принцип защиты экологических систем Мирового океана обязывает государства: предпринимать все действия по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды из всех возможных источников; не переносить прямо или косвенно ущерб или опасность загрязнения из одного района в другой и не превращать один вид загрязнения в другой; обеспечивать, чтобы деятельность государств и лиц, находящихся под их юрисдикцией или контролем, не наносила ущерба другим государствам и их морской среде путем загрязнения, а также чтобы загрязнение, являющееся результатом инцидентов или деятельности под юрисдикцией или контролем государств, не распространялось за пределы районов, где эти государства осуществляют свои суверенные права;

– принцип запрета военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду в концентрированном виде выражает обязанность государств принимать все необходимые меры по эффективному запрещению такого использования средств воздействия на природную среду, которые имеют широкие, долгосрочные или серьезные последствия в качестве способов разрушения, причинения ущерба или причинения вреда любому государству;

– принцип обеспечения экологической безопасности отражает прежде всего глобальный и чрезвычайно острый характер международных проблем в области защиты окружающей среды. Элементами этого принципа можно считать обязанность государств осуществлять военно-политическую и экономическую деятельность таким образом, чтобы обеспечивать сохранение и поддержание адекватного состояния окружающей среды;

– принцип контроля за соблюдением международных договоров по ООС предусматривает создание, кроме национальной, также и системы международного контроля и мониторинга качества окружающей среды, которые должны осуществляться на глобальном, региональном и национальном уровнях на основе международно признанных критериев и параметров;

– принцип международно-правовой ответственности государств за ущерб ОС предполагает ответственность за существенный ущерб экологическим системам за пределами национальной юрисдикции или контроля. Пока этот принцип окончательно не сложился, но его признание постепенно расширяется.

Международные организации в области охраны окружающей среды. Возрастающий интерес международного сообщества к проблемам ОС после Второй мировой войны нашел свое выражение не только в усилении прямого международного сотрудничества, проведении большого числа политических, социально-экономических и научно-технических форумов, по священным отдельным аспектам взаимодействия общества и природы, но и в росте числа, повышении активности и расширении компетенции международных организаций. Такие организации позволяют объединить природоохранительную деятельность всех заинтересованных государств независимо от их политических позиций, определенным образом вычлняя и подчеркивая экологические проблемы из всей совокупности политических, экономических и других международных проблем. По признаку пространственной сферы полномочий или субъектно-территориальному признаку различаются организации глобальные и региональные (субрегиональные).

Важную роль в области ООС играют и активно занимаются организацией исследований окружающей среды и ее ресурсов специализированные учреждения ООН.

ЮНЕСКО (Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры), образованная в 1945 г., уже в первые годы своей

деятельности поддержала научные инициативы и общественные природоохранные движения. Наиболее известным природоохранительным направлением в деятельности ЮНЕСКО является научная программа «Человек и биосфера» (МАБ), принятая в 1970 г. на XVI Генеральной конференции этой организации. К выполнению программы МАБ уже приступили около 100 стран.

ФАО (Организация Объединенных Наций по вопросам продовольствия и сельского хозяйства), образованная в октябре 1945 г., является специализированным учреждением ООН и занимается вопросами продовольственных ресурсов и развития сельского хозяйства в целях улучшения условий жизни народов мира. В соответствии с своей компетенцией она обращает внимание на охрану и рациональное использование земель, водных ресурсов, лесов и иной растительности, животного мира суши, биологических ресурсов океанов и морей. ФАО участвует в осуществлении более 100 природоохранительных программ на глобальном, региональном и национальном уровнях.

Забота о здоровье людей – главная цель ВОЗ (Всемирная организация здравоохранения), что всегда связано с ООС. ВОЗ осуществляет сбор и распространение экологической информации, связанной с охраной здоровья людей, участвует в исследовательской работе, оказывает техническую помощь, осуществляет международный контроль за загрязнением ОС.

ВМО (Всемирная метеорологическая организация) была учреждена в 1951 г., как специализированное учреждение ООН. Природоохранительные функции ВМО связаны прежде всего с глобальным мониторингом ОС. Она проводит мероприятия по оценке загрязнения атмосферы различными веществами и из разных источников, оценку трансграничного переноса загрязняющих веществ, их глобального распространения в низких слоях атмосферы, а также по изучению воздействия на озоновый слой земли.

По договору с ООН осуществляет свою деятельность МАГАТЭ, учрежденное в 1957 г. В соответствии с мандатом МАГАТЭ ведет широкие исследования по использованию атомной энергии, разрабатывает меры по технике безопасности при использовании ядерного топлива и в связи с этим вплотную занимается защитой ОС от опасности радиоактивного заражения.

Проблемы ОС, обострившиеся в современном мире, не могли остаться незамеченными межправительственными организациями регионального характера. Эти организации, включившиеся в международное природоохранительное сотрудничество, внесли определенный вклад в разработку мер сохранения благоприятных природных условий и обеспечения рационального использования природных ресурсов, включая меры правового характера. В числе таких организаций могут быть названы, в частности: Европейский Союз, Совет Европы, Организация экономического сотрудничества и развития, Азиатско-Африканский юридический консультативный комитет.

В ООС и регионального планирования Совет Европы осуществляет:

- обеспечение охраны и бережного отношения к окружающей среде в Европе;
- сохранение и улучшение среды обитания, деятельности человека;
- планирование развития территорий;
- создание сети охраняемых заповедников.

Европейская конференция министров, отвечающая за региональное планирование (СЕМАТ), созывается регулярно, начиная с 1970 г., по мере возникновения проблем. В работе Конференции участвуют представители всех государств-членов Совета Европы.

Европейская хартия регионального планирования выдвинула глобальную и долгосрочную концепцию регионального планирования с целью: улучшения условий повседневной жизни; гармоничного социально-экономического развития регионов; повышения ответственности в вопросах управления природными ресурсами; ООС и рационального использования земли.

Для сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений (регулирование промышленной деятельности, торговли животными и т. д.) была принята Конвенция по сохранению живой природы и окружающей среды в Европе (Бернская Конвенция). С мая 1987 г. действует Соглашение о предупреждении, защите и организации помощи при крупных стихийных бедствиях и технологических катастрофах. Создана сеть из 12 европейских специализированных центров для слежения за извержениями вулканов, землетрясениями и т. д.

Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан подписали в феврале 1992 г. межправительственное Соглашение о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды странами СНГ. Государства СНГ согласились создать Международный Экологический Совет и при нем Межгосударственный Экологический фонд для выполнения согласованных межгосударственных экологических программ, в первую очередь для ликвидации последствий экологических катастроф.

Следует отметить, что в настоящее время в мире насчитывается более 500 неправительственных международных организаций, включивших в свою деятельность природоохранные мероприятия. Главная роль в этой сфере принадлежат некоторым специализированным и зарекомендовавшим себя высокой активностью организациям, таким как Международный союз охраны природы и природных ресурсов (МСОП) и Всемирный фонд охраны дикой живой природы (WWF).

МСОП создан по решению учредительной ассамблеи, состоявшейся в сентябре 1948г. в Фонтебло (Франция). В соответствии со ст. 1 Устава МСОП содействует сотрудничеству между правительствами, национальными и международными организациями, а также между отдельными лицами, занимающимися вопросами охраны природы и сохранения природных ресурсов, путем проведения соответствующих национальных и международных мероприятий. По состоянию на конец XX в. членами союза

состояли 54 государства и больше 300 организаций из более чем 100 стран мира.

Работа МСОП способствует реализации Вашингтонской конвенции о международной торговле дикими видами фауны и флоры. Так, в 1961 г. был создан Всемирный фонд охраны дикой природы, деятельность которого заключается в основном в оказании финансовой поддержки природоохранным мероприятиям. Программа работы этой организации в конце XX в. охватывала более 160 проектов охраны природы в 70 странах.

Международная юридическая организация (МЮО), созданная в 1968 г., в последние годы уделяет много внимания праву ОС, участвует в подготовке международно-правовых актов природоохранительного характера.

В марте 1973 года, в Вашингтоне была принята Конвенция по международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС), поправки к приложениям которой были приняты на 11-й конференции сторон СИТЕС (Найроби, 10-20 апреля 2001 г.), вступили в силу с 19 июля 2000 г. (по приложениям 1 и 2), и 13 сентября 2000 г. (по приложению 3).

Государства, подписавшие данную Конвенцию, признают, что дикая фауна и флора в их многочисленных, прекрасных и различных формах, являются незаменимой частью природных систем земли, которые должны охраняться для настоящих и будущих, поколений; признают увеличивающуюся ценность дикой фауны и флоры для всех народов Земли со всех точек зрения – эстетики, науки, культуры, отдыха и экономики; признают, что именно народы и государства должны наилучшим образом охранять собственную дикую флору и фауну, а также признают важность международного сотрудничества, необходимого для защиты некоторых видов дикой фауны и флоры от чрезмерной эксплуатации их в между народной торговле, убеждены в необходимости объединения усилий и принятия надлежащих мер в этих целях. Для реализации этих целей разработаны Приложения, содержащие списки видов дикой фауны и флоры, находящиеся под угрозой исчезновения. Так, в Приложение I включены все виды, находящиеся под угрозой вымирания и торговля которыми оказывает или может оказать влияние на их существование. Торговля образцами этих видов должна находиться под особо строгим контролем с тем чтобы не подвергать опасность их выживание, и может быть разрешена только в исключительных обстоятельствах. В Приложение II включены: (а) все виды, которые хотя в данное время не находятся обязательно под непосредственной угрозой вымирания, но могут стать таковыми, если торговля образцами таких видов не будет строго регулирована в целях предотвращения их использования, несовместимого с их выживанием; и (б) другие виды, которые должны быть предметом контроля с тем, чтобы торговли образцами тех видов, которые указаны в п. (а), могла бы контролироваться. В приложение III включены все виды, которые по определению любого государства должны подвергнуться регулированию в пределах ее собственной юрисдикции в целях предотвращения или

ограничения эксплуатации и которые нуждаются в сотрудничестве других сторон в регулировании торговли. При этом торговля образцами видов, содержащимися во всех Приложениях, может осуществляться только в соответствии с положениями данной Конвенции.

Всякая торговля образцами таких видов должна осуществляться под неукоснительным наблюдением научных компетентных и административных органов государств-участников Конвенции и каждого в отдельности.

Внутри России постоянно делаются какие-то усилия по регулированию ООС и интегрированию усилий России в международное сообщество. Так, Постановление Правительства РФ от 25 октября 2001 г. № 745 утвердило федеральную целевую программу «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 годы)», в рамках которой большое место уделяется международному сотрудничеству. В соответствии с программой в 2002-2007 годах оно будет продолжено и направлено на совершенствование нормативно-методической и системно-технической базы ведения государственного земельного кадастра как единой системы государственного учета объектов недвижимости. Программой планируется продолжение сотрудничества с Европейским союзом, используя возможности привлечения технической помощи по проекту ТАСИС. Получат дальнейшее развитие двусторонние контакты по направлениям программных мероприятий с агентствами по международному развитию Германии, Швеции, Нидерландов с целью изучения и адаптации к российским условиям передового опыта и ноу-хау стран с развитой рыночной экономикой. Будут продолжены работы по инвестиционным проектам финансируемым за счет средств займа Международного банка реконструкции и развития (проект ЛАРИС), российско-германского проекта ГЕРМЕС, финансируемого в рамках кредитной линии немецкого страхового общества "ГЕРМЕС". Дальнейшее развитие получат работы со Швейцарской Конфедерацией. Консолидированные в рамках Программы средства указанных займов, финансовая помощь в виде грантов, техническая помощь будут направлены на приобретение новейшей компьютерной и измерительной техники, приборов, программного обеспечения, а также на обучение и переподготовку кадров.

Для реализации Программы Министерству экономического развития и торговли, Министерству финансов и Министерству промышленности, науки и технологий РФ поручено при формировании инвестиционной программы и проектов федерального бюджета на 2002 год и последующие годы предусматривать выделение Федеральной службы земельного кадастра и Министерству имущественных отношений России Средств на реализацию данной Программы, исходя из возможностей федерального бюджета.

Контроль за ходом и реализацией Программы возложен на государственного заказчика-координатора Программы – Федеральную службу земельного кадастра РФ.

Стокгольмская Конвенция о стойких органических загрязнителях (Стокгольм, 22 мая 2001 г.) посвящена охране здоровья человека и ОС от стойких органических загрязнителей и зиждется на принятых ранее принципах декларации по ОС в Рио-де-Жанейро.

Конвенция признала, что стойкие органические загрязнители обладают токсичными свойствами, устойчивы к разложению, характеризуются биоаккумуляцией и являются объектом трансграничного переноса по воздуху, воде и мигрирующими видами, а также осаждаются на большом расстоянии от источника их выброса, накапливаясь в экосистемах суши и водных экосистемах и несут в себе опасность международного масштаба.

В соответствии с Конвенцией каждая сторона разрабатывает:

- меры по сокращению или устранению выбросов в результате преднамеренного производства и использования;
- меры по сокращению или ликвидации выбросов в результате непреднамеренного производства;
- меры по сокращению или ликвидации выбросов, связанных с запасами и отходами;
- каждая Страна разрабатывает и стремится осуществлять план выполнения своих обязательств, предусмотренных настоящей Конвенцией;
- каждая Страна облегчает или осуществляет обмен информацией;
- Стороны в рамках своих возможностей поощряют и осуществляют, как на национальном, так и международном уровнях научные исследования разработки, мониторинг и сотрудничество в области стойких органических загрязнителей, их альтернатив и потенциальных стойких органических загрязнителей по таким, например, вопросам, как: источники и выбросы в ОС; присутствие, уровни присутствия в организмах людей и в ОС; способ переноса в ОС; воздействие на здоровье человека и ОС; социально-экономические и культурные последствия и др.

Страны-участники Конвенции признали необходимость оказания своевременной и соответствующей технической помощи в ответ на просьбы развивающихся стран и стран с переходной экономикой, являющихся Сторонами Конвенции.

Возникающие в рамках Конвенции споры, разрешает арбитраж или Международный Суд.

Международные правовые средства охраны атмосферы земли, околоземного и космического пространства, природы мирового океана, животного и растительного мира, окружающей среды от загрязнения радиоактивными отходами

Международно-правовая охрана атмосферы земли, околоземного и космического пространства. Центральное место в системе норм по охране атмосферы Земли занимают Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду

1977 г., Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г., Рамочная конвенция ООН об изменении климата 1992 г.

Участники Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1977 г. обязались не прибегать к военному или иному враждебному использованию средств воздействия на природную среду (преднамеренному управлению природными процессами - циклонами, антициклонами, фронтами облаков и т.д.), которые имеют широкие, долгосрочные или серьезные последствия, в качестве способов нанесения ущерба или причинения ущерба другому государству.

В соответствии с Конвенцией о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г. государства пришли к соглашению о необходимых мерах по сокращению и предотвращению загрязнения воздуха, прежде всего в отношении средств борьбы с выбросами загрязнений воздуха (главным образом серы и ее соединений). Предусматривается, в частности, обмен информацией по указанным вопросам, периодические консультации, осуществление совместных программ по регулированию качества воздуха и подготовке соответствующих специалистов. На основе Конвенции в структуре Европейской экономической комиссии ООН создан специальный орган, обеспечивающий координацию национальных мер по выполнению конвенционных положений.

Целью принятия Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 г. является стабилизация концентрации парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему. Участники Конвенции будут принимать предупредительные меры в области прогнозирования, предотвращения или сведения к минимуму причин изменения климата и смягчения его отрицательных последствий.

Вторым составляющим системы международной защиты природы является охрана озонового слоя. Венская конвенция об охране озонового слоя 1985 г. и Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, 1987 г. дают перечень озоноразрушающих веществ, определяют меры по запрету ввоза и вывоза озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции в договаривающиеся государства без соответствующего разрешения (лицензии). Государства информируют учрежденный в соответствии с Конвенцией и Протоколом орган (Секретариат) о производстве, потреблении и использовании озоноразрушающих веществ. Участниками Конвенции разрабатываются национальные системы сбора, хранения, регенерации и утилизации озоноразрушающих веществ.

Третьим объектом защиты является космическое пространство. Договор по космосу 1967 г., Соглашение о Луне 1979 г. обязывают государства при изучении и использовании космического пространства и небесных тел избегать их загрязнения, принимать меры для предотвращения нарушения

сформировавшегося на них равновесия. Небесные тела и их природные ресурсы объявлены общим наследием человечества.

Международно-правовая охрана мирового океана. Нормы по охране морской среды содержатся как в общих конвенциях по морскому праву (Женевских конвенциях 1958 г., Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.), так и специальных соглашениях (Конвенция по Предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г., Конвенция о рыболовстве в Северо-Западной части Атлантического океана 1977 г., Конвенция о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря 1982 г. и др.).

В Женевских конвенциях и Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. определяются режим морских пространств, общие положения по предотвращению их загрязнения и обеспечению рационального использования. Специальные соглашения регламентируют вопросы охраны отдельных компонентов морской среды, защиту моря от конкретных загрязнителей и т.д.

Международная конвенция по предотвращению загрязнения моря нефтью 1954 г. предусматривает меры для оборудования портов устройствами для принятия с судов нефтесодержащих остатков.

Международная конвенция относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью, 1969 г. устанавливает комплекс мероприятий по предотвращению и уменьшению последствий загрязнения моря нефтью вследствие морских аварий. Прибрежные государства должны консультироваться с другими государствами, чьи интересы затронуты морской аварией, и Международной морской организацией, осуществлять все возможные действия для снижения риска загрязнения и уменьшения размера ущерба. К указанной Конвенции в 1973 г. был принят Протокол о вмешательстве в случаях аварий, приводящих к загрязнению веществами иными, чем нефть.

В 1972 г. была подписана Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов (с тремя приложениями – Перечнями). Конвенция регулирует два вида преднамеренного захоронения отходов: сброс отходов с судов, самолетов, платформ и др. искусственных сооружений и затопление в море судов, самолетов и т.д.

Международно-правовая охрана животного и растительного мира. Отношения в области охраны и использования животного мира, а также в сфере сохранения и восстановления среды его обитания в целях обеспечения биологического разнообразия, устойчивого существования животного мира, сохранения генетического фонда диких животных и защиты животного мира регулируется как универсальными, так и двусторонними соглашениями, в большинстве из которых участвует наше государство (Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г., Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой уничтожения, 1973 г. и др.). Конвенции определяют объекты животного мира, порядок их использования, устанавливают меры по охране

среды их обитания, предусматривают формы государственного регулирования использования живых ресурсов.

Так, целями Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г. являются сохранение биологического разнообразия, устойчивое использование его компонентов и совместное получение на справедливой и равной основе выгод, связанных с использованием генетических ресурсов. Государства определяют компоненты биологического разнообразия, принимают меры по их сохранению и рациональному их использованию, осуществляют оценку воздействия и сведение к минимуму неблагоприятных последствий, регулируют применение биотехнологий и пр.

Международно-правовая охрана животного и растительного мира развивается по следующим основным направлениям: охрана природных комплексов; охрана редких и исчезающих видов животных и растений; обеспечение рационального использования природных ресурсов.

Международно-правовая охрана окружающей среды от загрязнения радиоактивными отходами. Вопросы защиты окружающей среды от радиационного загрязнения регулируются нормами договора о запрещении испытания ядерного оружия в атмосфере, космическом пространстве и под водой 1963 г., договора о нераспространения ядерного оружия 1968 г., Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 г. и Протокола 1978 г. к этой Конвенции (об эксплуатации судов с ядерными энергетическими установками), Международной конвенции о подготовке и дипломированию моряков и несении вахты 1978 г., Конвенции об ответственности в области морской перевозки ядерных материалов 1981 г., Конвенции о ядерной безопасности 1994 г., других международных документов.

Женевская Конвенция об открытом море 1958 г., в частности, обязывает государства принимать меры для предупреждения загрязнения моря от радиоактивных отходов и загрязнения моря или воздушного пространства над ним в результате любой деятельности, включающей применение радиоактивных материалов. Государства обязаны сотрудничать с соответствующими международными организациями и учитывать все нормы и правила, которые могут быть выработаны такими организациями.

Договор об Антарктике 1959 г. запрещает сброс радиоактивных веществ южнее 60-й параллели южной широты.

Преднамеренному захоронению в океане вредных, в том числе радиоактивных, отходов посвящена Лондонская конвенция 1972 г. по предотвращению загрязнения моря сбросом отходов и других материалов.

Вопросы эксплуатации судов с ядерными силовыми установками и соответствующей защиты морской среды регламентируют: Лондонская конвенция по охране человеческой жизни на море 1960 г., Брюссельская конвенция об ответственности операторов ядерных судов 1962 г., Парижская конвенция об ответственности перед третьей стороной в области атомной энергии 1960 г. и дополняющая ее Брюссельская дополнительная конвенция

1963 г., Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 г., Брюссельская конвенция о гражданской ответственности в области морских перевозок расщепляющихся материалов 1971 г., Лондонская конвенция об ограничении ответственности по морским требованиям 1976 г. Эти конвенции регулируют также вопросы ответственности за причинение ущерба в результате использования атомной энергии, в том числе в случае сброса радиоактивных отходов.

Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды в течение прошедших десятилетий, несомненно, прогрессировало. Оно расширилось, охватив все страны и народы, стало более глубоко связанным с всесторонним развитием общества. Возросла научная обоснованность природоохранительной деятельности правительств и международных организаций. Сотрудничество выросло в организационном отношении. Природоохранительное сотрудничество стало неотъемлемым элементом жизни международного сообщества на современном этапе.

ЛЕКЦИЯ № 10 - 11

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ МЕР ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРАВ НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ. МЕТОДЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

В ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды» закреплено, что «каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда окружающей среде». Это право обеспечивается комплексом взаимосвязанных между собой социально-экономических, правовых, организационных, идеологических и иных мер. Среди таких мер особое место занимает система мер экономического характера, охватываемая понятием «экономический механизм охраны окружающей природной среды». Впервые данный термин закреплён на законодательном уровне в разделе III Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» в 1991 г. Однако законодатель, перечислив элементы механизма охраны природы, не дал определения данному понятию. В книге «Экология, охрана природы, экологическая безопасность» авторы понимают под экономическим механизмом охраны окружающей среды *систему экономических инструментов поощрительного и принудительного характера, применение которых в управлении охраной природы обеспечивает достижение целей экологической политики.*

В принятом в новой редакции Федеральном законе «Об охране окружающей среды» законодатель отказался от употребления рассматриваемого термина, заменив его понятием «экономическое

регулирование в области охраны окружающей среды», которому на законодательном уровне также не дано определения. Вместе с тем сущность его определена через закрепленную в главе IV названного Закона систему методов, к числу которых отнесены:

- разработка государственных прогнозов социально-экономического развития на основе экологических прогнозов;
- разработка федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации;
- разработка и проведение мероприятий по охране окружающей среды в целях предотвращения причинения вреда окружающей среде;
- установление платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- установление лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, лимитов на размещение отходов производства и потребления и другие виды негативного воздействия на окружающую среду;
- проведение экономической оценки природных объектов и природно-антропогенных объектов;
- проведение экономической оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;
- предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- поддержка предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в том числе экологического страхования), направленной на охрану окружающей среды;
- возмещение в установленном порядке вреда окружающей среде;
- иные методы экономического регулирования по совершенствованию и эффективному осуществлению охраны окружающей среды.

Суть экономического механизма охраны окружающей природной среды заключается в том, что экономические средства и методы призваны побуждать субъектов надлежащим образом относиться к вопросам охраны природы, что, по замыслу законодателя, им принесет определенные экономические выгоды в процессе хозяйственной деятельности.

Понятие и принципы экономического механизма управления природопользованием и охраной окружающей среды

Комплекс взаимосвязанных экономических мер, направленных на достижение конкретного результата, образует *экономический механизм*, обеспечивающий рациональное ресурсосберегающее природопользование.

Экономический механизм природопользования является частью общей системы экономического механизма экономики в целом. На различных уровнях управления он имеет свои особенности. Так, в отличие от

макроуровня, т. е. в рамках всей экономики, ее секторов, отраслей на уровне конкретных природопользователей, инструменты экономического механизма носят более специальный характер.

Экономический механизм можно рассматривать в широком и узком смысле. В широком смысле *экономический механизм управления* – это система организационно-экономических мер по поводу природопользования и охраны окружающей среды, что означает наличие взаимосвязанных организационно-административных и экономических мер. Так, планирование, разработка и введение целевых программ природопользования осуществляется посредством организационно-административного метода управления, но в них содержатся элементы экономического воздействия.

В узком смысле экономический механизм включает только собственно экономические меры.

Концепция экономического механизма, выбор конкретных мер зависят от решения вопроса о целях развития экономики сектора или региона.

Экономический механизм должен быть согласован как по вертикали, так и по горизонтали. Меры воздействия, принимаемые на различных уровнях управления, на различных стадиях технологической цепочки – от изъятия природных ресурсов до производства готовой продукции и ее реализации не должны противоречить друг другу.

Принципы экономического механизма использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов – исходные начала, определяющие эту деятельность. Практика выработала такие принципы экономического механизма, как платность, научная обоснованность, экономическая ответственность, комплексность и хозяйственный расчет.

Основным принципом экономического механизма природопользования является *платность*. Он означает использование природных ресурсов в процессе производства исключительно за плату.

Бесплатность пользования природными ресурсами в бывшем СССР способствовала развитию отношения к ним как к даровому благу. Ущерб, причиняемый земле, не учитывался при технико-экономических обоснованиях экологических проектов. Например, при строительстве каскада равнинных гидроэлектростанций на Волге образовалось множество водохранилищ, которые затопили, т. е. вывели из сельскохозяйственного оборота миллионы ценных угодий, в том числе и пойменных. Бесплатность пользования ресурсами не воспитывала бережного отношения к природе, надолго задержала проведение экономических исследований по определению их стоимостной оценки и не привела к улучшению экологической ситуации в стране.

В основе принципа платности лежит экономическая (стоимостная) оценка природных ресурсов. Более десяти лет назад появились предложения оценивать земельные угодья в денежной (стоимостной) форме. Природные земельные фонды участвуют в процессе производства наряду с другими средствами производства – материально-техническими и трудовыми.

Денежная оценка земли позволяет сопоставить ее роль в производстве с другими ресурсами, которые имеют стоимость и цену, препятствовать бездумному отводу ценных земель для несельскохозяйственных целей, а также более точно определить ущерб, причиняемый земельным угодьям при их нерациональном использовании.

Установление платы за пользование землей и другими природными ресурсами, т. е. утверждение принципа платности, последовало за отменой исключительной государственной собственности на землю и приравнением ее к имуществу, превращением в объект купли-продажи и других гражданско-правовых сделок. С 1 января 1992 года введен в действие Закон «О плате за землю».

Установление платности пользования природными ресурсами направлено на решение экономических и экологических задач: повысить заинтересованность в их эффективном использовании, формировать дополнительные финансовые источники для воспроизводства ресурсов.

Принцип *научной обоснованности* охраны окружающей среды означает разумное сочетание экологических и экономических интересов общества, обеспечивающих реальные гарантии прав человека на здоровую и благоприятную для жизни окружающую среду. Строгая научная обоснованность требуется при сочетании рычагов экономического механизма. Остро стоят проблемы научности экономической оценки природных ресурсов и ценообразования, расчетов экономического ущерба, причиняемого среде; необходимы научные рекомендации при определении оптимального сочетания затрат на охрану окружающей среды из различных источников – бюджетных, собственных средств предприятий, других каналов.

Законодательное установление принципа научной обоснованности природопользования недостаточно для его реального воплощения в жизнь. Он зависит от степени развития науки и экономической стабильности в стране.

Принцип *экономической ответственности* находит свое выражение в обязанности природопользователей возмещать ущерб, причиняемый природной среде, здоровью людей и имуществу в результате совершения экологических правонарушений.

Принцип *комплексности* означает стремление к многоцелевому использованию ресурсов, развитию малоотходных и безотходных производств, глубокой переработке сырья. Этому принципу должны соответствовать все элементы экономического механизма, однако отсутствие комплексности является одной из причин его несовершенства.

Принцип *хозяйственного расчета* требует увязки экологизации производства на каждом конкретном предприятии с его экономической эффективностью. Этот принцип должен быть основополагающим при формировании всей производственной сферы, так как он отвечает интересам хозяйствующих объектов и общества в целом.

Федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации и целевые программы в области охраны окружающей среды

субъектов Российской Федерации разрабатываются в целях планирования, разработки и осуществления мероприятий по охране окружающей среды. При этом порядок разработки, финансирования и реализации программ устанавливается законодательством соответствующего им уровня. В ходе разработки программ как на федеральном, так и на региональном уровнях учитываются предложения граждан и общественных объединений.

Планирование и разработка мероприятий по охране окружающей среды должны осуществляться с учетом государственных прогнозов социально-экономического развития, федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации на основании научных исследований, направленных на решение задач в области охраны окружающей среды.

Объем планируемых мероприятий, а также надлежащая их реализация, позволяющая достигнуть планируемого результата, не в последнюю очередь зависят от наличия финансовых средств, которые могут быть целевым назначением использованы в природоохранных целях. На федеральном уровне в отсутствие ликвидированного в конце 2001 г. Федерального экологического фонда основное бремя финансирования природоохранных мероприятий общегосударственного значения несет бюджет государства. Региональные мероприятия финансируются, как правило, за счет средств соответствующих субъектов Российской Федерации либо долевого участия бюджетов нескольких регионов в случае решения вопросов, затрагивающих интересы более чем одного субъекта Российской Федерации. Органы местного самоуправления в пределах своей территориальной юрисдикции также принимают посильное участие в разработке разного рода природоохранных мероприятий, на которые выделяются средства из муниципальных бюджетов.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ решениями органов представительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований могут создаваться целевые бюджетные экологические фонды, которые имеют то же назначение, что и действовавшие ранее государственные внебюджетные экологические фонды. Они предназначены для финансирования региональных и местных мероприятий, направленных на улучшение качества окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности. В качестве примера можно назвать экологические фонды Архангельской и Новосибирской областей, г. Москвы. Значительное число фондов создано и функционирует на уровне муниципальных образований (г. Архангельск, Пермь и др.).

На практике встречаются случаи образования фондов, объединяющих в себе признаки природоохранные и природоресурсные. Примером может служить Территориальный фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы, восстановления и охраны водных объектов Республики Мордовия, положение о котором утверждено постановлением правительства этой Республики от 17 мая 1999 г. № 274. Этот фонд формируется за счет двух источников –

поступлений на воспроизводство минерально-сырьевой базы и платы за пользование водными объектами. В настоящее время нет единой практики по созданию и функционированию на региональном и местном уровнях экологических фондов. Этот вопрос нуждается в законодательном регулировании.

Важной нормой Закона является закрепление обязательности планирования, разработки и осуществления мероприятий по охране окружающей среды юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду.

Формирование механизмов природопользования в рыночной экономике. Экономические соображения остаются главным препятствием для разумного планирования долговременной охраны окружающей среды.

Независимо от политической системы в разных странах промышленные товары и услуги оцениваются очень высоко, тогда как не менее важные для жизни блага и услуги природного происхождения вроде очистки воды и воздуха и их возобновления остаются обычно вне экономической системы и обладают очень низкой денежной стоимостью или не обладают ею вовсе (следовательно, соответствуют «нерыночным» ценностям). Экономисты не приучены думать о роли биологических систем в экономике, еще меньше они думают о состоянии этих систем. Большинство экономистов придерживается мнения, что рынок начинает давать сбои, когда он сталкивается с распределением многих природных ресурсов. Несостоятельность рынка определяется как неспособность ценовой системы поддерживать желательную активность и приостанавливать нежелательную.

Очень важно классифицировать ценности на рыночные и нерыночные. К *рыночным* ценностям относятся в основном производимые товары и услуги. На рынке свободного предпринимательства они распределяются по законам спроса и предложения посредством неограниченной конкуренции. В теории рыночная стоимость отражает общественную оценку товара и услуг, что приводит к эффективному распределению ресурсов. На практике не всегда так, поэтому допускается необходимость некоторого регулирования со стороны государства.

Нерыночные ценности – это, главным образом, товары и услуги природы, их иногда называют «свободными», или «общими», или «общественными» товарами и услугами. Обычно эти «бесплатные» ценности существуют вне рыночной экономики. Нерыночные ценности поделены на две категории: характеризующиеся и нехарактеризующиеся.

По мнению большинства экономистов *характеризуемым* нерыночным ценностям можно приписать денежную стоимость на языке рыночной экономики. Например, стоимость изъятия природной среды можно было бы определить исходя из того, что стоило бы обеспечение искусственной замены бесплатных услуг и благ (например, переработки отходов), предлагаемых

природной экосистемой. Так можно было бы определить ценность реки для ассимиляции отходов.

Нехарактеризуемые ценности не могут быть включены в обычный в экономике расчет стоимости. Они представляют ценность для жизнеобеспечения природных систем. Леса, степи, реки, озера и океаны осуществляют, смягчают и стабилизируют атмосферные и гидрологические циклы и круговороты минеральных элементов. К этой категории относится присущая биологическим видам ценность, ценность туземной культуры, красоты природы и множество эстетических ценностей, которые со временем получают признание людей. *Нехарактеризуемые* категории являются личными и общественными ценностями, а не частными рыночными, с которыми они очень часто приходят в конфликт.

Неокрепшие рыночные отношения в России создают новую угрозу для состояния окружающей среды и рационального природопользования. Именно в этих условиях рационально внедрение системы экономического регулирования природопользования. Создание экономического механизма платного природопользования в переходный период формирования рыночных отношений предусматривает: плату за природные ресурсы, выдачу предприятиям лицензий на природопользование, плату за загрязнение, формирование экологических фондов за счет средств оплаты за выбросы, штрафных платежей и т. д. Формирование экономического механизма природопользования в условиях перехода к рынку будет происходить в том числе в направлении социально-экономической оценки ресурсного потенциала природы и экологического состояния территорий. Кроме того, большая роль отводится, в частности, кредитно-финансовому механизму природопользования.

Вопрос о разработке систем оценки стоимости элементарных единиц биосферы остается актуальным особенно для стран с переходной экономикой, к которым принадлежит и современная Россия.

Такие оценки должны отвечать на вопрос, какие затраты должно будет понести общество для того, чтобы восполнить потери в регулярной функции биосферы, связанные с деградацией экосистем, обусловленной его деятельностью.

Существующие методики расчета стоимости территории и ущерба не позволяют подобным образом подойти к оценке стоимости. Более того, опыт группы под руководством отечественного эколога В. Н. Большакова по разработке оценок воздействия на окружающую среду свидетельствует о том, что рассчитанные по этим методикам ущербы возобновимым ресурсам по своим размерам несопоставимы с прибылью, которую можно получить при разработке нефтяных или газовых месторождений. В качестве примера рассчитаны стоимость участка тундры на полуострове Ямал в районе Борваненковского газоконденсатного месторождения. Стоимость 1 га данной территории оказалась равной 45930 дол. США. Соответственно ущерб, наносимый безвозвратным изъятием данной территории, с учетом временного

блага (время необходимое для восстановления нарушенной экосистемы до первоначального уровня) равного 100 годам, составит 4593000 дол. США на 1 га [7].

В работах экономистов при оценке возобновимых ресурсов используется так называемый *ресурсный подход*. Это означает, что живые компоненты экосистем получают стоимостную оценку только в том случае, если они вовлечены в процесс общественного производства, являются необходимыми для повседневной жизни общества. Другими словами, они относятся к категории характеризующих нерыночных ценностей.

Основные принципы, используемые при разработке методик определения ущерба окружающей среде, возникающего при строительстве и эксплуатации промышленных объектов, включают следующие положения:

- необходимость компенсации затрат на воспроизводство нарушенных или уничтоженных природных ресурсов;
- учет потребностей экономики и предотвращение возможных потерь природных ресурсов, вызванных деятельностью промышленных предприятий (средозащитная деятельность);
- необходимость выравнивания экономических условий и последствий деятельности хозяйственных субъектов, компенсации экономических потерь (упущенных выгод).

В зависимости от различных подходов схема расчетов также может различаться. Так, например, охотничье хозяйство владело только собственно объектами охоты и не владело охотничьими угодьями. Леса относились к ведению сельского хозяйства, являясь одновременно охотничьими угодьями, сельскохозяйственные угодья – к ведению сельского хозяйства, это порождало методики расчета ущерба только для охотничьих животных или для охотничьих животных вкупе с охотничьими угодьями.

При использовании ресурсного подхода к оценке стоимости возникают две основные проблемы:

- цена ресурса. В советское время не было выработано единого подхода к проблеме ценообразования. В настоящее время это усложняется появлением инфляции;
- при ресурсном подходе к оценке при расчете ущерба исключается огромный класс объектов, не имеющих в настоящее время потребительской стоимости. Другими словами, эти объекты относятся к категории нехарактеризуемых нерыночных ценностей.

Абсурдность подобного рассмотрения заключается в том, что человек при таком подходе к расчету ущерба окружающей природной среде фактически рассчитывает ущерб одним видам хозяйственной деятельности (например, при освоении нефтяных или газовых месторождений) другому виду хозяйственной человеческой деятельности (например, лесному, охотничьему, рыбному хозяйствам), но никак не природной среде.

Коренная перестройка системы общественных ценностей должна происходить по линии включения в их число стоимости ресурсов природы, выраженной в денежном эквиваленте.

Реализация основных положений экономического механизма охраны окружающей среды

Экономический механизм охраны окружающей среды определен Законом «Об охране окружающей среды» и включает: планирование и финансирование природоохранных мероприятий; установление лимитов на изъятие природных ресурсов, сброс и выброс загрязняющих веществ, а также на размещение отходов; плату за использование природных ресурсов; плату за загрязнение ООС; внедрение налоговых льгот, стимулирующих охрану окружающей природной среды, создание механизмов экологического страхования, экологической сертификации и экологического аудита (рис. 6).



Рис. 6. Схема реализации основных положений экономического механизма охраны окружающей среды

Основной элемент экономического механизма ООС – планирование и финансирование природоохранных мероприятий, основой которых является внедрение современных технологий, обеспечивающих рациональное использование природных ресурсов и существенное сокращение поступления загрязняющих веществ в окружающую среду. Планирование является элементом инвестиционной политики и служит для ранжирования объектов по приоритетам. Финансирование природоохранных мероприятий осуществляется за счет собственных средств предприятий, средств бюджетников субъектов Российской Федерации и федерального бюджета в рамках утверждения целевых программ.

В качестве одной из мер экономического стимулирования ООС может выступать установление налоговых и иных льгот предприятиям при внедрении малоотходных и безотходных технологий и производств, использования вторичных ресурсов, осуществления иной деятельности, обеспечивающей природоохранный эффект. Налоговые льготы для проведения природоохранных мероприятий могут предоставляться законами Российской Федерации и законами субъектов РФ.

Лимиты природопользования являются системой экологических ограничений по территориям и представляют собой установленные предприятиям-природопользователям на определенный срок разрешения на изъятие в определенных объемах и по определенным правилам природных ресурсов, а также разрешение на выброс и сброс определенных объемов загрязняющих веществ в окружающую среду и размещение отходов. Лимиты на изъятие природных ресурсов предоставляются природопользователям территориальными органами федеральных органов исполнительной власти по согласованию с администрациями субъектов РФ. Плата за использование природных ресурсов и плата за загрязнение окружающей среды состоит из платы в пределах установленных лимитов и платы за сверхлимитное использование ресурса или сверхлимитное загрязнение. Таким образом, нормирование качества окружающей среды является одним из элементов экономического механизма охраны окружающей природной среды.

Законом «Об охране окружающей природной среды» определена платность использования природных ресурсов. Это положение получило дальнейшее развитие в ряде законов, регламентирующих использование отдельных видов природных ресурсов.

Порядок использования природного ресурса оформляется лицензией, в которой оговариваются правила и объемы изъятия природного ресурса, порядок и размеры соответствующего налога. Сверхлимитное изъятие природных ресурсов оплачивается по повышенным в 5 раз ставкам по отношению к размеру налога за изъятие природного ресурса в пределах лимита.

Плата за загрязнение окружающей среды является формой компенсации ущерба, наносимого загрязнением природной среде, установление норматива платы за каждую тонну отдельного загрязняющего ингредиента позволило яснее представить ущерб, наносимый именно этим веществом, и принять меры к сокращению его в сбросах и выбросах. Размер платы за загрязнение окружающей среды может быть откорректирован на затраты предприятия на проведение природоохранных мероприятий. Бюджетные организации могут быть освобождены от этого вида налогового платежа. Порядок корректировки и освобождения от платы за загрязнение окружающей среды вводится администрацией субъекта Российской Федерации.

Установление лимитов на изъятие природных ресурсов, на сброс и выброс загрязняющих веществ, а также на размещение отходов, взимание платы за использование природных ресурсов, платы за загрязнение

окружающей природной среды; предоставление налоговых, стимулирующих охрану окружающей природной среды льгот осуществляется через систему государственного экологического контроля, государственной экологической экспертизы и создание рынка экологических услуг.

Для размещения нового предприятия или объекта, реконструкции или технического перевооружения действующего предприятия необходимо иметь положительное заключение государственной экологической экспертизы. Экспертизе подлежат материалы по оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС), предпроектная и проектная документация. Финансирование строительства и реконструкции объектов, по которым отсутствует *положительное* заключение государственной экологической экспертизы, *запрещено*. Надзор возложен на органы государственного экологического контроля.

Основной задачей органов государственного экологического контроля является обеспечение соблюдения требований экологического законодательства, экологических норм, правил и нормативов, включая:

- согласование планов природоохранных мероприятий и мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов;
- осуществление комплексных проверок природопользователей в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов;
- контроль эффективности работы природоохранных сооружений;
- установление лимитов на использование природных ресурсов, сброс и выброс загрязняющих веществ, размещение отходов;
- согласование для налоговых органов размеров платы за загрязнение окружающей среды.

Государственная экологическая экспертиза и государственный экологический контроль стимулируют развитие рынка экологических услуг, включая экологическое страхование, экологическую сертификацию и экологический аудит.

Контроль этого рынка осуществляется через систему государственного лицензирования.

Финансирование экологических проблем и природоохранных мероприятий. На основании Закона РФ «Об охране окружающей среды» финансирование экологических программ и природоохранных мероприятий производится за счет: бюджета Российской Федерации, бюджетов субъектов РФ; средств предприятий, учреждений и организаций; федерального и региональных экологических фондов; фондов экологического страхования; кредитов банков; добровольных взносов населения, иностранных юридических лиц и граждан, а также других источников.

Сведения об объемах инвестиций в основной капитал, направленных на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов, и вводах в действие природоохранных мощностей содержатся в форме федерального государственного статистического наблюдения № 18-КС

(годовая), утвержденной постановлением Госкомстата России от 21.07.98 № 73. В данной форме отражаются объемы инвестиций (с вводом в действие мощностей), направленных на охрану и рациональное использование различных видов природных ресурсов, на строительство предприятий по утилизации, обезвреживанию и захоронению токсичных промышленных, бытовых и иных отходов, внедрение установок для утилизации и переработки отходов производства, а также на организацию заповедников и других природоохранных территорий. В форме № 18-КС указаны инвестиции, направленные на природоохранное строительство, за счет как всех источников финансирования, так и отдельных источников.

Налоговые льготы предприятиям, осуществляющим природоохранную деятельность. В качестве одной из мер экономического стимулирования охраны окружающей природной среды может выступать установление налоговых и иных льгот предприятиям, учреждениям и организациям при внедрении малоотходных и безотходных технологий и производств, использовании вторичных ресурсов, осуществлении иной деятельности, обеспечивающей природоохранный эффект (ст. 14 Закона «Об охране окружающей среды»).

Налоговые льготы, предоставляемые предприятиям, осуществляющим природоохранные мероприятия, согласно закону «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», включает: необлагаемый минимум объекта налога, изъятие из обложения определенных элементов объекта налога, освобождение от уплаты налогов отдельных лиц или категорий плательщиков, понижение налоговых ставок, вычет из налогового оклада (налогового платежа за расчетный период), целевые налоговые льготы, включая налоговые кредиты (отсрочку взимания налогов) и прочие налоговые льготы.

Очевидно, что большинство субъектов хозяйственной деятельности сегодня обеспокоены несколько иными проблемами, нежели внедрение современных прогрессивных технологий. Основная проблема состоит в том, что прежде чем получить соответствующие льготы, необходимо вложить немалые средства на модернизацию производства и внедрение передовых технологий. То есть даже при наличии регулирующей данный вопрос необходимой нормативной базы, которая пока не создана в полном объеме, широкомасштабная реализация столь необходимых для охраны окружающей среды мероприятий в целом по стране возможна лишь в перспективе.

Поддержка предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в том числе экологического страхования), направленной на охрану окружающей среды. В ст. 17 Закона «Об охране окружающей среды» закреплено, что государство поддерживает предпринимательскую деятельность, осуществляемую в целях охраны окружающей среды. Залогом развития такой деятельности хозяйствующих субъектов должны выступать налоговые и иные льготы.

Плата за использование природных ресурсов. Законом РФ «Об охране окружающей среды» определена платность за негативное воздействие на ОС. Это положение получило дальнейшее развитие в законе «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и ряде законов, регламентирующих использование отдельных видов природных ресурсов.

К видам негативного воздействия на окружающую среду ст. 16 Закона «Об охране окружающей среды» относит:

- выбросы в атмосферный воздух загрязняющих и иных веществ;
- сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади;
- загрязнение недр, почв;
- размещение отходов производства и потребления;
- загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий;
- иные виды негативного воздействия на окружающую среду.

Закон предусматривает, что внесение платы за негативное воздействие на окружающую среду не освобождает субъектов хозяйственной и иной деятельности от выполнения мероприятий по охране окружающей среды и возмещения наносимого ей вреда.

Порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду может устанавливаться только законодательством Российской Федерации, В настоящее время действует *Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия*, утвержденный постановлением Правительства РФ от 28.08.1992 № 632, предусматривающий, что базовые нормативы платы устанавливаются за негативное воздействие на окружающую среду в пределах допустимых нормативов или в пределах установленных лимитов. Бывшее Минприроды РФ в 1992 г. утвердило базовые нормативы платы за загрязнение окружающей природной среды. Кроме того, во исполнение названного постановления Правительства РФ решением МПР России (Ростехнадзором) ежегодно производится индексация платы за загрязнение окружающей природной среды.

Конкретные нормативы по отдельным видам и разновидностям загрязняющих веществ, в том числе комплексному воздействию на природу и здоровье населения, разрабатываются на основе базовых нормативов с поправкой на экологическую ситуацию в том или ином регионе, значимости охраняемых природных ресурсов. Непосредственные размеры платежей для отдельных регионов, бассейнов рек, озер и морей определяются путем умножения коэффициента (отражающего экологическое состояние объекта) на базовую ставку платежей.

Ставки платежей за загрязнение непосредственно для предприятий, организаций устанавливаются представительными и исполнительными

органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления с участием территориальных органов Ростехнадзора, санэпиднадзора и предприятия-загрязнителя. Органы представительной и исполнительной власти вправе повышать коэффициенты экологической значимости и при сверхлимитных загрязнениях среды устанавливать плату для предприятия загрязнителей в увеличенных размерах (до 20% – в крупных городах и промышленных центрах; в два раза – в зонах экологического бедствия, районы Крайнего Севера, на территории национальных парков, в особо охраняемых заповедных зонах, эколого-курортных регионах).

Платежи за выбросы вредных веществ и размещение отходов производятся за счет себестоимости продукции, а за сверхлимитные загрязнения – за счет прибыли, которая остается в распоряжении предприятия-загрязнителя. Сроки поступления платежей согласовываются с местными органами охраны окружающей природной среды.

Таким образом, платежи за загрязнение окружающей природной среды служат, с одной стороны, источником пополнения соответствующих бюджетов, целевых бюджетных фондов, средства которых обеспечивают в том числе проведение мероприятий и выполнение программ по охране окружающей природной среды. С другой стороны, они экономически стимулируют предприятия сокращать и предотвращать вредное воздействие на природную среду и здоровье населения.

Законодательством предусмотрены два вида платы за загрязнение: за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды загрязнения *в пределах установленных лимитов*; за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды загрязнения *сверхустановленных лимитов*. В свою очередь постановлением Правительства РФ утвержден *Порядок разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов* [98].

Плата за использование земли согласно ст. 65 *Земельного кодекса РФ* [14] осуществляется в двух формах: *земельного налога*, который действует до введения в действие налога на недвижимость, и *арендной платы*. Федеральным законом от 29.11.2004 № 141-ФЗ с 1 января 2005 г. введена в действие глава 31 «Земельный налог» части второй Налогового кодекса РФ, которая призвана заменить морально устаревший Закон РСФСР «О плате за землю». Размер земельного налога за конкретный земельный участок зависит от категории земель (сельскохозяйственного назначения, земли поселений и др.), их состава, качества, площади и места расположения. *Земельным кодексом РФ* предписано, что порядок определения размера арендной платы устанавливается Правительством РФ, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами (местного самоуправления применительно к землям, относящимся к объектам собственности соответственно государственного или муниципального уровней. С учетом

инфляционных процессов периодически путем принятия специальных федеральных законов устанавливается коэффициент увеличения ставок земельного налога и арендной платы.

Плата за пользование недрами. Предоставление недр в пользование, согласно Закону РФ «О недрах», оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии. Пользование недрами на территории России является платным. Ст. 39 Закона РФ «О недрах» [25] устанавливает, что при пользовании недрами существуют следующие виды платежей:

- разовая плата за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии;
- регулярные платежи за пользование недрами;
- плата за полученную геологическую информацию о недрах;
- сбор за участие в конкурсе (аукционе);
- сбор за выдачу лицензий.

В свою очередь вступившая в силу с 1 января 2002 г. гл. 26 ч. 2 *Налогового кодекса РФ* устанавливает налог на добычу полезных ископаемых. При этом налоговая база определяется как стоимость добытых полезных ископаемых.

Отдельные категории пользователей недр освобождаются от платежей:

- службы и управления метрополитена;
- организации, осуществляющие специальные работы по шахтостроению (включая метрополитен);
- организации, осуществляющие прокладку коммуникаций (водоводов, канализации, линии связи и т. д.);
- организации по эксплуатации газовых и тепловых энергосетей.

Гл. 13 *Лесного кодекса РФ* [10] устанавливает, что за пользование лесным фондом взимаются платежи в виде *лесных податей* при краткосрочном пользовании участками лесного фонда или *арендной платы* при аренде участков лесного фонда.

С 1 января 2004 года действует гл. 25.1 части второй *Налогового кодекса РФ*, установившая сбор за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов.

К сожалению, с 1 января 2005 года из ст. 13 ч., 1 *Налогового кодекса* исключены так и не реализованные на практике:

- налог на пользование недрами;
- налог на воспроизводство минерально-сырьевой базы;
- налог на дополнительный доход от добычи углеводородов;
- лесной налог;
- экологический налог.

Плата за землю. Федеральный закон «О плате за землю» с последующими изменениями и дополнениями регламентирует вопросы платы за землю. Доля средств от налога и арендной платы за землю, согласно этому Закону, уточняется постановлениями органов исполнительной власти субъектов РФ. Земельный налог взимается со всех землепользователей с

последующим перераспределением части средств в бюджет региона и в федеральный бюджет. Земельный налог фактически является платой за право пользования землей и не стимулирует рационального землепользования.

В соответствии со ст. 8 Закона РФ «О плате за землю» налог на городские земли уплачивается на основании средних ставок, приведенных в приложении к закону. Средние ставки дифференцируются по зонам градостроительной ценности территории городов. Ставки земельного налога земель сельскохозяйственного использования, занятых личным подсобным хозяйством и жилищным фондом, дачными и садовыми участками, индивидуальными и кооперативными гаражами устанавливаются в ином порядке исчисления налога.

Плата за воду. В соответствии с Законом РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» промышленные предприятия за забор воды из водохозяйственных систем вносят в бюджет плату за воду. В мае 1996 года принят Закон РФ «О плате за пользование водными объектами», которым на территории Российской Федерации введена плата за пользование водными ресурсами. Законом установлены плательщики, объекты платы, платежная база, минимальные и максимальные ставки платы за пользование водными объектами для РФ в целом, порядок зачисления и расходования сумм платы, а также льготы по плате и условия взимания повышенных сумм платы.

Постановлением Правительства РФ от 22.07.98 г. № 818 утверждены минимальные и максимальные ставки платы за пользование водными объектами по бассейнам рек, озерам, морям и экологическим районам. Плата за пользование водными объектами (водный налог), за забор воды и сброс сточных вод вносится ежемесячно, за использование акватории – ежеквартально.

Постоянные договора заключаются с водопользователями на основании лицензии на водопользование. Временные договора заключаются с водопользователями на основании лимитов водопользования, устанавливаемых Министерством природных ресурсов РФ, на срок не более 1 года до получения водопользователем лицензии на водопользование. Для водопользователей, не заключивших постоянные или временные договора на пользование водными ресурсами, плата за пользование водными объектами (в соответствии с Законом РФ «О плате за пользование водными объектами») увеличивается в 5 раз.

Введенная с 1 января 2005 года гл. 25.2 части второй Налогового кодекса РФ [13] изменила систему платежей за пользование водными ресурсами. В настоящее время пользователи водных объектов платят водный налог.

Плата за загрязнение окружающей среды. Плата за выбросы, сбросы, размещение отходов является формой компенсации ущерба, наносимого загрязнением окружающей природной среды, и отнесена Законом «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» к налоговым платежам. Установление цены за каждую тонну отдельного загрязняющего ингредиента позволило яснее представить ущерб, наносимый именно этим веществом и

принять меры к сокращению его в сбросах и выбросах. Взимание платы за загрязнение ОС производится на основании Закона РФ «Об охране окружающей среды» и в соответствии с постановлением Правительства РФ от 28.08.92г. № 632 «Об утверждении порядка определения платы и ее предельных размерах за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия».

Постановлением Правительства РФ от 28.08.92 г. № 632 определены три вида платежей за загрязнение ОС:

- в размерах, не превышающих установленные природопользователю предельно допустимые нормативы выбросов, сбросов загрязняющих веществ, объемы размещения отходов, уровни вредного воздействия;
- в пределах установленных лимитов (временно согласованных нормативов);
- за сверхлимитное загрязнение ОС.

Порядок разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов определен постановлением Правительства РФ от 3.08.92 г. № 545 «Об утверждении Порядка разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов» и от 16.06.2000 № 461 «О Правилах разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение».

Лимиты на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, лимиты на размещение отходов производства и потребления и другие виды негативного воздействия на окружающую среду. В соответствии со ст. 1 действующего Закона «Об охране окружающей среды» под названными лимитами понимаются ограничения выбросов и сбросов загрязняющих веществ и микроорганизмов в окружающую среду, установленные на период проведения мероприятий по охране окружающей среды, в том числе внедрения наилучших существующих технологий, в целях достижения нормативов в области охраны окружающей среды. Смысл установления таких лимитов заключается в том, чтобы по возможности снизить антропогенную нагрузку на окружающую среду, не допустить ухудшения ее состояния.

Проблема деградации окружающей среды достаточно актуальна для Российской Федерации, изношенные производственные фонды, в том числе очистные сооружения, недостаток капиталовложений в ресурсосберегающие технологии и на реализацию внутрипроизводственных экологических программ у большинства хозяйствующих субъектов создают реальную угрозу окружающей среде. Помимо этого, общество производит все большие объемы отходов, которые в массе своей пока не используются вторично. Необходимо их где-то размещать, причем нередко полигоны захоронения промышленных и бытовых отходов организуются на землях сельскохозяйственного

назначения, что выводит их из оборота. В целях недопущения такой ситуации уже на стадии проектирования полигонов определяется общий объем, который может принять такой объект, и лимиты размещения отходов по периодам его функционирования.

В контексте сказанного одним из действенных рычагов экономического механизма сохранения благоприятной окружающей среды и выступают лимиты на негативное природопользование, когда хозяйствующим субъектам специально уполномоченными на то государственными органами устанавливаются на определенный срок объемы выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду и размещения отходов, превышение которых влечет за собой повышенный размер платежей.

Лимиты на использование природных ресурсов. Общее понятие данной группы лимитов было закреплено в свое время в ст. 19 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды»; под ними понимались установленные предприятиям-природопользователям на определенный срок объемы предельного использования (изъятия) природных ресурсов. В самом деле, даже если речь идет о возобновляемых природных ресурсах (воде, лесах, объектах животного мира), бесконтрольное их использование неотвратимо приведет к их истощению. Что в таком случае говорить о нефти, газе и угле, которые относятся к невозобновимым природным ресурсам и запасы, которых неуклонно уменьшаются. Кроме того, установление лимитов позволит пользоваться природными ресурсами большему числу потребителей и учесть при этом интересы большинства.

Вопросы правового регулирования разработки и установления лимитов использования конкретных природных ресурсов и объектов закреплены в соответствующих отраслевых законодательных актах природоресурсного законодательства. Например, ст. 33 Земельного кодекса РФ определяет, что предельные размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность из находящихся в государственной или муниципальной собственности земель для ведения отдельных видов сельскохозяйственной деятельности, устанавливаются законами субъектов Российской Федерации, а для ведения индивидуального жилищного строительства – нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Ст. 35 Закона РФ «О недрах» к задачам государственного регулирования в сфере использования и охраны недр относит определение объемов добычи основных, видов полезных ископаемых на текущий период и на перспективу по Российской Федерации в целом и по регионам. Кроме того, ст. 12 этого Закона предусматривает, что в лицензии на право пользования недрами должен быть определен согласованный уровень добычи минерального сырья.

Ст. 90 Водного кодекса РФ определяет, что лимиты водопользования (водопотребления и водоотведения) представляют собой предельно допустимые объемы изъятия водных ресурсов или сброса сточных вод нормативного качества, которые устанавливаются водопользователям на

определенный срок. Согласно ст. 49 Кодекса сведения о соответствующих лимитах должны учитываться в лицензиях на водопользование.

Лесной кодекс РФ в ст. 79 в качестве одного из основных требований к лесопользованию закрепляет соблюдение научно обоснованных норм лесопользования. Для целей лесопользования Ст. 62 Кодекса вводит понятие расчетной лесосеки, которая устанавливается ежегодно для каждого субъекта Российской Федерации на основании анализа результатов лесоустроительных работ.

Федеральный закон «О животном мире» устанавливает, что пользование животным миром осуществляется с соблюдением, в том числе лимитов, определяемых федеральным и региональным законодательством (ст. 35). В числе требований к содержанию долгосрочной лицензии на пользование животным миром относится и перечень объектов животного мира, передаваемых в пользование.

Механизм реализации перечисленных норм законодательных актов достаточно подробно изложен в изданных в их развитие нормативных правовых актах Правительства РФ, а также специально уполномоченных государственных органов в сфере использования и охраны конкретных природных ресурсов. Так, постановлением Правительства РФ от 21.05.2001 № 390 утверждено «Положение об определении общих допустимых уловов, водных биологических ресурсов». МПР России издан приказ от 07.05.2001 № 398 «Об установлении лимитов водопользования субъектам Российской Федерации».

ЛЕКЦИЯ №12

ОСНОВЫ НОРМИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ.

ТРЕБОВАНИЯ К РАЗРАБОТКЕ НОРМАТИВОВ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Понятие «нормирование» в области охраны окружающей среды. Закон «Об охране окружающей среды» [78] определяет нормирование в области охраны окружающей среды (природоохранное нормирование) как установление нормативов качества окружающей среды, нормативов допустимого воздействия на нее при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, а также разработку других нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды (ст. 19).

Природоохранное нормирование осуществляется в целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, гарантирующего сохранение благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности. Нормативы, стандарты и нормативные документы в области

охраны окружающей среды разрабатываются, утверждаются и вводятся в действие в порядке, установленном Правительством Российской Федерации на основе современных достижений науки и техники с учетом международных правил и стандартов в области охраны окружающей среды.

Нормативы в области охраны окружающей среды (природоохранные нормативы) устанавливаются таким образом, чтобы при их соблюдении обеспечивалось устойчивое функционирование естественных экосистем и сохранялось биологическое разнообразие.

Нормативы качества (НК) окружающей среды устанавливаются для оценки состояния атмосферного воздуха, вод, почв и других компонентов природной среды на основе физических, химических, биологических и иных показателей, соблюдение которых обеспечивает сохранение благоприятной окружающей среды. Это означает, что если в природном объекте содержание, например, химического вещества не превышает соответствующего норматива его предельно допустимой концентрации, то состояние воздуха или почвы не представляет опасности для здоровья человека и других живых организмов. Таким образом, установленные в соответствии с требованиями законодательства нормативы качества окружающей среды служат одним из главных юридических критериев для определения ее благоприятного состояния. Это важно иметь в виду, в частности, в случае необходимости защиты права граждан на благоприятную окружающую среду. Состояние вод, почв, атмосферного воздуха, его соответствие нормативам качества свидетельствует о высокой или низкой эффективности действия механизма охраны окружающей среды.

К нормативам качества окружающей среды обычно относят нормативы предельно допустимых концентраций (НПДК) вредных веществ, в том числе радиоактивных, микроорганизмов, других биологических веществ, нормативы, установленные в соответствии с физическими показателями состояния окружающей среды.

Нормативы допустимого воздействия (НДВ) на окружающую среду (нормативы допустимой антропогенной нагрузки, допустимых выбросов и сбросов, отходов, изъятие компонентов природной среды и др.) устанавливаются в соответствии с показателями воздействия хозяйственной и иной деятельности таким образом, чтобы при их выполнении соблюдались также и нормативы качества окружающей среды. Нормативы предельной антропогенной нагрузки на окружающую среду устанавливаются в соответствии с величиной допустимого совокупного воздействия всех источников на окружающую среду и (или) отдельные компоненты природной среды в пределах конкретных территорий и (или) акваторий так, чтобы при их соблюдении обеспечивалось устойчивое функционирование естественных экосистем и сохранялось биологическое разнообразие.

Нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ (в т.ч. радиоактивных) и микроорганизмов устанавливаются для субъектов хозяйственной и иной деятельности в соответствии с показателями массы этих

веществ, допустимых для поступления в окружающую среду от стационарных, передвижных и иных источников, технологических процессов, оборудования и т.д. в установленном режиме и с учетом технологических нормативов, при соблюдении которых обеспечиваются нормативы качества окружающей среды.

Технологические нормативы (ТН) – это удельные нормативы, которые устанавливаются для стационарных, передвижных и иных источников, технологических процессов, оборудования и отражают допустимую массу выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов в расчете на единицу выпускаемой продукции.

Лимиты на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов – это ограничения их выбросов и сбросов в окружающую среду, установленные на период проведения природоохранных мероприятий, в том числе внедрения передовых технологий, в целях достижения нормативов в области охраны окружающей среды.

Введение государственных норм качества природной среды и установление порядка нормирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду относится к важнейшей функции государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды, а также обеспечения экологической безопасности.

Таким образом, ***природоохранное нормирование*** – это деятельность по установлению нормативов (лимитов) предельно допустимых воздействий человека на окружающую природную среду и ее качества. Оно регулируется совокупностью правовых норм ряда федеральных законов. Основопологающим из них является Закон «Об охране окружающей среды», где нормированию качества окружающей природной среды посвящена специальная глава V. В ней постатейно рассматриваются следующие вопросы:

- основы нормирования в области охраны окружающей среды (ст. 19);
- требования к разработке природоохранных нормативов (ст. 20);
- нормативы качества окружающей среды (ст. 21);
- нормативы допустимого воздействия на окружающую среду (ст. 22);
- нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов (ст. 23);
- нормативы образования отходов производства и потребления, лимиты на их размещение (ст. 24);
- нормативы допустимых физических воздействий на окружающую среду (ст. 25);
- нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды (ст. 26);
- нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду (ст. 27);
- иные нормативы в области охраны окружающей среды (ст. 28). Помимо этого, Закон определил необходимость наличия специальных

государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды, которыми устанавливаются (ст. 29):

- требования, нормы и правила в области охраны окружающей среды к продукции, работам, услугам и соответствующим методам контроля;
- ограничения хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения ее негативного воздействия на окружающую среду;
- порядок организации деятельности в области охраны окружающей среды и управления такой деятельностью.

Государственные стандарты и иные нормативные документы в области охраны окружающей среды разрабатываются с учетом научно-технических достижений и требований международных правил и стандартов. В государственных стандартах на новую технику, технологии, материалы, вещества и другую продукцию, технологические процессы, хранение, транспортировку, использование такой продукции, в том числе после перехода ее в категорию отходов производства и потребления, также должны учитываться требования, нормы и правила в области охраны окружающей среды.

Кроме того, правовые нормы, касающиеся природоохранного («экологического») нормирования, содержатся в ряде федеральных законов: в ст. ст. 11 и 12 закона «Об охране атмосферного воздуха» [66], в ст. ст. 109-111 Водного кодекса [7], в ст. 13 п. 5 Земельного кодекса [14], в ст. 33 закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» [61], в ст. 1 «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» [63] и др.

В основе природоохранных нормативов лежат три показателя: *медицинский* (пороговый уровень угрозы здоровью человека, его генофонду); *технологический* (способность экономики обеспечить выполнение установленных допустимых пределов воздействия на человека и среду его жизнедеятельности); *научно-технический* (способность научно-технических средств контролировать соблюдение пределов воздействия по всем параметрам).

Эти нормативы устанавливаются на трех уровнях: на уровне стадии *хозяйственного процесса* (планирование, проектирование, эксплуатация и т.д.), *хозяйствующих субъектов* (суммарные показатели конкретного предприятия), *отраслей хозяйства* (строительство, мелиорация, получение энергии и т.д.).

Они, как правило, формируются после реализации трех стадий: *методической* (подготовка и разработка методических указаний и инструкций), *расчетной* (проведение необходимых расчетов, математического моделирования) и *правоустанавливающей* (собственно правовое установление). Иногда (при санитарно-гигиеническом нормировании особо токсичных веществ и опасных воздействий) требуется еще одна промежуточная стадия – *экспериментальная*.

Различают также две формы выражения природоохранных нормативов – *натуральную* (в физических единицах измерений соответствующих показателей) и *стоимостную* (в денежном исчислении), например, при расчетах платежей.

Перечисленные выше нормативы можно разделить на пять групп.

Первую группу составляют *санитарно-гигиенические нормативы*. К ним относятся нормативы качества (ПДК – предельно допустимых концентраций вредных химических веществ и биологических агентов и МДУ – максимально допустимых уровней физических факторов) и нормативы санитарных (защитных) зон. Цель таких нормативов – определить показатели качества окружающей среды применительно к здоровью человека.

Вторую группу природоохранных нормативов образуют *производственно-хозяйственные нормативы*. Наиболее известны в этой группе нормативы ПДВ и ПДС – предельно допустимых выбросов и сбросов вредных веществ, ПДУ – предельно допустимые уровни электромагнитных излучений, шума, вибрации, радиации, а также ПНО и ПЛР – предельные нормативы образования отходов и лимиты на их размещение. Они устанавливают требования к источнику вредного воздействия, ограничивая его деятельность определенной пороговой величиной. К числу указанных нормативов могут быть отнесены любые другие, содержащие требования, предъявляемые к источникам (стационарным, передвижным) с целью охраны окружающей природной среды и здоровья человека.

В третью группу нормативов и лимитов входят нормативы, относящиеся к *самим природным объектам*. Среди них нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды (например, ОДУ – объемы допустимых уловов рыбы, отстрела охотничьих животных, расчет лесосеки и др.) и ПДН – нормативы предельной допустимой антропогенной нагрузки на нее. Сюда же можно отнести и нормы землеотводов (без изъятия природного объекта), требования к «экологическим пропускам» и другие.

К четвертой группе нормативов относятся *территориальные нормативы*, включающие в себя СЗЗ – санитарно-защитные зоны промышленных предприятий (в особенности – для ядерных объектов, имеющих, кроме того, зону наблюдения), водоохранные зоны (включая прибрежные защитные полосы), а также округа санитарной (горно-санитарной) охраны.

Пятую группу нормативов составляют так называемые *вспомогательные нормы и правила*, обычно содержащиеся в стандартах и иных нормативных документах. Их главная цель – обеспечение единства: в терминологии (например, ГОСТ Р ИСО 14050-99), в деятельности организационных структур (ГОСТ 17.1.3.02-77), в правовом регулировании экологических отношений (ГОСТ Р ИСО 14001-98), единства измерений экологически значимых показателей (ГОСТ 17.0.0.02-79) и т.д.

Закон «Об охране окружающей среды» определил также требования к разработке природоохранных нормативов, которая включает в себя:

- проведение научных исследований по обоснованию нормативов в области охраны окружающей среды;
- проведение экспертизы, утверждение и опубликование природоохранных нормативов в установленном порядке;
- установление оснований разработки или пересмотра нормативов в области охраны окружающей среды;
- контроль за применением и соблюдением нормативов;
- формирование и ведение единой информационной базы данных нормативов в области охраны окружающей среды;
- оценку и прогнозирование экологических, социальных, экономических последствий применения природоохранных нормативов.

Существует также довольно значительное число подзаконных нормативных актов, регулирующих область природоохранного нормирования – около десяти постановлений Правительства РФ и более сотни ведомственных документов бывших МПР, Санэпидемслужбы Минздрава России, Роскомрыболовства, Росземкадастра, Росатомнадзора и Госгортехнадзора России, иных государственных органов, разработавших и принявших соответствующие конкретные нормативы, порядки, правила, инструкции, методические указания, методики и т.д.

Так во исполнение Закона «Об охране окружающей природной среды» (в редакции 1991 г.) постановлением Правительства РФ от 03.08.92 №545 был утвержден Порядок разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов [98], в который постановлением Правительства РФ от 16 июня 2000 г. № 461 [141] внесены изменения в части отходов, для чего приняты *Правила разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение*.

В соответствии с этими правовыми актами разработка природоохранных нормативов организуется МПР России совместно с другими специально уполномоченными органами в области охраны окружающей природной среды, Санитарно-эпидемиологической службой, а также совместно с органами исполнительной власти республик, краев, областей, автономных образований и органами местного самоуправления. Проекты нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ разрабатываются самими предприятиями (учреждениями, организациями) с учетом предложений органов местного самоуправления, научных учреждений, общественных организаций, мнения общественности.

В различных отраслях хозяйственной деятельности и в отношении отдельных природных объектов действуют соответствующие подзаконные нормативные акты.

Так, порядок разработки норм **в области использования атомной энергии** определен специальным «*Положением о разработке и утверждении федеральных норм и правил в области использования атомной энергии*», утвержденным постановлением Правительства РФ [127].

Нормативы воздействия на **водные объекты** устанавливаются в соответствии с постановлением Правительства РФ «О порядке разработки и утверждения нормативов предельно допустимых вредных воздействий на водные объекты» [116]. Действует; также *Положение о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах*, утвержденное постановлением Правительства РФ от 23 ноября 1996 г. № 1404 [115].

Другим постановлением Правительства РФ – от 10 марта 2000 г. № 208 [140], включившим в себя *Правила разработки и утверждения нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ и нормативов предельно допустимых вредных воздействий на морскую среду и природные ресурсы внутренних морских вод и территориального моря РФ*, определено, что нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ разрабатываются и утверждаются специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, исходя из целевого назначения водного объекта:

- для водных объектов, используемых для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, – Минздравом России;
- для водных объектов рыбохозяйственного значения – Росрыболовством по согласованию с МПР России.

Нормативы предельно допустимых вредных воздействий на морскую среду и природные ресурсы внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации разрабатываются и утверждаются МПР России по согласованию Росрыболовством, Санитарно-эпидемиологической службой Минздрава России Росгидрометом.

Для исключительной экономической зоны Российской Федерации в соответствии с постановлением Правительства РФ от 3 октября 2000 г. № 748 установлены *Пределы допустимых концентраций вредных веществ* [144], сброс которых в исключительной экономической зоне РФ разрешен только в процессе нормальной эксплуатации судов, других плавучих средств, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений.

Во исполнение указанных правовых актов специально уполномоченным государственным органом в области охраны окружающей среды и водопользования МПР России, а также Минздравом России и Росрыболовством разработаны и приняты соответствующие ведомственные нормативные документы. К ним в первую очередь могут быть отнесены санитарно-гигиенические и рыбохозяйственные нормативы ПДК веществ в различных типах вод, производственно-технические нормативы предельно допустимых сбросов (ПДС) загрязняющих веществ в водные объекты, а также природоохранные и гигиенические правила (СанПиН, ПНД Ф и др.), многочисленные методические указания (МУ) и методики по контролю (МУК и др.) за их соблюдением.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 2 марта 2000 г. №182 [138] природоохранные (экологические) нормативы качества **атмосферного воздуха**, методы их определения, предельно допустимые

уровни физических воздействий на атмосферный воздух, предельно допустимые (критические) нагрузки на экологические системы и другие экологические нормативы в целях охраны атмосферного воздуха устанавливаются и пересматриваются Ростехнадзором, а гигиенические нормативы качества атмосферного воздуха, в том числе, предельно допустимые уровни физических воздействий на него, при которых отсутствует вредное воздействие на здоровье человека, – Минздравом России.

Постановлением Правительства РФ от 2 марта 2000 г. № 183 [139] также определено, что Ростехнадзором для конкретных предприятий, учреждений, организаций России разрабатывает и утверждает порядок и методы создания нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и временно согласованных выбросов и порядок выдачи разрешений на указанные выбросы. Эта же служба утверждает предельно допустимые нормативы вредных физических воздействий на атмосферный воздух, за исключением предельно допустимых нормативов вредных физических воздействий, оказывающих отрицательное влияние на здоровье людей, методы определения этих нормативов и виды источников, для которых они устанавливаются совместно с Министерством здравоохранения Российской Федерации. Таков же механизм утверждения порядка выдачи разрешений на вредные физические воздействия на атмосферный воздух. При этом Минздрав России самостоятельно утверждает предельно допустимые нормативы вредных физических воздействий на атмосферный воздух, оказывающих отрицательное влияние на здоровье людей, а также методы определения этих нормативов и виды источников, для которых они устанавливаются.

Как и в случае нормирования качества вод и воздействий на водные объекты в отношении атмосферного воздуха и вредных физических факторов имеется значительное число ведомственных нормативных документов (в основном, МПР и Минздрава России, а также Росгидромета). К ним в первую очередь могут быть отнесены санитарно-гигиенические нормативы ПДК веществ в воздухе, производственно-технические нормативы предельно, допустимых выбросов (ПДВ) загрязняющих веществ в атмосферу, а также методические указания и методики по контролю за их соблюдением.

Для улучшения состояния окружающей природной среды, предотвращения деградации природных комплексов и снижения влияния неблагоприятного экологического фактора на здоровье населения Российской Федерации постановлением Правительства РФ от 7 декабря 2001 г. №860 принята Подпрограмма «Регулирование качества окружающей природной среды» в рамках ФЦП «Экология и природные ресурсы России (2002-2010 г.)». Данная подпрограмма является основой для дальнейшего развития механизма природоохранного нормирования.

Экологическая стандартизация. Стандартизация, как сказано в Федеральном законе «О техническом регулировании» [80], – это деятельность по установлению норм, правил и характеристик в целях обеспечения безопасности продукции, работ и услуг для окружающей среды, жизни,

здоровья и имущества человека; безопасности хозяйственных объектов с учетом риска возникновения природных и техногенных катастроф, других чрезвычайных ситуаций. Данный Закон установил, что требования, устанавливаемые государственными стандартами, являются обязательными для соблюдения государственными органами управления, субъектами хозяйственной деятельности.

Государственные стандарты в области охраны окружающей среды («экологические стандарты») – это требования к количественным или качественным показателям природных объектов, имеющие, юридическую значимость. Иногда употребляют синоним этого термина – «стандарты качества окружающей среды», под которым понимают установленные компетентными органами государства научно обоснованные предельно допустимые нормативы состояния окружающей среды, превышение которых создает угрозу для человека и окружающей его природной среды. К ним относятся ГОСТы, СНиПы (строительные нормы и правила), СанПиНы (санитарные правила и нормы), ПНДФы (природоохранные федеральные нормативные документы), ГНы (государственные нормативы) и др.

Основной группой экологических стандартов являются Государственные стандарты – ГОСТы. Среди них с 1976 г. действует *Система стандартов в области охраны природы и улучшения использования природных ресурсов*, которая содержит более 80 государственных (принимаются Госстандартом Госени) и около 50 отраслевых стандартов, принимаемых специально уполномоченными на то ведомствами. Всего имеются данные о более чем 1800 российских нормативно-технических документах, в которых содержатся природоохранные нормы и. правила, из которых примерно 80% носят рекомендательный характер.

Первый ГОСТ по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов был введен в действие еще в СССР в 1977 г. Он назывался «*Система стандартов в области охраны природы и улучшения использования природных ресурсов*» (ГОСТ 17.0.0.01-76) и стал основополагающим для природоохранной стандартизации.

В России в настоящее время введена новая классификация государственных стандартов и действует *Общероссийский классификатор стандартов* (ОКС), который входит в состав Единой системы классификации и кодирования технико-экономической и социальной информации (ЕСКК) Российской Федерации.

Настоящий классификатор гармонизирован с Международным классификатором стандартов (МКС) и Межгосударственным классификатором стандартов. Объектами классификации ОКС являются стандарты и другие нормативные и технические документы.

Этот классификатор устанавливает коды и наименования классификационных группировок, используемых для классификации и индексирования объектов классификации. В ряде случаев для обеспечения точности индексирования и облегчения поиска классификационные

группировки содержат помеченные звездочкой (*) пояснения и ссылки на коды других классификационных группировок.

Классификатор представляет собой иерархическую трехступенчатую классификацию с цифровым алфавитом кода классификационных группировок всех ступеней иерархического деления. На первой ступени (раздел) классифицируются предметные области стандартизации, имеющие дальнейшее деление на второй и третьей ступенях классификации (группа, подгруппа). Раздел идентифицируется двузначным цифровым кодом; код группы состоит из кода предметной области и трехзначного цифрового кода группы, разделенных точкой; код подгруппы состоит из кода группы и собственного двузначного кода, разделенных точкой, например:

13 Охрана окружающей среды, защита человека от воздействия окружающей среды. Безопасность

13.020 Охрана окружающей среды

13.020.10 Управление окружающей средой

* Включая сертификацию и аудит систем управления окружающей средой

13.020.20 Экономика окружающей среды

* Включая устойчивое развитие

13.020.30 Оценка воздействия на окружающую среду

* Включая управление окружающей средой при допущении риска 13.020.40

Загрязнение, борьба с загрязнением и консервация

* Включая экотоксикологию

13.020.50 Экологическая маркировка

13.020.60 Жизненный цикл продукции

13.020.70 Проекты в области охраны окружающей среды

13.020.99 Охрана окружающей среды, прочие аспекты.

Система отечественной стандартизации природоохранной деятельности сегодня имеет три основных направления действия:

а) определение экологических нормативов предельных воздействий на окружающую среду;

б) определение эколого-организационных стандартов, т.е. основных требований к организации охраны окружающей среды. (К таким, например, относится ГОСТ 17.1.3.02-77 «Охрана природы. Правила охраны водных объектов при лесосплаве», которым определен охранительный процесс данной деятельности);

в) стандартизация экологической терминологии.

Хотя стандарты закрепляют преимущественно технические правила, они обладают всеми чертами правовых актов, входят в систему права, занимают свое собственное место в иерархии норм. Стандарт выполняет служебную роль по отношению к законодательству, он не регулирует экологических отношений, а устанавливает определенные *качества*; критерии, которым должен соответствовать тот или иной объект, находящийся в сфере экологических правоотношений.

Российские государственные стандарты и иные нормативные документы в области охраны окружающей среды разрабатываются с учетом научно-технических достижений и требованием международных стандартов (правил).

Вводимые в России с 1998 г. в рамках системы ГОСТ Р международные стандарты серии ИСО 14000 – пример тому. Они представляют собой набор из более 20 отдельных стандартов двух типов:

а) содержащих требования, которые можно объективно оценить для сертификации продукции и регистрации (лицензирования) деятельности и/или самодекларации;

б) содержащих рекомендации по разработке и реализации систем экоориентированного управления, т.е. стандарты, ориентированные на организационные аспекты и на процессы.

ЛЕКЦИЯ №13

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УЧЕТ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Учет в сфере охраны окружающей среды и природопользования («экологический учет»). Среди правовых механизмов охраны окружающей среды и управления природопользованием фактически существует формально не определенный законодательством, но весьма значимый механизм учета использования и охраны природных ресурсов, а также разнообразных воздействий на окружающую среду и их источников. Вплотную к нему примыкает еще одна область информационной деятельности природопользователей – отчетность о состоянии (качестве) окружающей среды и воздействиях на нее в различных формах. Вычленение этих информационно-правовых мероприятий, осуществляемых государственными органами, предприятиями-природопользователями, а также иными лицами в отдельный механизм вполне оправдан как с позиций управления (учет является самостоятельной функцией в нем), так и с позиций юриспруденции – так как учет ведется в виде официальных документов, некоторые из которых имеют нормативно-правовой характер.

Среди таких документов, учитывающих значимые для охраны окружающей среды показатели, в том числе касающиеся деятельности природопользователей, отмечаются:

- государственные кадастры природных ресурсов, а также соответствующие регистры и реестры;
- формы государственного статистического наблюдения (для природопользователей – формы госстатотчетности);
- паспорта природных и техногенных объектов, а также территорий;
- геоинформационные системы (ГИС), а также банки и базы данных об окружающей среде и воздействиях на нее на электронных носителях. Использование форм учета экологически значимой информации позволяет

унифицировать сведения и результаты измерений, что принципиально важно для эффективного управления и требуется в ряде законов, в частности, «Об обеспечении единства измерений» [30], «Об информации, информатизации и защите информации» [35].

Государственные кадастры природных ресурсов, регистры, реестры. Одной из главных форм учета и социально-экономической оценки природных ресурсов являются их **кадастры**, под которыми понимается совокупность сведений о количественном и качественном состоянии этих ресурсов, их экологической и экономической цене. Правовой основой их ведения являются природоресурсные и другие Кодексы (Земельный, Водный, Лесной, Градостроительный), а также ряд Федеральных законов («О мелиорации земель», «О недрах», «О животном мире», «Об особо охраняемых природных территориях», «Об отходах производства и потребления»). К сожалению, и новом Законе «Об охране окружающей среды» упоминание о кадастрах природных объектов и ресурсов отсутствует, хотя в ст. 5, 6 и 69 есть упоминание о ведении государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, и учета особо охраняемых природных территорий.

Тем не менее, в соответствии с действующим российским законодательством, государственные кадастры природных объектов и их ресурсов ведутся по отдельным видам природных ресурсов и по территориям. Их ведение возлагается на соответствующие государственные природоохранные и иные органы.

В настоящее время в Российской Федерации ведутся следующие кадастры: земельный; водный; лесной; месторождений и проявлений полезных ископаемых; объектов животного мира; природно-заповедных объектов; лечебно-оздоровительных ресурсов природы и прочие. Для каждого из них устанавливается своя структура и порядок ведения, а также специально уполномоченный в этой области государственный орган.

Земельный кадастр. Основные положения о земельном кадастре содержатся в Земельном кодексе РФ [14], в законах «О государственном земельном кадастре» [67], и «О землеустройстве» [69], «О разграничении государственной собственности на землю» [72], примерно в десятке постановлений Правительства РФ и еще более, чем в десяти ведомственных нормативных документах в основном Росземкадастра, собранных в специальных сборниках. Этими актами и, документами устанавливается распределение земли по категориям, кадастровое деление территории России, правила оформления кадастрового плана земельных участков и постановки их на учет, принципы государственной кадастровой оценки земли, инвентаризации сведений о земельных участках. Кроме того, в них определено, что государственный земельный кадастр, регистрация и оформление документов о правах на земельные участки и связанную с ними недвижимость ведутся по единой схеме на, всей территории Российской Федерации, являясь основой для создания эффективной системы платежей за

землю, регулирования всех операций с землей, защиты прав на земельные участки и прочно связанную с ними, недвижимость. Ведение государственного земельного кадастра возложено на Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость), его территориальные органы.

Водный кадастр. Правовой основой его ведения является Водный кодекс Российской Федерации [7], в частности, его ст.79. Государственный водный кадастр представляет собой свод данных о водных объектах, их водных ресурсах, использовании водных объектов, о водопользователях. Этот кадастр ведется в Российской Федерации также по единой системе, и основывается на данных государственного учета вод.

Предоставление водопользователями в специально уполномоченный государственный орган управления использованием и охраной водного фонда данных, подлежащих включению в государственный водный кадастр, является обязательным.

На основе государственного водного кадастра осуществляется государственное управление в области использования и охраны водных объектов (ресурсов). Ведение кадастра осуществляется специально уполномоченными на это государственными органами - Росводресурсами и Росгидрометом.

Порядок ведения водного кадастра определяется водным законодательством Российской Федерации. В рамках водного кадастра производится паспортизация рек и озер, имеющих экологическое, экономическое, рекреационное значение. Специально уполномоченный государственный орган управления использованием и охраной водного фонда обязан обеспечить доступ к информации, содержащейся в государственном водном кадастре, в порядке, установленном водным законодательством РФ.

Лесной кадастр. Правовой статус государственного лесного кадастра определен Лесным кодексом РФ [10], в частности, его ст. 67-68. Он содержит в себе перечень сведений о количественном и качественном состоянии лесов России по их видам (сосна, ель, береза, пихта, лиственница, кедр, дуб, бук и др.), по категории защищенности (особо охраняемые леса, первой группы, прочие леса первой группы, леса второй, третьей группы), по видам лесных пользований (основным – заготовка древесины и живицы, побочным – сбор грибов и ягод, сенокошение, пастьба скота, раскорчевка пней, заготовка лекарственного сырья и *т.п.*), по воспроизводству лесов.

Государственный лесной кадастр включает данные государственного учета лесного фонда, который ведется на основании ст. 67. *Лесного кодекса РФ*. Осуществляется он в соответствии с постановлением Правительства РФ «О ведении государственного учета лесного фонда» [119] Федеральным агентством лесного хозяйства России с участием Минсельхоза России и других заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

Данные лесного кадастра широко используются для выбора лесосырьевых баз лесозаготовительных организаций, проведения лесовосстановительных работ, работ по реконструкции леса, замене малопродуктивных пород высокопродуктивными, для перевода лесных площадей в нелесные, организации природных парков, особо охраняемых лесных массивов и других мероприятий по охране и рациональному использованию лесных ресурсов.

Государственный лесной кадастр ведет Рослесхоз, его органы на местах. В соответствии с Положением [168] этот орган обеспечивает государственный учет лесного фонда, определяет порядок ведения, и методику экономической оценки лесов, а также перечень показателей и формы документов Государственного лесного кадастра. В свою очередь Росприроднадзор составляет государственный кадастр подведомственных особо охраняемых природных территорий федерального значения.

Кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых. Его правовой режим определен Законом Российской Федерации «О недрах» [23], В ст. 30 этого Закона сказано, что государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых должен включать сведения по каждому месторождению, характеризующие количество и качество основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, содержащиеся в них компонентах, горнотехнические, гидрогеологические, экологические и другие условия разработки месторождения, содержать геолого-экономическую оценку каждого месторождения, а также включать сведения по выявленным проявлениям полезных ископаемых. Он необходим для разработки федеральных и региональных программ геологического изучения недр, комплексного использования месторождений полезных ископаемых, рационального размещения предприятий по их добыче.

Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых ведется федеральным органом управления государственным фондом недр (Федеральным агентством по недропользованию). Он формируется на основе геологической информации, предоставляемой предприятиями, осуществляющими геологическое изучение недр, а также на основе государственной отчетности предприятий, осуществляющих разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу. Порядок предоставления такой информации устанавливается Правительством Российской Федерации.

Кадастровые данные необходимы в момент проведения конкурса (аукциона) на разработку разведанного месторождения полезных ископаемых. При этом размер начальной ставки платежа за пользование недрами, предлагаемый собственником недр (в лице государственного органа) определяется с помощью кадастровой информации о выставленном на конкурс месторождении.

Кадастр объектов животного мира ведется на основании Федерального закона «О животном мире» [39], в ст. 14 которого определено, что государственный кадастр объектов животного мира содержит совокупность

сведений о географическом распространении объектов животного мира, их численности, а также характеристику среды обитания, информацию об их хозяйственном использовании и другие необходимые данные. Он ведется в целях обеспечения охраны и использования животного мира, сохранения и восстановления среды его обитания.

Своеобразным кадастром природных ресурсов служит Красная книга редких и находящихся под угрозой исчезновения видов растений и животных. Включение вида в Красную книгу означает повсеместное его изъятие из хозяйственного оборота и полный запрет на какое-либо использование. Она ведется Росприроднадзором. Порядок ведения Красной книги определяется Правительством Российской Федерации [107], так же как и ведение государственного кадастра объектов животного мира. При этом на ведомственном уровне этот порядок соответствующим образом конкретизируется.

Кадастр природно-заповедных объектов ведется на основании Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» [37]. В ст. 4 Закона указано, что государственный кадастр особо охраняемых природных территорий (ООПТ) включает сведения о статусе этих территорий, их географическом положении и границах, режиме особой охраны этих территорий, о природопользователях, эколого-просветительской, научной, экономической, исторической и культурной ценности. Данный кадастр составляется для оценки состояния природно-заповедного фонда, определения перспектив развития сети данных территорий, повышения эффективности государственного контроля за соблюдением соответствующего режима, а также учета данных территорий при планировании социально-экономического развития регионов.

Порядок ведения государственного кадастра ООПТ устанавливается Правительством России, а правила разрабатываются специально уполномоченным в этой сфере органом – МПР России. Ведение надзора осуществляет Росприроднадзор. По ООПТ регионального значения, являющимся собственностью субъектов РФ, – кадастр ведется органами исполнительной власти этих субъектов, а по особо охраняемым природным территориям местного значения, являющимся собственностью муниципальных образований, – органами местного самоуправления.

Государственный кадастр отходов. В соответствии со ст. ст. 19 и 20 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» [58] лица, осуществляющие деятельность в области обращения с отходами, обязаны вести в установленном порядке учет образовавшихся, использованных, обезвреженных, переданных другим лицам или полученных от других лиц, а также размещенных отходов. Эти сведения составляют основу Государственного кадастра отходов, который включает в себя федеральный классификационный каталог отходов, государственный реестр объектов размещения отходов, а также банк данных об отходах и о технологиях использования и обезвреживания отходов различных видов.

Государственный кадастр отходов ведется Ростехнадзором по единой для Российской Федерации системе. Порядок ведения государственного кадастра отходов определяется Правительством Российской Федерации. Правила инвентаризации объектов размещения отходов, отнесения отходов к конкретному классу опасности и их паспортизации, учета в области обращения с отходами, а также порядок предоставления информации индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами, осуществляющими деятельность в области обращения с отходами, также разрабатываются Ростехнадзором (ранее – МПР России).

При этом организация и ведение государственного кадастра отходов в части, касающейся обращения с бытовыми отходами, осуществляется Ростехнадзором и его территориальными органами совместно с органами архитектуры и строительства.

К прочим кадастровым документам следует отнести документы учета опасных производственных объектов (ОПО) и в том числе предприятий-загрязнителей окружающей среды, опасных веществ и отходов – по составу и токсичности, а также разрешений на их ввоз, учетные формы для горных отводов и лицензий на водопользование, зоологических коллекций и биологических добавок к пище. Рассмотрим некоторые из них.

Кадастр лечебно-оздоровительных ресурсов природы. Природные лечебные ресурсы, лечебно-оздоровительные местности и курорты являются национальным достоянием народов Российской Федерации, предназначены для лечения и отдыха населения и относятся, соответственно, к особо охраняемым природным объектам и территориям, имеющим собственные отличия в использовании и защите. Отношения в сфере изучения, использования, развития и охраны природных лечебных ресурсов регулирует Федеральный закон «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях, и курортах» [36]. В соответствии с ним ведется Государственный реестр лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

К природным лечебным ресурсам относятся: минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, лечебный климат, другие природные объекты и условия, используемые для лечения и профилактики заболеваний, организации отдыха. Курорты и лечебно-оздоровительные местности могут иметь федеральное, региональное или местное значение. Все это должно быть учтено в государственном реестре, ведение которого возложено на специально уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган (Минздрав России).

Органы Госсанэпиднадзора во исполнение постановления Главного государственного санитарного врача РФ «О государственной регистрации биологически активных добавок к пище» [188] ведут также Федеральный Реестр биологически активных добавок к пище (БАД).

В целях охраны здоровья человека и окружающей среды от вредного воздействия потенциально опасных химических и биологических веществ постановлением Правительства РФ «О государственной регистрации

потенциально опасных химических и биологических веществ» [101] введена государственная регистрация, включающая информацию о номенклатуре, производстве, применении этих веществ, и назначении, свойствах, биологическом действии и поведении в окружающей среде. Государственная регистрация также возложена на органы Госсанэпиднадзора и Ростехнадзора. Объектами регистрации служат все потенциально опасные вещества как природного, так и искусственного происхождения, производимые на территории России либо закупленные за рубежом для использования в народном хозяйстве и быту. На основе данных этой регистрации и ведется Федеральный регистр потенциально опасных веществ.

Во исполнение указанного постановления Правительства РФ разработана «Инструкция о порядке государственной регистрации потенциально опасных химических и биологических веществ», которая утверждена соответствующими ведомствами 25.05.93 г. [185].

Еще одним ведомством, имеющим отношение к реестрам (регистрам) в сфере охраны окружающей среды, является Госгортехнадзор России (ныне Ростехнадзор), который ведет Реестр опасных производственных объектов [214]. Это же ведомство занимается Реестром (реестром) горных отводов совместно с Роснедрами.

Формы государственного статистического наблюдения и отчетности

Объектом статистического наблюдения в сфере охраны окружающей среды («экологической статистики») являются окружающая среда в целом, ее природные и антропогенные компоненты, оказывающие неблагоприятное воздействие на природу и человека. *Цель* экологической статистики обеспечить государственные и муниципальные органы экологического управления, всех юридических лиц (хозяйствующих субъектов), общественных объединений и граждан достоверной и систематизированной информацией экологического характера для принятия соответствующих решений.

Для достижения этой цели необходимо решение комплекса *задач*: определение способов и организация получения учитываемой информации (ее сбор, обработка и анализ); разработка системы показателей и методов их исчисления; характеристика наличия, качества, состояния, размещения (территориальная привязка) природных ресурсов, источников воздействия на ОС и ущербов, ей наносимых, эффективности природоохранных мероприятий, а также прямых и косвенных последствий антропогенной деятельности для природы и здоровья жизнедеятельности людей.

Государственное статистическое наблюдение ведется под руководством Федеральной службы государственной статистики (Росстата), осуществляющего межотраслевую координацию и функциональное регулирование в сфере государственной статистики совместно с иными специально уполномоченными в области охраны окружающей среды государственными органами, которым учитываемую информацию

предоставляют как юридические лица-природопользователи, так и государственные органы по принадлежности.

Росстат и его территориальные подразделения собирают экологически значимую информацию по утверждаемым этой Федеральной службой формам статистического наблюдения, которых в сфере природопользования и охраны ОС сегодня насчитывается более 60, из них число приоритетно используемых – около 30 (в зависимости от отрасли природопользования или вида деятельности хозяйствующего субъекта). Перечень этих форм госстатнаблюдения (отчетности) Росстата и Рослесхоза приводится далее.

Формы Росстата:

1. *Форма № 4-ос.* Сведения о текущих затратах на охрану окружающей природной среды, экологических и природоресурсных платежах.

2. *Форма № 1-экофонд.* Сведения о начисленных платежах за загрязнение окружающей среды и движении средств государственных экологических фондов.

3. *Форма №2-тп-воздух (годовая).* Сведения об охране атмосферного воздуха.

4. *Форма № 2-тп-воздух (срочная).* Сведения об охране атмосферного воздуха.

5. *Форма № 2-тп (токсичные отходы).* Сведения об образовании, поступлении, использовании и размещении токсичных отходов производства и потребления.

6. *Форма № 1-заповедник.* Сведения о государственных природных заповедниках и национальных парках.

7. *Форма № 01-гр.* Сведения о геологоразведочных работах.

8. *Форма № 2-тп (охота).* Сведения об охотничьих хозяйствах.

9. *Форма № 1-п (рыба).* Сведения об улове рыбы, Добыче других водных биоресурсов и производстве рыбной продукции.

10. *Форма №2-ос.* Сведения о выполнении водоохранных работ на водных объектах.

11. *Форма № 5-ос (рыбвод).* Сведения об охране и воспроизводстве ценных промысловых рыб.

12. *Форма № 6-ос* Сведения о загрязнении окружающей среды при авариях на магистральных трубопроводах.

13. *Форма № 1-лх.* Сведения о проведении лесовосстановительных работ.

14. *Форма № 2-лх:* Сведения по отпуску древесины, мерам ухода за лесом, подсочке и побочным пользованиям.

15. *Форма № 3-лх.* Сведения о рубках ухода и санитарных рубках леса.

16. *Форма № 4-лх.* Сведения об остатках древесины на лесосеках и очистке мест рубок.

17. *Форма № 5-лх.* Сведения о лесных пожарах.

18. *Форма № 12-лх.* Сведения о лесозащите.

19. *Форма №1-рлх (Чернобыль).* Сведения о лесовосстановлении и залесении территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению.

20. *Форма № 2-тп (радиоактивные вещества)*. Сведения о наличии, производстве, поступлении и передаче радиоактивных веществ, радионуклидных источников.

21. *Форма № 2-тп (радиоактивность)*. Сведения о радиоактивных отходах, поступлении радионуклидов в окружающую среду и загрязненных территориях.

22. *Форма № П (Чернобыль)*. Сведения об изменении численности и возрастно-половом составе населения в зонах радиоактивного загрязнения,
Формы Рослесхоза:

23. *Форма № 5-кс* Сведения об использовании капитальных вложений по источникам финансирования.

24. *Форма № 1-парк*. Сведения о выполнении работ по благоустройству территорий национальных парков и проведении рекреационных мероприятий.

25. *Форма № 19-лх (охота)*. Сведения по ведению охотничьего хозяйства.

26. *Форма № 20-лх*. Сведения о ведении хозяйства в кедровых лесах.

27. *Форма № 22-лх (защита)*. Сводная ведомость инвентаризации очагов вредителей и болезней.

28. *Форма № 23-лх (защита)*. Сведения о нарушениях санитарных правил и мерах наказания.

29. *Форма № 24-пх (защита)*. Сведения о санитарных рубках.

30. *Форма № 5-лесхоз*. Сведения о лесонарушениях.

31. *Форма № 18-лесхоз*. Сведения о государственном контроле за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов в Российской Федерации.

32. *Форма № 2-РО*. Сведения о ревизиях обходов.

Наиболее часто в деятельности большинства предприятий используются только 5 форм. Это:

1. *Сведения о текущих затратах на охрану окружающей природной среды, экологических и природоресурсных платежах – форма № 4-ОС* (годовая, утв. постановлением Госкомстата от 24.07.2000 № 68). Форма предоставляется до 25 января местному органу госстатистики – юридическими лицами, их обособленными подразделениями, имеющими очистные сооружения, а также осуществляющими природоохранные мероприятия. Отчет включает данные о идущих затратах по, охране природы, затратах на капитальный ремонт основных природоохранных фондов, их среднегодовой стоимости, а также сведения об экологических платежах за загрязнение окружающей среды и плате за природные ресурсы.

2. *Сведения об образовании, поступлении, использовании и размещении токсичных отходов производства и потребления – форма № 2-гп (токсичные отходы)*, годовая, (утв. постановлением Госкомстата от 11.09.98 № 95. Форма предоставляется до 20 января местному органу госстатистики, Ростехнадзору и органу, осуществляющему государственное регулирование в соответствующей отрасли экономики-юридическими лицами, их обособленными подразделениями, на которых образуются токсичные отходы

(по перечню, установленному органами госстатистики). Отчет включает данные о наименовании (видах и классах опасности) отходов, их наличии, образовании на предприятии и поступлении от других предприятий, а также об их использовании, обезвреживании и передаче отходов другим предприятиям (дни использования, обезвреживания, хранения или захоронения) с подведением итога о суммарном наличии отходов на предприятии.

3. *Сведения об охране атмосферного воздуха – **формы № 2-мп-воздух (годовая)** и **№ 2-мп-воздух (срочная)***, за 1 полугодие (утв. постановлением Роскомстата от 27.07.2001 г. №53 и 03.08.98 г. №81). Формы предоставляются до 12 января (годовая) и до 20 июня (срочная) местному органу госстатистики в субъекте РФ, а последняя также Ростехнадзору - юридическими лицами и их обособленными подразделениями, имеющими стационарные источники загрязнения атмосферного воздуха (по перечню, установленному органами госстатистики). Отчет включает разделы: 1) выбросы загрязняющих веществ (ЗВ) в атмосферу, их очистка и утилизация (т/год); 2) выбросы в атмосферу специфических ЗВ (т/год); 3) источники выбросов ЗВ в атмосферу; 4) выполнение мероприятий по уменьшению выбросов ЗВ в атмосферу.

4. *Сведения об использовании воды – **форма № 2-мп (вода)***, годовая (утв. постановлением Роскомстата от 04.11.97 № 74).

Форма предоставляется до 10 января местному органу госстатистики и субъекту РФ, местному органу Федерального агентства водных ресурсов и органу, осуществляющему госрегулирование в соответствующей отрасли экономики - юридическими лицами всех форм собственности, их филиалами и представительствами, осуществляющими водопользование. При этом Росводресурсы, в свою очередь, до 30 мая отчитывается перед Росстатом по согласованной программе. Отчет включает следующие разделы: 1) забрано из природных источников, получено от других предприятий (организаций), использовано и передано воды; 2) водоотведение.

5. *Сведения об инвестициях в основной капитал, направленных на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов **форма № 18-КС***, годовая (утв. постановлением Госкомстата от 21.07.98 №73, см, также Инструкцию по заполнению данной формы, утвержденную постановлением Госкомстата РФ от 3 октября 1996 г. № 123). Форма предоставляется до 4 февраля после отчетного года местному органу госстатистики в субъекте РФ – юридическими лицами и их обособленными подразделениями (кроме субъектов малого предпринимательства). Отчет включает данные о вводе в действие мощностей и разнообразных объектов природоохранной сферы (например, очистных сооружений, систем оборотного водоснабжения, установок для сбора нефти и мусора с акваторий, рекультивации земель и т.д.), а также об инвестициях в них за счет всех источников финансирования.

Таким образом, в настоящее время из указанных в начале форм экологического учета наиболее широко применяются, формы кадастрового и статистического учета. Другие формы учета – паспорта, например, паспорт

предприятия-природопользователя или паспорт токсичного отхода, применяются значительно реже и здесь не рассматриваются. То же самое можно отметить и в отношении геоинформационных систем и различных электронных банков и баз данных, которые еще только входят в практику природоохранной работы.

ЛЕКЦИЯ №14

ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Понятия, формы и система экологического лицензирования. Лицензия (от лат. *licentia* – свобода, право) в общем виде определяется Законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» [74] как официальный документ компетентного государственного органа, содержащий специальное Разрешение (право) на осуществление конкретного вида деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий, выданное лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю. Понятием «лицензирование» в том же законе обозначены мероприятия, связанные с выдачей, переоформлением, приостановлением и аннулированием лицензий, а также с надзором лицензирующих органов за соблюдением лицензиатами соответствующих лицензионных требований и условий (ст. 2).

Лицензионные требования и условия – это совокупность установленных нормативными правовыми актами требований и условий, выполнение которых лицензиатом обязательно при осуществлении лицензируемого вида деятельности. *Лицензиат* – юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, имеющие лицензию на осуществление конкретного вида деятельности.

Понятие «государственная система лицензирования», определяемое как единый порядок предоставления лицензий, включающий информационную, научно-аналитическую, экономическую и юридическую подготовку материалов и их оформление, введено в РФ природоохранным законом «О недрах» [25]. В нем *лицензия* определена как документ, удостоверяющий право ее владельца на пользование (недрами) в определенных границах в соответствии с указанной целью в течение установленного срока при соблюдении им оговоренных требований и условий (ст. 2).

Понятие «экологическая лицензия» пока в правовых актах не закреплено, хотя в литературе, например, по экологическому праву употребляется. Как правило, под термином *экологическая лицензия* понимается лицензия в области охраны окружающей природной среды или использования природных ресурсов.

Таким образом, в самом первом приближении под экологической лицензией может подразумеваться разрешение на природопользование; на

выбросы, сбросы, размещение вредных веществ (в т.ч. отходов) с указанием способов охраны и рационального природопользования, а также обеспечения экологической безопасности человека и окружающей его природной среды. Процесс подготовки документов, экологическая экспертиза соответствующих материалов и процедура выдачи разрешения, а также надзор за выполнением условий его реализации и есть по сути экологическое лицензирование.

Всесторонне рассматривая *систему экологического лицензирования*, прежде всего следует отметить, что с точки зрения теории государства и права экологическое лицензирование, традиционно относимое к методам административно-правового регулирования отношений в экологической сфере, является комплексным управленческим мероприятием, включающим и административные, и экономические, и даже «чисто рыночные», договорные гражданско-правовые отношения. Так, в частности, оно включает в себя *элементы административной разрешительно-контрольной системы*, предусматривающий ограничивающие условия:

- экологические стандарты, нормативы и лимиты, а также сертификаты;
- требования осуществить оценку воздействия на окружающую среду и представить ее результаты на государственную экологическую экспертизу;
- обязательность экологического контроля и т.д.

С другой стороны, экологическое лицензирование косвенно опирается и *экономический механизм управления*, затрагивающий платежи за использование природных ресурсов и загрязнение окружающей среды, а также постепенно вводимые и развиваемые *гражданско-правовые рыночные договорные отношения* - в том числе экострахование, экоаудит и др.

При этом сами экологические лицензии могут носить характер товар и продаваться потенциальным покупателям, например на аукционах, как это делается во многих странах с развитой рыночной экономикой.

Экологическое лицензирование, таким образом; подразумевает выдачу разрешений (лицензий) на «экологически значимую» деятельность (прежде всего на природопользование) с указанием видов, объемов и лимитов мероприятии по использованию природных ресурсов, других экологических требований, при которых допускается лицензируемая деятельность, а также последствий несоблюдения этих требований.

С точки зрения управления – это система мер, направленных на регулирование природопользования, охрану природы и защиту человека посредством разработки экологических регламентации и ограничений. Сюда же помимо лицензирования обычно входят: территориальные и ресурсные кадастры, региональные и отраслевые (для каждого вида ресурса) лимиты, а также соответствующие платежи и другие элементы современной системы экологического менеджмента.

Сегодня в России экологическое лицензирование составляет стержень комбинированной стратегии управления охраной окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности. В настоящее время экологические лицензии выполняют триединую задачу и являются:

формой учета пользователей природных ресурсов (в том числе ресурсов пространства – территории, акватории или условного объема атмосферы, используемых для выбросов, сбросов и т.д.); *формой контроля* за потреблением ресурсов или загрязнением окружающей среды и *формой распоряжения* природными ресурсами и правами на загрязнение (или на другое воздействие) окружающей среды.

Сама же экологическая лицензия – документ, фиксирующий особенности взаимоотношений между специально уполномоченным государственным органом в области управления природопользованием и охраной окружающей среды, с одной стороны, и природопользователем (юридическим или физическим лицом) – с другой. Она устанавливает, исходя из эколого-экономической ситуации и государственной политики в этой области, соответствующие требования и ограничения на ведение хозяйственной деятельности. Различают **две формы** (два типа) экологических лицензий: *комплексные и специальные (частные)*.

К первому типу относится лицензия на комплексное природопользование, и ко второму – на частные виды работ. Формы экологических лицензий, применяемых в России, устанавливаются в соответствии с видами права природопользования: комплексного и специального (частного – по видам ресурсов), а также права на загрязнение или другое воздействие (выбросы, сбросы, размещение отходов) на ОС.

Любая *экологическая лицензия* выдается только после проведения государственной экологической экспертизы, а в случае лицензии на комплексное природопользование – только после получения природопользователем местных (специальных) разрешений в специализированных государственных органах (по видам ресурсов или деятельности). Тем самым лицензия на комплексное природопользование объединяет разрозненные экологические лимиты и другие требования (экологические, санитарно-гигиенические, противоаварийные и др.) в систему – по территории или по объекту в целом, а также по совокупности видов лицензируемой деятельности.

Правовые основы лицензирования. В соответствии с Гражданским кодексом РФ, а также законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» некоторыми видами деятельности, перечень которых определяется Законом, юридическое лицо может заниматься только на основании *специального разрешения (лицензии)*. Право юридического лица осуществлять деятельность, на занятие которой необходимо получение лицензии, возникает с момента получения такой лицензии или в указанный в ней срок и прекращается по истечении срока ее действия, если иное не установлено законом или иными правовыми актами.

На законодательном уровне российский механизм лицензирования различных видов хозяйственной, а в особенности, природоохранной и иной экологически значимой деятельности, в целом пока не до конца отлажен. Регулирование продолжается на уровне подзаконных актов и иных

нормативных документов. Так, в частности, лицензирование *деятельности по охране окружающей среды*, а также *деятельности, связанной с использованием природных ресурсов*, этим законом не регулируется и поэтому регламентируется рядом постановлений Правительства России, в частности «О лицензировании отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды» и более десятка других.

Типовая процедура лицензирования. Постановление «О лицензировании отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды» предписывает Ростехнадзору (ранее МПР России и Госкомэкологии) осуществлять лицензирование фактически только в одной области – обращения с опасными промышленными и иными отходами. Это и есть сегодня экологическое лицензирование в узком смысле.

Установленный Законом и указанным постановлением Правительства РФ общий порядок ведения лицензионной деятельности определяет:

- документы, представляемые заявителем в органы, уполномоченные на ведение лицензионной деятельности;
- основания для отказа в выдаче лицензии; указываемые и лицензии сведения;
- порядок оформления и переоформления лицензии;
- платность лицензирования;
- условия приостановления действия лицензии, потери ею юридической силы и ее аннулирования и другие вопросы.

В соответствии с Законом и утвержденным указанным постановлением Перечнем видов деятельности, на осуществление которых требуется лицензия, в широком смысле к области экологического лицензирования относятся представленные ниже виды деятельности и другие объекты лицензирования, закрепленные за соответствующими ведомствами или территориальными органами исполнительной власти и подлежащие лицензированию. Их группируют по функциональным, отраслевым и территориальным признакам государственных органов, уполномоченных на ведение лицензионной деятельности (субъектов лицензирования).

Субъекты и объекты экологического лицензирования. Основные полномочия по экологическому лицензированию находятся и ведении Росприроднадзора и Ростехнадзора, что закреплено в Положениях об этих органах [180, 181]. Они в общем виде сводятся к лицензированию видов деятельности, связанных в основном с недро-, водо- и лесопользованием, использованием объектами животного мира, и в меньшей степени – с охраной окружающей среды, а также к контролю за соблюдением лицензиатами лицензионных требований и условий. Прежде всего речь идет о полномочиях и области лицензирования комплексного природопользования, а также полномочиях (в соответствии с постановлением Правительства РФ «О лицензировании отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды») связанных с утилизацией, складирования, перемещения

(в том числе трансграничным), размещением, захоронением, уничтожением промышленных и иных отходов, материалов, веществ (кроме радиоактивных).

При этом Росприроднадзор и его территориальные органы вправе осуществлять лицензирование самостоятельно или передать органам исполнительной власти субъектов РФ.

Кроме вышеуказанного, к компетенции Росприроднадзора относится выдача распорядительных лицензий и разрешений:

- на регистрацию зоологических коллекций (а также питомников и других учреждений по разведению редких и исчезающих видов растений и животных);

- на оборот (добывание, сбор, продажу, скупку, обмен, пересылку, содержание, хранение, вывоз за границу и ввоз в страну) биологических коллекций и биологических объектов, в том числе относящихся к видам животных и растений, занесенных в Красную книгу РФ, видов животных и растений, подпадающих под действие международных договоров, а также их продуктов, частей и дериватов,

- на работы по долгосрочному использованию объектов животного мира.

Кроме того, Росприроднадзор согласовывает лицензии на экспорт биоресурсов и др.

Существуют и другие виды деятельности лицензирование которых относится к компетенции Росприроднадзора, а также иных министерств и ведомств.

Так (Росприроднадзор) осуществляется лицензирование двух традиционных сфер деятельности:

- в области пользования недрами и геологического изучения недр (геологосъемочных работ, составления и издания карт геологического содержания), участвует в принятии решений о выдаче лицензий на экспорт информации о недрах, коллекционных материалов по минералогии и палеонтологии, полудрагоценных камней и изделий из них;

- в области водопользования (лицензии на спецводопользование, согласование размещения объектов и производств на водных объектах и в их водоохранных зонах, а также согласование предоставления водных объектов для вылова/добычи водных биоресурсов при осуществлении промышленного рыболовства, при организации спортивного и любительского рыболовства). Деятельность по проведению геофизических (в том числе гравиметрических) работ по изучению земных недр, бурения скважин на воду (кроме бурения скважин на термальные воды), геологоразведочных скважин на твердые полезные ископаемые и ряд других работ подпадает под действие Закона.

По линии *Министерства здравоохранения РФ (Минздрав России)* в рамках Закона проводится лицензирование влияющих на окружающую среду и здоровье человека производств; сертификации, хранения, оптовой реализации лекарств и изделий медицинского назначения; дезинфекционных, дезинсекционных и дератизационных средств; видов деятельности, связанных

с источниками ионизирующего излучения; работ с возбудителями инфекционных заболеваний человека и т.д.

Федеральная служба кадастра объектов недвижимости должна осуществлять лицензирование видов деятельности, подпадающих под действие Закона и связанных с:

- проекто-изыскательскими работами, касающимися использования земель;
- строительством, реконструкцией (восстановлением) оросительных, осушительных, осушительно-обводнительных систем, отдельно расположенных гидротехнических сооружений и магистральных водопроводов сельскохозяйственного назначения;
- бурением скважин на воду (кроме бурения скважин на термальные воды);
- эксплуатацией и ремонтом мелиоративных систем, отдельно расположенных гидротехнических сооружений и объектов сельскохозяйственного водоснабжения.

Ранее относившиеся к этому ведомству функции лицензирования работ по созданию экологических карт и геоинформационных систем, а также ряд других аналогичных лицензионных функций отнесены к *Федеральному агентству по геодезии и картографии (Роскартография)*.

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет) в соответствии с Законом осуществляет лицензирование:

- гидрометеорологической экспертизы проектов на строительство и освоение территорий;
- проведение работ по активному воздействию на гидрометеорологические и геофизические процессы и явления;
- гидрометеорологических, океанографических, гелиогеофизических работ и работ в области мониторинга загрязнения окружающей природной среды.

Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство) лицензирует организацию спортивного и любительского лова ценных видов рыб, животных и растений, экспорт живых водных биоресурсов (совместно с Росприроднадзором), а также промысел водных биоресурсов в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации.

Ростехнадзор проводит лицензирование деятельности по обеспечению безопасности в нефтяной и газовой промышленности, добычи других полезных ископаемых, а также иных опасных работ в промышленности. Кроме того, этот орган лицензирует в том числе:

- все операции по обращению с радиоактивными отходами, ядерными материалами, радиоактивными веществами и изделиями на их основе, а также применение технических средств и технологий при разведке и добыче радиоактивных веществ;

- работы по контролю за радиоактивной обстановкой;
- НИОКР с применением ядерной энергии и/или использованием ядерных материалов, радиоактивных веществ и изделий на их основе;
- проведение экспертизы проектных и других материалов, а также документации с целью определения уровня безопасности ядерно- и радиационно-опасных объектов и производств (технологий);
- экспортно-импортные и другие соответствующие виды деятельности и работы в данной области.

Федеральное агентство по сельскому хозяйству (Россельхоз) лицензирует деятельность в области племенного животноводства, мелиорации земель, семеноводства сельскохозяйственных растений, промышленного рыболовства и рыбоводства, выдает долгосрочные лицензии на право пользования и разрешения на добычу объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и устанавливает порядок и выдачи; приостанавливает и аннулирует эти лицензии

Существует еще целый ряд видов экологической или экологизированной деятельности, по которым уже разработаны или еще разрабатываются положения о лицензировании (например, экологический аудит, туризм и отдых на территориях национальных парков, экспорт и импорт озоноразрушающих веществ и др.). Они здесь не рассматриваются, т.к. еще не закреплены за соответствующими государственными лицензионными органами.

Специальные лицензии на отдельные виды природопользования выдаются органами управления водными, лесными, биологическими и другими ресурсами на основании федеральных и региональных лимитов использования природных ресурсов и выбросов (сбросов, размещения отходов) загрязняющих веществ, утверждаемых специально уполномоченными на то государственными органами. После получения природопользователем специальных лицензий, эти органы выдают ему лицензию на комплексное природопользование. Действие лицензии может быть приостановлено или аннулировано (с письменным уведомлением ее владельца и органов налоговой службы) по закону непосредственно или после принятия решения соответствующим органом: по истечении установленного срока лицензии или предписанного срока устранения допущенных ее владельцем нарушений лицензионных условий и непринятии мер по их устранению; обнаружения недостоверных данных в документах, представленных для получения лицензии; ликвидации юридического лица или свидетельства о государственной регистрации физического лица в качестве предпринимателя; по предъявлении владельцем лицензии соответствующего заявления.

Органы исполнительной власти субъектов РФ приостанавливают действие на своей территории лицензий, выданных органами исполнительной власти других субъектов РФ, если лицензия не зарегистрирована, или при невыполнении лицензиатом требований, установленных Законом на данной

территории. При этом решение об аннулировании данной лицензии может принять только орган ее выдавший.

За несоблюдение установленных законодательством, а также указанных в лицензии и договоре норм и правил пользования окружающей среды и природными ресурсами природопользователи несут административную, уголовную, гражданско-правовую и иную ответственность в соответствии с законодательством РФ и нормативными актами территориальных образований. Привлечение к ответственности не освобождает от обязанности возмещения причиненного вреда.

ЛЕКЦИЯ №15

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ СЕРТИФИКАЦИЯ

Понятие, правовые основы и цели экологической сертификации. В российском праве «экологическая сертификация», определяется как «деятельность по подтверждению соответствия сертифицируемого объекта предъявляемым к нему экологическим требованиям». Экологическая сертификация являет собой новую группу правоотношений в области сертификации, которые начали формироваться в Российской Федерации относительно давно - с принятием 7 февраля 1992 г. Закона РФ «О защите прав потребителей» [22]. В это же время экологическую сертификацию начали внедрять и за рубежом, прежде всего в Европе, на основе Директивы ЕС от 23.03.1992 № 880 «Об экологических знаках», международных стандартов ИСО/ТК 207 «Экологическое управление», а также британского стандарта В8 7750 «Система экологического управления», германских экологических знаков «Голубой ангел» и «Зеленая точка», французского экознака «NF» и др.

Однако в России правовой статус экологической сертификации пока не закреплен законодательно. Тем не менее, она и близкие к ней по содержанию виды сертификации фактически осуществляются на основе базового для данной области Федерального закона «О техническом регулировании» [80], ст.11 Федерального закона «Об экологической экспертизе», природоресурсных кодексов и иных законов, а также ряда других российских экологизированных правовых актов, прежде всего ст. 41 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [64], ст. 14 Федерального закона «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» [54], ст. 7 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» [55], ст. 7 Градостроительного кодекса РФ [11], ст. 10 Федерального закона «О гидрометеорологической службе» [60] и др.

Кроме того, еще одно определение экологической сертификации – «экологическая сертификация соответствия» содержится в ведомственных документах, в частности, в приказе Минприроды РФ от 23.01.1995 № 18 «Об организации системы сертификации по экологическим требованиям для предупреждения вреда окружающей природной среде (системы

экологической сертификации)» [190] и формулируется как «действие третьей стороны по подтверждению соответствия сертифицируемого объекта предъявляемым к нему экологическим требованиям», которыми в свою очередь называются обязательные требования, установленные в законодательных и нормативных документах, направленных на обеспечение рационального природопользования, охрану окружающей среды, защиту здоровья и генетического фонда человека.

Правовые и организационные основы экологической сертификации существуют не только благодаря действию норм перечисленных выше и других российских законов, но и проявляются в наличии у экосертификации более 15 собственных официальных правил и других документов (НД-1 и НД-2 от 1996 г.; НД-3-НД-8, НД-10.1 - НД 10.4, НД-11 и НД-12 от 1999 г.), сформированных на ведомственном уровне в соответствии с российской государственной экологической политикой и политикой в области сертификации.

Для организации работ по введению в действие Системы обязательно сертификации по экологическим требованиям, на основании приказа Госкомэкологии России от 01.11. 1996 № 459 «О системе обязательной сертификации по экологическим требованиям» [197] был образован Главный управляющий совет Системы, созданы Комиссия по аттестации аудиторов и экспертов; Апелляционная комиссия; Орган по аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий Системы (Аккредитуемый орган на базе ВНИИ природы); назначены руководители указанных органов и комиссий. На Уполномоченное управление Госкомэкологии России и Аккредитуемый орган было возложено ведение соответствующих государственных реестров и организация учебно-консультационной деятельности в Системе.

Введение Системы обязательной сертификации по экологическим требованиям направлено на достижение следующих целей:

- реализация обязательных экологических требований природоохранного законодательства при ведении хозяйственной деятельности;
- внедрение экологически безопасных производств, технологических процессов и оборудования;
- соблюдение требований экологической безопасности и предотвращение загрязнения окружающей среды при размещении, переработке, транспортировке, ликвидации и захоронении отходов производства и потребления, а также при производстве, эксплуатации и ликвидации различных видов продукции;
- предотвращение ввоза в страну экологически опасной продукции, отходов, технологий и услуг;
- содействие интеграции экономики страны в мировой рынок и выполнение международных обязательств Российской Федерации в области управления качеством окружающей среды;

– установление статуса экологического сертификата и экологического знака соответствия в качестве документа, гарантирующего в лице специально уполномоченного в области охраны окружающей среды государственного органа Российской Федерации соблюдение требований природоохранного законодательства.

Экологическая сертификация служит, таким образом, средством подтверждения экологически значимых показателей качества продукции и услуг, заявленных изготовителем; содействия потребителям в компетентном выборе экологически безвредной продукции; контроля безопасности продукции и услуг для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества; защиты потребителя от недобросовестности изготовителя (продавца, исполнителя), а также создания условий для деятельности на едином товарном рынке РФ и ее участия в международном сотрудничестве и торговле.

Правовые акты и нормативные документы сертификации и экосертификации. Будучи относительно новой мерой правовой охраны окружающей среды, экологическая сертификация, тем не менее, вводится и реализуется на основе уже действующих нормативных правовых актов и других документов, устанавливающих требования к ней. В ст. 31 Федерального закона «Об охране окружающей среды» [78] закреплено, что экологическая сертификация проводится в целях обеспечения экологически безопасного осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации и может быть как обязательной, так и добровольной, причем полномочия по определению порядка осуществления обязательной экосертификации закон передает Правительству РФ. В свою очередь ст. 7 Закона РФ «О защите прав потребителей» предусматривает, что товар (работа, услуга), на который законами или стандартами установлены требования, обеспечивающие безопасность жизни, здоровья потребителя, охрану окружающей среды и предотвращение вреда имуществу потребителя, а также средства, обеспечивающие безопасность жизни и здоровья потребителя, подлежат обязательной сертификации в установленном порядке. Перечни товаров (работ, услуг), подлежащих обязательной сертификации (в том числе экологической), утверждаются Правительством России. Ст. 10 этого закона регламентирует характер информации, в обязательном порядке предоставляемой потребителю, в числе которой должна содержаться информация о сертификации товаров (работ, услуг), если таковая является обязательной, (маркировка знаком соответствия и указание в технической документации о проведении сертификации (номер сертификата, срок действия и выдавший его орган). Ст. 40 того же закона определила Росстандарт в качестве национального органа по сертификации товаров (работ, услуг), в функции которого входит в том числе осуществление контроля за соблюдением правовых требований в этой области. И уже в мае 1992 г. Росстандарт ввел в РФ Систему сертификации ГОСТ Р и определил общий порядок работ по обязательной сертификации продукции. При этом

сертификация продукции, влияющей на состояние окружающей среды, выделена как одно из направлений сертификации.

Закон «О техническом регулировании» определил, что «соответствие продукции и услуг требованиям государственных стандартов» в целях обеспечения безопасности продукции, работ и услуг для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества, иные требования определяется в порядке, установленном законодательством РФ об обязательной сертификации продукции и услуг. Закон предписывает, чтобы нормативные документы по стандартизации на продукцию и услуги, подлежащие в соответствии с законодательством обязательной сертификации, содержали требования, по которым она осуществляется, методы контроля на соответствие этим требованиям, правила маркировки, требования к информации о сертификации, включаемой в сопроводительную документацию.

Наиболее полный набор общих требований, относящихся и к экосертификации, установлен Законом «О техническом регулировании» [80]. В соответствии с этим законом; сертификация продукции, услуг и иных объектов процедура подтверждения соответствия, посредством которой независимая от изготовителя (продавца, исполнителя) и потребителя (покупателя) организация удостоверяет в письменной форме, что продукция соответствует установленным требованиям (ст. 1).

Федеральными органами исполнительной власти создаются специально уполномоченный *орган в области сертификации* (ст. 4) и *системы сертификации* (ст. 5). Последние представляют собой совокупность участников сертификации (в том числе организаций любой формы собственности и общественных объединений), осуществляющих ее по правилам и в порядке, установленным в этой системе. Системы сертификации подлежат государственной регистрации федеральным органом исполнительной власти в области сертификации (Росстандартом).

В систему сертификации могут входить несколько *систем* (подсистем) *сертификации однородной продукции*, объединяющих группы (подгруппы) и совокупности групп однородной продукции.

В системе экологической сертификации однородной продукцией могут считаться однотипные отходы производства *или* потребления, приборы для контроля окружающей среды, близкие по характеристикам добываемые или перерабатываемые природные ресурсы, сходные экологические услуги. При этом совокупность «отходы» может делиться на группы – «промышленные» и «бытовые», а, например, промышленные отходы по степени их токсичности или опасности – на подгруппы (классы).

Ст. 6 того же закона введены **формы** сертификации, например, *сертификат соответствия* – документ, выданный по правилам системы сертификации для подтверждения соответствия сертифицированной продукции установленным требованиям, а также *знак соответствия* – зарегистрированный знак, которым в установленном порядке по правилам

данной системы сертификации подтверждается соответствие маркированной им продукции установленным требованиям.

Обязательная сертификация проводится в случаях, установленных законодательством России и субъектов РФ. Она означает, что государство защищает интересы людей, связанные с охраной природы и безопасностью. Действие сертификата и знака соответствия распространяется на всей территории Российской Федерации, формы обязательной сертификации устанавливаются Росстандартом либо другими федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на то в соответствии с Законом «О техническом регулировании» с учетом сложившейся международной практики и в случаях, предусмотренных другими российскими законодательными актами в отношении отдельных видов продукции (в том числе экологических товаров и услуг).

Одной из форм обязательной сертификации в Российской Федерации является Декларация о соответствии – документ, в котором изготовитель (продавец, исполнитель) удостоверяет, что поставляемая (продаваемая) им продукция соответствует установленным требованиям. Будучи принятой в установленном порядке, а также зарегистрированной в органе по сертификации, она имеет юридическую силу наравне с сертификатом. Перечень объектов, подлежащих обязательной сертификации утверждается Правительством РФ.

Законом «О техническом регулировании» определены участники обязательной сертификации, их правомочия и обязанности. Это в том числе Росстандарт и другие федеральные органы исполнительной власти в области сертификации, а также центральные органы систем (направлений) сертификации, региональные органы по сертификации и испытательные лаборатории (центры), Именно в соответствии с действием этих статей Закона и была образована Система экологической сертификации **РОСС RU. 0001.01. ЭТОО**.

С разной степенью условности к сфере экологической сертификации могут быть отнесены также другие системы обязательной сертификации: РОСС RU:0001.01. ИПОО, РОСС RU.0001 ГСОО, РОСС RU.0001.01. ПСОО, ГОСТ Р RU.00018.1.0026 и т.д.

Статья 13 указанного Закона установила следующие обязанности изготовителей (продавцов, исполнителей) сертифицируемой продукции:

- реализовывать продукцию только при наличии сертификата или декларации о соответствии;
- обеспечивать соответствие реализуемой продукции требованиям нормативных документов и маркирование ее знаком соответствия;
- указывать в сопроводительной технической документации сведения о сертификации или декларации, обеспечивая доведение этой информации до потребителя (покупателя, заказчика);
- приостанавливать или прекращать реализацию продукции, если она не отвечает требованиям нормативных документов, по истечении срока действия

сертификата (декларации) и срока годности (службы) продукции, а также в случае, если действие сертификата приостановлено (отменено) решением органа по сертификации;

- обеспечивать беспрепятственное выполнение своих полномочий должностными лицами органов, осуществляющих обязательную сертификацию продукции и контроль за ней;

- извещать орган по сертификации об изменениях, внесенных в техническую документацию или в технологический процесс производства сертифицированной продукции.

В условиях контрактов (договоров), заключаемых в РФ на поставку продукции, подлежащей в соответствии с российским законодательством обязательной сертификации, должно быть предусмотрено наличие сертификата и знака соответствия, которые должны быть выданы или признаны уполномоченным на то федеральным органом исполнительной власти. Сертификаты или свидетельства об их признании предоставляются в таможенные органы вместе с грузовой таможенной декларацией и являются необходимыми документами для получения разрешения на ввоз продукции на территорию России. В исключительных случаях Правительство РФ вправе выдавать разрешения на ввоз продукции, предназначенной для производственных нужд конкретной организации, без предоставления в таможенные органы сертификатов или свидетельств об их признании при условии последующей сертификации данной продукции на территории Российской Федерации.

Государственный надзор за соблюдением правил обязательной сертификации изготовителями (продавцами, исполнителями), испытательными лабораториями (центрами), органами по сертификации и государственный контроль за сертифицированной продукцией в РФ осуществляется специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области сертификации, иными специально уполномоченными органами исполнительной власти в пределах их компетенции. Сегодня это должностные лица Росстандарта, которые осуществляют государственный контроль и надзор за соблюдением правил по сертификации и за сертифицированной продукцией и порядке и на условиях, установленных Законом «О техническом регулировании».

Добровольная сертификация. В соответствии с Законом «О техническом регулировании» добровольная сертификация проводится по инициативе заявителей (изготовителей, продавцов, исполнителей) в целях подтверждения соответствия продукции требованиям стандартов, технических условий, рецептур и других документов, определяемых заявителем на условиях договора между ним и органом по сертификации.

Организация и проведение добровольной сертификации в соответствии со ст. 18 этого закона осуществляется органами по добровольной сертификации, входящими в систему добровольной сертификации, образованную любым юридическим лицом, зарегистрировавшим данную

систему и знак соответствия в специально уполномоченном федеральном органе исполнительной власти в области сертификации в установленном им порядке.

Органом по добровольной сертификации может быть юридическое лицо, образовавшее систему добровольной сертификации, а также юридическое лицо, взявшее на себя функции органа по добровольной сертификации на условиях договора с юридическим лицом, образовавшим данную систему. Орган по добровольной Сертификации осуществляет сертификацию продукции, выдает сертификаты, а также на условиях договора с заявителем предоставляет ему право на применение знака соответствия, приостанавливает либо отменяет действие выданных сертификатов.

Юридическое лицо, образовавшее систему добровольной сертификации, устанавливает правила проведения работ в системе сертификации, порядок оплаты таких работ и определяет участников системы добровольной сертификации.

Добровольная сертификация может проводиться также в системе обязательной сертификации, если это предусмотрено правилами системы обязательной сертификации и при наличии в данной системе зарегистрированного в установленном порядке знака соответствия добровольной сертификации.

При заключении договора на проведение сертификации заявитель вправе получить от органа по добровольной сертификации необходимую информацию о правилах сертификации продукции, а также определить форму сертификации.

Виды и объекты экологической сертификации условно подразделяются на четыре направления, среди которых сейчас выделяют: собственно *экологическую сертификацию* (экологичной продукции, безотходных технологических процессов и техники, предназначенных для охраны окружающей среды, отходов производства и потребления, особо охраняемых природных объектов, а также сертификацию экологических товаров и услуг); *сертификацию природных ресурсов* (земельных, водных, ресурсов недр и полезных ископаемых, ресурсов растительного и животного мира – соответственно, в сельском, водном хозяйстве, геологоразведке и добыче полезных ископаемых, лесном и рыбном хозяйстве, а также ветеринарии и т.д.); *сертификацию безопасности* (экологически безопасных технологий и продукции, в том числе химической для сельского и других видов хозяйства); *сертификацию средств измерения*, применяемых для экологического контроля.

В первую, самую многочисленную группу объектов экологической сертификации входят «экологические товары», сегодня все еще сертифицируемые на соответствие экологических требований в рамках системы сертификации ГОСТ Р. Однако, как определено Соглашением о взаимодействии Минприроды и Госстандарта России по стандартизации, метрологии и сертификации в области регулирования использования

природных ресурсов, охраны окружающей среды и экологической безопасности продукции и технологических процессов, подписанным руководителями обоих ведомств 31 марта и 5 апреля 1993 г., постепенно эти объекты должны перейти в Систему обязательной экологической сертификации РОСС 1RU.0001.01.ЭТОО.

Технологические процессы, подлежащие сертификации, должны быть направлены на охрану окружающей среды («природоохранные» и «природозащитные»), а также на добычу и заготовку, транспортировку, хранение и переработку природных ресурсов и отходов производства (потребления).

Ко группе сертифицируемых природных объектов и ресурсов могут относиться как особо охраняемые (лесные массивы, водоемы, в том числе болота, другие определенные границами участки территорий и акваторий, предназначенные для сохранения и воспроизводства экосистем и отдельных видов природных объектов флоры и фауны, а также ландшафты и иные природные объекты), так и указанные выше природные ресурсы этих объектов, пригодные для ограниченного хозяйственного использования.

Третья группа объектов экологической сертификации (в широком смысле) – объекты *сертификации экобезопасности* должна включать экологически безопасные технологии, товары и другую продукцию, используемые и производимые в наиболее экологически вредных и опасных отраслях промышленности – химической, атомной, оборонной и других. Оборонная промышленность сегодня лидирует в развитии экологической сертификации безопасности, хотя и не является наиболее вредной.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 21.03.1994 № 223 «О сертификации безопасности промышленных и опытно-экспериментальных объектов предприятий и организаций оборонных отраслей промышленности, использующих экологически вредные и взрывоопасные технологии» определен Перечень этих технологий, включающий 18 типов производств, для которых экологическая сертификация является обязательной. Во исполнение этого постановления был разработан ряд нормативных документов, в том числе совместный приказ Госкомэкологии России и Миноборонпрома России от 25.02.1997 № 71/86 «О системе сертификации экологической безопасности предприятий оборонных отраслей промышленности» [199].

В соответствии с этим документом Система сертификации экологической безопасности предприятий оборонных отраслей промышленности вошла составной частью в Систему обязательной сертификации по экологическим требованиям (номер государственной регистрации РОСС.RU.0001.01.ЭТОО). Кроме того, для нее утверждены: объекты обязательной сертификации, показатели экологической безопасности и нормативная документация, на соответствие которой проводится обязательная сертификация экологической безопасности предприятий оборонных отраслей промышленности; форма сертификата экологической безопасности; форма знака экологической безопасности; форма аттестата аккредитации сертификационной лаборатории.

Таким образом, данная часть Системы экологической сертификации действительно является одной из наиболее глубоко проработанных в правовом отношении.

Особую группу требований экологической безопасности продукции составляют так называемые гигиенически значимые показатели, поэтому данное направление также включают в область экологической сертификации.

В соответствии с Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» в качестве формы согласования производства, внедрения и применения продукции, потенциально опасной для здоровья человека, введено *гигиеническое заключение* (ранее называвшееся *гигиеническим сертификатом*) на продукцию. К видам продукции, на которые должно быть получено гигиеническое заключение, отнесены: пищевое сырье, продукты питания, пищевые добавки, консерванты, материалы и изделия из них, контактирующие с пищевыми продуктами, и др. Это очень важно, поскольку все чаще недоброкачественные или даже фальсифицированные контрафактные импортные продукты попадают к российскому потребителю. Не случайно специалисты в последнее время все чаще предупреждают, что людей погубит не голод, а качество продуктов питания. Вот почему возникла острая необходимость в разработке и принятии специального закона о качестве пищевых продуктов.

Гигиенические заключения выдаются органами госсанэпидслужбы (надзора) Минздрава РФ. Основанием для выдачи гигиенических заключений служат результаты гигиенической оценки продукции и экспертизы нормативной документации на нее, ее производство и использование. Для импортной продукции таким основанием является оценка сертификата безопасности страны-поставщика и результатов исследования продукции, проведенного в России.

Опыт функционирования систем сертификации в нашей стране позволяет выделить важнейшие проблемы в данной области: необходимость сертификации на соответствие всем требованиям государственных стандартов; направление экосертификации, связанное с безопасностью, должно быть не только обязательным, но и приоритетным, тогда как другие направления могут формироваться через создание систем как обязательной, так и добровольной экологической сертификации.

ЛЕКЦИЯ №16 ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ СТРАХОВАНИЕ

Экологическое страхование – способ защиты имущественных интересов граждан и юридических лиц при наступлении неблагоприятных экологических последствий (экологических рисков) за счет денежных фондов, создаваемых страхователями. Предусматривается две формы экологического страхования – *добровольное* и *обязательное* юридических лиц и граждан,

объектов их собственности и доходов на случай экологического и стихийного бедствия, аварий и катастроф. Так, в ст. 18 Закона «Об охране окружающей среды» закреплено, что в Российской Федерации может осуществляться обязательное государственное экологическое страхование.

Рискованный характер предпринимательской деятельности человека, обусловленный противоречиями между целями экономического развития и экологическими требованиями в процессе взаимодействия общества и природы, порождает специфические общественные отношения по предупреждению, преодолению, локализации последствий техногенных воздействий на природные объекты и по безусловному возмещению причиненных убытков (ущерба).

Указанные общественные отношения составляют экономико-правовую категорию экологического страхования. Сущность экономико-правовой категории экологического страхования состоит в учете страхового риска и в организации страховой защиты.

Страхование выступает как совокупность перераспределительных отношений между его участниками, формирующими за счет денежных взносов, целевой страховой фонд, предназначенный для возмещения причиненных убытков (ущерба) предприятиям и организациям или для оказания денежной помощи гражданам.

Экономической сущности экологического страхования соответствуют его следующие функции: *превентивная, контрольная, компенсационная, инвестиционная, социальная, информационная.*

Страхование осуществляется в обязательной или добровольной формах.

Обязательное страхование устанавливается законом, согласно которому страховщик обязан застраховать соответствующие объекты, а страхователи – вносить причитающиеся страховые платежи.

Добровольное страхование действует и в силу закона, и на добровольных началах. Закон определяет подлежащие добровольному страхованию объекты и наиболее общие условия страхования. Конкретные условия регулируются правилами страхования, которые разрабатываются страховщиком.

Принципиальная особенность экологического страхования – страховые отношения, возникают по поводу рисков ответственности за вред, причиненный воздействием на природный объект либо природного объекта на третьих лиц.

В зарубежной практике под экологическим страхованием чаще всего понимается страхование гражданско-правовой ответственности владельцев потенциально опасных объектов в связи с необходимостью возмещения ущерба третьим лицам, обусловленного технологической аварией или катастрофой.

При этом предполагается страхование имущественных убытков, вытекающих из нарушения права пользования природными объектами.

Страхование имущественной ответственности, связанное с ущербом от загрязнения среды, направлено на покрытие аварийных и непредвиденных

случаев, зафиксированных во времени и пространстве и определяемых как *случай* страховой (событие), включающий продолжительные или повторяющиеся воздействия на условиях, которые влекут личный или имущественный ущерб и являются неожиданными и непреднамеренными со стороны страхователя.

В отечественной литературе сложилось представление об экологическом страховании, базирующееся на процессах, возникающих в окружающей среде под воздействием поступающих в нее вредных веществ, а также операций страхования ответственности и имущественного страхования.

Страхование аварийного загрязнения окружающей среды ориентируется на риск. Его величина при загрязнении окружающей среды зависит от объема, степени опасности поступившего вредного вещества; характера ущерба; периода загрязнения и времени года.

Убытками в экологическом страховании считаются потери третьих лиц, обусловленные аварийным выбросом в окружающую среду вредного вещества.

Рассмотрим варианты реализации экологического страхования.

1) Экологическое страхование, осуществляемое как имущественное страхование.

а) Участники страховых отношений: владелец природного объекта; страховая организация. Объектом страхования являются имущественные интересы владельца природного объекта. Договор страхования заключается на случаи загрязнения, засорения, истощения, порчи, уничтожения природного объекта (предприятия). Владелец предприятия – потенциального причинителя вреда не является участником договорных отношений.

б) Участники страховых отношений: владельцы предприятий, не движимости расположенных в зоне возможного воздействия загрязненного, засоренного природного объекта; страховая организация. Объектом страхования являются имущественные интересы владельцев недвижимости. Страховой случай: внезапное воздействие загрязненного природного объекта, обусловленное какими-то «внешними» факторами, на недвижимость (предприятие, сооружения, постройки, иные природные объекты и т.д.). Причинитель вреда – владелец природного объекта, который в соответствии с Гражданским кодексом РФ обязан нести денежные расходы на содержание принадлежащего ему имущества в должном состоянии (в данном случае – в состоянии, не представляющем источник опасности для окружающих и окружающей среды).

Экологическое страхование, осуществляемое в виде имущественного страхования, целесообразно, если оно не поощряет безответственности страхователя при осуществлении природоохранной деятельности, в любой ситуации компенсируя убытки вследствие негативного воздействия предприятия на окружающую среду.

2) *Экологическое страхование, осуществляемое как страхование ответственности предприятия – источника техногенной опасности для близка расположенных природных объектов.*

а) Участники страховых отношений: владелец (администрация) предприятия; страховая организация. Объектом страхования являются риски, обусловленные загрязнением, засорением, истощением, порчей, уничтожением природного объекта в связи с аварией, катастрофой на предприятии-страхователе. Вред причиняется владельцу природного объекта и может быть оценен величиной убытков владельца в соответствии со ст. 15 Гражданского кодекса РФ. Страховое событие: воздействие на природный объект вследствие аварии, катастрофы.

б) Участники страховых отношений: владелец (администрация) предприятия, страховая организация. Договором страхования предусматриваются следующие события: авария, катастрофа на предприятии-страхователе, воздействие факторов, обусловленных аварией, катастрофой, на природный объект; воздействие загрязненного, засоренного природного объекта на третьих лиц (население, предприятия, иные природные объекты) путем выброси вредных веществ, привнесенных в природный объект вследствие аварии, катастрофы; причинение вреда (убытков) третьим лицам «доставленными» вредными веществами.

Экологическое страхование ответственности опасного производственного объекта за аварийное загрязнение окружающей среды преследует цель обеспечения техногенной безопасности и компенсации убытков третьих лиц.

Главная задача экологического страхования – компенсация возникающих из-за загрязнения окружающей среды убытков пострадавшим и дополнительное финансирование природоохранной деятельности предприятия, в частности, по нейтрализации угроз техногенного характера для окружающей среды, при соблюдении интересов всех сторон: страховщиков, страхователей и третьих лиц.

Правовые основы страховой деятельности закреплены нормами гл. 48 Гражданского кодекса РФ, законодательством о страховой деятельности и отдельными нормами о страховании, содержащимися в ряде нормативных правовых актов.

Закон «О страховании» от 27.11.92 г. №4015-1, применяется в редакции ФЗ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» от 31.12.97 г. №157-ФЗ [28].

ФЗ «Об охране окружающей среды» установлено, что экологическое страхование осуществляется в целях защиты имущественных интересов юридических и физических лиц на случай экологических рисков (ст. 18); может осуществляться обязательное государственной экологическое страхование.

В Государственной Думе РФ (Комитет по экологии) в апреле 2002 г. состоялось обсуждение проекта закона РФ «Об, экологическом страховании».

ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» от 30.12.95 г. (п. 2 ст. 7) фактически введено обязательное (*негосударственное*) экологическое страхование при осуществлении деятельности в соответствии с условиями о разделе продукции: соглашение должно предусматривать обязательство инвестора по «..страхованию ответственности по возмещению ущерба в случае аварий, повлекших за собой вредное влияние на окружающую природную среду». Однако и в данной формулировке законодатель говорит о возмещении ущерба (а не о полном возмещении причиненного вреда), и, кроме того, нет упоминания об ответственности по возмещению вреда в случае вредного воздействия загрязненных природных-объектов на население и территории.

ФЗ «Об использовании атомной энергии» установлена гражданско-правовая ответственность эксплуатирующей организации при выполнении работ в области атомной энергии за убытки и вред, причиненные радиационным воздействием юридическим и физическим лицам, здоровью граждан (ст. 53-55), окружающей среде (ст. 59), а также за иные убытки, которые не могут быть обоснованно отделены от убытков, причиненных радиационным воздействием (ст. 53, абзац 3). В качестве такого рода «иных убытков», очевидно, должны рассматриваться убытки, причиненные воздействием радиационно-загрязненной окружающей среды.

Как необходимое условие получения лицензии эксплуатирующая организация обязана иметь *документально подтвержденное финансовое обеспечение предела своей ответственности*, которое в случае радиационного воздействия состоит из государственной или иной гарантии, наличия собственных финансовых средств и страхового полиса (договора). Ст. 56 (абзац 3) установлено, что условия и порядок страхования гражданско-правовой ответственности, порядок и источник образования страхового фонда определяются законом. Несмотря на то, что указанная статья является бланкетной, она фактически закрепляет, обязательную, а точнее «добровольно-принудительную» форму страхования.

ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (ст. ст. 6, 9, 15) и «О безопасности гидротехнических сооружений» (ст. 15) предусмотрено обязательное страхование ответственности за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц воздействием на окружающую среду.

ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О космической деятельности» [32] предусмотрено обязательное страхование жизни и здоровья космонавтов, работников объектов космической инфраструктуры, а также ответственности за вред, причиненный жизни, здоровью или имуществу других лиц (ст. 25). Законодатель не указал (но и не исключил) случая причинения вреда загрязнением окружающей среды.

Федеральное, космическое агентство в соответствии с Положением о лицензировании космической деятельности (утверждено постановлением Правительства РФ от 02.02.96 г. № 104) имеет право требовать от владельца лицензии на момент проведения работ по подготовке к запуску объекта

наличие страхового полиса на обязательное страхование космической деятельности (п. 24).

Необходимость экологического страхования подтверждена нормами Федеральных законов «О федеральном железнодорожном транспорте» (п.4 ст. 20); «Об использовании атомной энергии» (ст. 2); «Об охране здоровья граждан» (ст. 66); «О недрах» (ст. 51); «О животном мире» (ст. 56); «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 56); Водного кодекса РФ (ст. 106-110), Лесного кодекса РФ (ст. ст. 83, 85); Воздушного кодекса РФ (ст. 135), предусматривающих ответственность граждан и юридических лиц по возмещению вреда, причиненного ими путем загрязнения окружающей среды при проведении соответствующих видов деятельности.

Минприроды РФ и Росстрахнадзором утверждено Типовое положение о порядке добровольного экологического страхования в Российской Федерации (от 03.12.92 г. № 04-04/72-6132 и от 20.11.92л № 22). На основании *Типового положения* страховая организация (страховщик) предоставляет страховую защиту гражданской (имущественной) ответственности страхователям за ущерб, причиненный третьим лицам в результате внезапного, непреднамеренного и неожиданного загрязнения окружающей среды на территории РФ.

Объектом страхования является риск гражданской ответственности, выражающийся в предъявлении страхователю имущественных претензий физическими или юридическими лицами (в соответствии с нормами гражданского законодательства) о возмещении ущерба за загрязнение земельных угодий, водной среды или воздушного бассейна на территории действия конкретного договора страхования. Объекты страхования, страховые события, порядок заключения и условия договора страхования, обязанности сторон предусмотрены *Типовым положением*.

Страховые события рассматриваются как внезапное, непреднамеренное нанесение ущерба окружающей среде в результате аварий, приведших к неожиданному выбросу загрязняющих веществ в атмосферу, к загрязнению земной поверхности, сбросу сточных вод.

В ряде субъектов РФ действует собственные законы об экологическом страховании.

Принят закон Нижегородской области от 20.08.97 г. № 83-3 «Об экологическом страховании в Нижегородской области». Объектом страхования являются имущественные интересы застрахованного лица, связанные с его обязанностью «нести ответственность за вред, причиненный окружающей природной среде и третьим лицам, в связи с осуществлением застрахованным лицом деятельности, представляющей повышенную экологическую опасность для окружающих» (ст. 3).

Законом Республики Бурятия от 24.08.96 г. № 368-1 «Об охране окружающей природной среды» экологическое страхование закреплено как страхование ответственности за материальный ущерб, нанесенный загрязнением окружающей среды в результате аварийных воздействий (ст. 50).

Московская Городская Дума приняла Закон от 08.11.97 г. № 46 «О защите населения и территорий города от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». В этом законе предусмотрено (ст. 39); что:

- организации, осуществляющие деятельность, связанную с повышенным риском возникновения ЧС (с потенциально опасной деятельностью), обязаны застраховать свою ответственность за причинение ущерба гражданам и окружающей среде;
- представление страхового полиса является необходимым условием для получения указанными предприятиями и организациями разрешения (лицензии) на деятельность;
- расходы по оплате предприятиями и организациями страховых взносов по страхованию рисков и созданию соответствующих фондов относятся на себестоимость производимой продукции и услуг;
- фонды страхования используются на прогнозирование, предотвращение и ликвидацию последствий ЧС; использование их на иные цели запрещается.

В Основных направлениях развития национальной системы страхования в Российской Федерации в 1998-2000 гг., одобренных постановлением Правительства РФ от 01.10.98 г. № 1139, отмечалось, что стратегические позиции страхования в странах с развитой рыночной экономикой определяются возможностями системы страхования:

- предоставлять гарантии восстановления нарушенных имущественных интересов;
- укреплять финансы государства путем освобождения его от расходов на возмещение убытков при страховых случаях;
- стать одним из наиболее стабильных источников долгосрочных инвестиций.

ЛЕКЦИЯ №17

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ПРЕДПРИЯТИЯ

Ответственность за принятие решений при осуществлении хозяйственной или иной деятельности, которая оказывает или может оказывать негативное воздействие на окружающую среду, несет руководитель предприятия и (или) лицо им назначенное. Для крупных предприятий организационно выгодно создание экологической службы предприятия. Для средних и мелких предприятий назначается инженер по охране окружающей среды (эколог) предприятия.

В соответствие с квалификационным справочником должностей руководителей, специалистов и других служащих, утвержденным постановлением Минтруда России от 21 августа 1998 года N 37, в составе возможных должностей специалистов предусмотрена должность инженера по

охране окружающей среды (эколога). Данный квалификационный справочник рекомендован для применения на предприятиях, в учреждениях и организациях различных отраслей экономики независимо от форм собственности и организационно-правовых форм в целях обеспечения правильного подбора, расстановки и использования кадров.

Должностные обязанности инженера по охране окружающей среды (эколога) квалификационным справочником определены как следующие:

- контроль над соблюдением в подразделениях предприятия экологического законодательства, инструкций, стандартов и нормативов по охране окружающей среды;
- разработка проектов перспективных и текущих планов по охране окружающей среды;
- контроль над выполнением планов по охране окружающей среды;
- участие (в качестве представителя предприятия) в проведении экологической экспертизы технико-экономических обоснований, проектов расширения и реконструкции действующих производств, а также создаваемых новых технологий и оборудования, разработке мероприятий по внедрению новой техники;
- участие в проведении научно-исследовательских и опытных работ по очистке промышленных сточных вод, предотвращению загрязнения окружающей среды выбросами вредных веществ в атмосферу, уменьшению или полной ликвидации технологических отходов, рациональному использованию земельных и водных ресурсов;
- контроль над соблюдением технологических режимов природоохранных объектов, за состоянием окружающей среды в районе расположения предприятия;
- составление технологических регламентов, графиков аналитического контроля, паспортов, инструкций и другой технической документации;
- участие в проверке соответствия технического состояния оборудования требованиям охраны окружающей среды и рационального природопользования;
- составление установленной отчетности о выполнении мероприятий по охране окружающей среды.

Инженер по охране окружающей среды (эколог) должен знать:

- экологическое законодательство;
- нормативные и методические материалы по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов;
- системы экологических стандартов и нормативов;
- производственную и организационную структуру предприятия и перспективы его развития;
- технологические процессы и режимы производства продукции предприятия;

- порядок проведения экологической экспертизы предплановых, предпроектных и проектных материалов;
- методы экологического мониторинга;
- средства контроля соответствия технического состояния оборудования предприятия требованиям охраны окружающей среды и рационального природопользования;
- передовой отечественный и зарубежный опыт в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов;
- порядок учета и составления отчетности по охране окружающей среды;
- основы экономики, организации производства, труда и управления;
- средства вычислительной техники, коммуникаций и связи;
- правила и нормы охраны труда.

В соответствие с требованиями федерального закона «Об охране окружающей среды» руководители предприятий и специалисты, ответственные за принятие решений при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает или может оказать негативное воздействие на окружающую среду, должны проходить подготовку и переподготовку в области охраны окружающей среды и экологической безопасности.

Действующее предприятие оказывает техногенное воздействие на все компоненты окружающей среды – на атмосферу, территорию, поверхностные и подземные воды. На вышепоименованные компоненты окружающей среды оказывают влияние:

- масса и виды выбрасываемых в атмосферу загрязняющих веществ;
- количество сбрасываемых сточных вод, их состав, степень очистки, условия сброса в водные объекты и параметры разбавления сточных вод;
- степень загрязнения поверхности земель;
- наименование и количество отходов, способы их удаления, складирования или утилизации.

Более конкретные экологические требования к эксплуатации предприятий в части охраны атмосферного воздуха, охраны поверхностных вод и охраны от неблагоприятного воздействия отходов производства и потребления, введены соответствующими законами Российской Федерации.

Во исполнении требований федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» при эксплуатации объектов хозяйственной и иной деятельности, должно обеспечиваться не превышение нормативов качества атмосферного воздуха в соответствии с экологическими, санитарно-гигиеническими, а также со строительными нормами и правилами. Юридические лица, имеющие стационарные источники выбросов вредных веществ в атмосферный воздух, обязаны:

- обеспечивать проведение инвентаризации выбросов вредных веществ в атмосферный воздух и разработку предельно допустимых выбросов;

- внедрять малоотходные и безотходные технологии в целях снижения уровня загрязнения атмосферного воздуха;

- планировать и осуществлять мероприятия по улавливанию, утилизации, обезвреживанию выбросов вредных веществ в атмосферный воздух, сокращению или исключению таких выбросов;

- осуществлять мероприятия по предупреждению и устранению аварийных выбросов вредных веществ в атмосферный воздух, а также по ликвидации последствий его загрязнения;

- осуществлять учет выбросов вредных веществ в атмосферный воздух и их источников, проводить производственный контроль за соблюдением установленных нормативов выбросов вредных веществ в атмосферный воздух;

- соблюдать правила эксплуатации сооружений, оборудования, предназначенных для очистки и контроля выбросов вредных веществ в атмосферный воздух;

- обеспечивать соблюдение режима санитарно-защитных зон объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих вредное воздействие на атмосферный воздух;

- обеспечивать своевременный вывоз загрязняющих атмосферный воздух отходов с соответствующей территории объекта хозяйственной и иной деятельности на специализированные места складирования или захоронения таких отходов, а также на другие объекты хозяйственной и иной деятельности, использующие такие отходы в качестве сырья;

- немедленно передавать информацию об аварийных выбросах, вызвавших загрязнение атмосферного воздуха, которое может угрожать или угрожает жизни и здоровью людей либо нанесло вред здоровью людей и (или) окружающей природной среде, в государственные органы надзора и контроля.

В процессе эксплуатации любой объект потребляет определенное количество чистой воды, а также сбрасывает очищенные или неочищенные сточные воды в окружающую среду, что приводит к загрязнению поверхностных вод. В общем случае, источниками загрязнения поверхностных и подземных вод являются неочищенные или недостаточно очищенные производственные и бытовые сточные воды; поверхностный сток с промплощадок; фильтрационные утечки вредных веществ из емкостей, трубопроводов и других сооружений; аварийные сбросы и проливы сточных вод на сооружениях и промышленных объектах; осадки, выпадающие на поверхность водных объектов и содержащие пыль и загрязняющие вещества от промышленных выбросов.

При эксплуатации хозяйственных и других объектов запрещается:

- осуществлять сброс в водные объекты неочищенных и необезвреженных в соответствии с установленными нормативами сточных вод;

- производить забор воды из водных объектов, существенно влияющий на их состояние;

– осуществлять сброс сточных вод, содержащих вещества, для которых не установлены предельно допустимые концентрации, или содержащих возбудителей инфекционных заболеваний.

При эксплуатации промышленных объектов особую актуальность приобретают вопросы удаления и складирования, а в дальнейшем утилизации и захоронения отходов производства. Промышленные отходы требуют для складирования не только значительных площадей, но и загрязняют вредными веществами, пылью, газообразными выделениями атмосферу, территорию, поверхностные и подземные воды. Во исполнении требований закона «Об отходах производства и потребления» (ст. 11) индивидуальные предприниматели и юридические лица при эксплуатации предприятий, зданий, сооружений и иных объектов, связанной с обращением с отходами, обязаны:

- соблюдать экологические, санитарные и иные требования, установленные законодательством Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды и здоровья человека;
- разрабатывать проекты нормативов образования отходов и лимитов на размещение отходов в целях уменьшения количества их образования;
- внедрять малоотходные технологии на основе новейших научно-технических достижений;
- проводить инвентаризацию отходов и объектов их размещения;
- проводить мониторинг состояния окружающей природной среды на территориях объектов размещения отходов;
- предоставлять в установленном порядке необходимую информацию в области обращения с отходами;
- соблюдать требования предупреждения аварий, связанных с обращением с отходами, и принимать неотложные меры по их ликвидации;
- в случае возникновения или угрозы аварий, связанных с обращением с отходами, которые наносят или могут нанести ущерб окружающей природной среде, немедленно информировать об этом государственные территориальные экологические специализированные органы и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Лица, которые допущены к обращению с опасными отходами, обязаны иметь профессиональную подготовку, подтвержденную свидетельствами (сертификатами) на право работы с опасными отходами.

Ответственность за допуск работников к работе с опасными отходами несет соответствующее должностное лицо организации.

Государственный экологический контроль действующего предприятия. Государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственный экологический контроль) осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и направлен на предотвращение, выявление и пресечение нарушений законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и

иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды.

Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», с изменениями на 1 октября 2003 года, установлены:

- порядок проведения мероприятий по контролю, осуществляемых органами государственного контроля (надзора);

- права юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора), меры по защите их прав и законных интересов;

- обязанности органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц при проведении мероприятий по контролю.

Требования определенные федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» обязательны при осуществлении государственного экологического контроля.

Как отмечалось выше, государственный экологический контроль осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Мероприятия по контролю проводятся на основании распоряжений (приказов) органа осуществляющего государственный экологический контроль. В распоряжении (приказе) о проведении мероприятия по государственному экологическому контролю указываются:

- номер и дата распоряжения (приказа) о проведении мероприятия по государственному экологическому контролю;

- наименование органа государственного экологического контроля;

- фамилия, имя, отчество и должность государственного инспектора в области охраны окружающей среды;

- наименование юридического лица или фамилия, имя, отчество индивидуального предпринимателя, в отношении которых проводится мероприятие по государственному экологическому контролю;

- цели, задачи и предмет проводимого мероприятия по государственному экологическому контролю;

- правовые основания проведения мероприятия по государственному экологическому контролю, в том числе нормативные правовые акты, обязательные требования которых подлежат проверке;

- дата начала и окончания мероприятия по государственному экологическому контролю.

Распоряжение (приказ) о проведении мероприятия по государственному экологическому контролю либо его заверенная печатью копия предъявляется государственным инспектором в области охраны окружающей среды руководителю или иному должностному лицу юридического лица либо индивидуальному предпринимателю одновременно со служебным удостоверением. Обязательное предъявление служебного удостоверения

связано с тем, что мероприятие по государственному экологическому контролю может проводиться только тем должностным лицом (лицами), которое указано в распоряжении (приказе) о проведении мероприятия по контролю.

Как правило, продолжительность мероприятия по государственному экологическому контролю не должна превышать один месяц. В исключительных случаях, на основании мотивированного предложения государственного инспектора в области охраны окружающей среды, руководителем органа контроля или его заместителем срок проведения мероприятия по государственному экологическому контролю может быть продлен, но не более чем на один месяц.

Мероприятия по государственному экологическому контролю могут быть плановыми и внеплановыми. В отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя каждым органом государственного контроля (надзора) плановое мероприятие по контролю может быть проведено не более чем один раз в два года. Таким образом, мероприятия по государственному экологическому контролю в плановом порядке могут проводиться не чаще чем один раз в два года. В отношении субъекта малого предпринимательства плановое мероприятие по государственному экологическому контролю может быть проведено не ранее чем через три года с момента его государственной регистрации.

Предметом внеплановой проверки являются:

- контроль за исполнением предписаний об устранении выявленных нарушений выявленных в результате планового мероприятия по государственному экологическому контролю;
- получения информации от юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, органов государственной власти о возникновении аварийных ситуаций, об изменениях или о нарушениях технологических процессов, а также о выходе из строя сооружений, оборудования, которые могут непосредственно причинить вред окружающей среде;
- возникновения угрозы загрязнения окружающей среды;
- обращения граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с жалобами на нарушения их прав и законных интересов действиями (бездействием) иных юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей, связанные с невыполнением ими обязательных требований, а также получения иной информации, подтверждаемой документами и иными доказательствами, свидетельствующими о наличии признаков таких нарушений.

Обращения, не позволяющие установить лицо, обратившееся в орган государственного экологического контроля, не могут служить основанием для проведения внепланового мероприятия по контролю.

Государственные инспектора в области охраны окружающей среды при исполнении своих должностных обязанностей в пределах своих полномочий имеют право в установленном порядке:

- проверять соблюдение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды, работу очистных сооружений и других обезвреживающих устройств, средств контроля, а также выполнение планов и мероприятий по охране окружающей среды;

- проверять соблюдение требований, норм и правил в области охраны окружающей среды при размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации производственных и других объектов;

- проверять выполнение требований, указанных в заключении государственной экологической экспертизы, и вносить предложения о ее проведении;

- предъявлять требования и выдавать предписания юридическим и физическим лицам об устранении нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и нарушений природоохранных требований, выявленных при осуществлении государственного экологического контроля;

- приостанавливать хозяйственную и иную деятельность юридических и физических лиц при нарушении ими законодательства в области охраны окружающей среды;

- привлекать к административной ответственности лиц, допустивших нарушение законодательства в области охраны окружающей среды;

- осуществлять иные определенные законодательством полномочия.

Государственные инспектора в области охраны окружающей среды обязаны:

- предупреждать, выявлять и пресекать нарушение законодательства в области охраны окружающей среды;

- разъяснять нарушителям законодательства в области охраны окружающей среды их права и обязанности;

- соблюдать требования законодательства.

Государственные инспектора в области охраны окружающей среды при проведении мероприятий по государственному экологическому контролю не вправе:

- проверять выполнение обязательных требований, не относящихся к компетенции органа государственного экологического контроля;

- осуществлять плановые проверки в случае отсутствия должностных лиц или работников проверяемых юридических лиц или индивидуальных предпринимателей либо их представителей;

- требовать представление документов и информации, если они не являются объектами мероприятий по контролю и не относятся к предмету проверки, а также изымать оригиналы документов, относящихся к предмету проверки;

- требовать о проведении отбора проб без оформления соответствующего акта об отборе образцов по установленной форме;

– распространять информацию, составляющую охраняемую законом тайну и полученную в результате проведения мероприятий по государственному экологическому контролю, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

– превышать установленные сроки проведения мероприятий по государственному экологическому контролю.

При проведении мероприятий по государственному экологическому контролю государственные инспектора в области охраны окружающей среды последовательно проверяют:

1) Кто конкретно несет ответственность за принятия решений при осуществлении хозяйственной или иной деятельности, которая оказывает или может оказывать негативное воздействие на окружающую среду – руководитель предприятия или лицо им назначенное.

2) О документы характеризующие предприятие:

- свидетельство о государственной регистрации предприятия;
- документы на землепользование;
- виды основной деятельности;
- имеющиеся лицензии;
- структуру предприятия: основные и вспомогательные производства;
- арендаторов.

3) Документы по результатам проверок предприятия органами государственного контроля:

- акты по результатам предыдущих проверок предприятия;
- предписания органов государственного экологического контроля об устранении нарушений требований природоохранного законодательства;
- протоколы об административных правонарушениях, постановления на приостановку объектов, цехов, производств, и разрешения на возобновление работы;
- приказы по предприятию и планы мероприятий по устранению нарушений, установленных в актах проверок и предписаниях;
- отчеты о выполнении предписаний и актов.

4) Документы, подтверждающая внесение платы за негативное воздействие на окружающую среду:

- ежеквартальные Декларации о внесении платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- копии платежных поручений о перечислении платы за негативное воздействие на окружающую среду.

5) Формы государственной статистической отчетности:

- № 18-кс «Сведения об инвестициях в основной капитал, направленных на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов»;
- № 2-ос «Сведения о выполнении водоохраных работ на водных объектах»;

- № 4-ос «Сведения о текущих затратах на охрану природы, экологических и природоресурсных платежах»;
- № 2-тп (воздух) «Сведения об охране атмосферного воздуха»;
- № 2-тп (водхоз) «Сведения об использовании воды»;
- № 2-тп (токсичные отходы) «Об образовании, поступлении, использовании и размещении токсичных отходов производства и потребления».

б) Документы по охране атмосферного воздуха:

- приказ по предприятию о назначении лица, ответственного за эксплуатацию и обслуживание установок очистки газа и о его функциях;
- должностные инструкции для персонала обслуживающего установки очистки газа,
- паспорта на каждую установку очистки газов (Установки очистки газа должны подвергаться осмотру для оценки их технического состояния не реже одного раза в полугодие комиссией, назначаемой руководством предприятия. По результатам осмотра составляется прилагаемый к паспорту установки акт. Кроме того, установки очистки газов должны подвергаться проверке на соответствие фактических параметров работы проектным параметрам не реже одного раза в год, а при изменении режима технологического оборудования, ремонта и реконструкции установки в течение трех месяцев. Результаты проверок также оформляются актом и заносятся в паспорт);
- план работ по проверке эффективности газоочистного оборудования;
- инструкции по эксплуатации и обслуживанию установок очистки газа;
- приказ о порядке ведения журналов учета работы установок очистки газов;
- график планово-предупредительного (текущего) ремонта установок очистки газа.
- первичную учетную документацию по охране атмосферного воздуха:
- ПОД-1 «Журнал учета стационарных источников загрязнения и их характеристик»;
- ПОД-2 «Журнал учета выполнения мероприятий по охране атмосферного воздуха»;
- ПОД-3 «Журнал учета работы газоочистных и пылеулавливающих установок».
- норматив допустимых выбросов, установленный органами в области охраны окружающей среды сроком на 5 лет или лимиты на выбросы загрязняющих веществ;
- план-график контроля на предприятии за соблюдением нормативов ПДВ на источниках выбросов и на контрольных точках (постах);
- план мероприятий по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферу с целью достижения нормативов ПДВ;
- ежегодное разрешение на выброс загрязняющих веществ в атмосферу;

– ежегодная пояснительная записка о неизменности количества источников выбросов загрязняющих веществ, качественного и количественного состава выбрасываемых веществ, неизменности технологического процесса, расхода и номенклатуры используемого сырья и материалов, сохранения объемов выпускаемой продукции, определенных на год разработки и установления нормативов допустимых выбросов;

– технический отчет по контролю за соблюдением установленных нормативов выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух согласно плану-графику контроля.

– документация по реализации мероприятий по временному сокращению выбросов загрязняющих веществ объекта в периоды неблагоприятных метеорологических условий (НМУ) включает в себя:

– приказ руководителя предприятия о порядке перехода в периоды неблагоприятных метеорологических условий (НМУ) на заданные режимы с указанием ответственных лиц за проведение мероприятий по предприятию, производствам, цехам, участкам и иным объектам, а также лиц ответственных за организацию приема оповещения и введения мероприятий по снижению выбросов;

– журнал регистрации приема предупреждений о НМУ от органа Росгидромета на предприятии;

– план мероприятий по предупреждению аварийных выбросов загрязняющих атмосферу.

7) Документация по охране атмосферного воздуха при эксплуатации автотранспортных средств включает в себя:

– журнал ежедневного учета использования автотранспортных средств;

– журнал ежедневного расхода горючего;

– журнал пройденного километража;

– журнал записи результатов проверок автомобилей с бензиновыми двигателями на соответствие экологическим требованиям;

– журнал учета измерений дымности при проверке автомобилей с дизельными двигателями.

8) Документы по охране поверхностных вод от загрязнения:

– приказ по предприятию о назначении лица, ответственного за эксплуатацию и обслуживание сетей водных коммуникаций и очистных сооружений и о его функциях;

– должностные инструкции для персонала обслуживающего водные коммуникации и очистные сооружения;

– должностные инструкции для персонала обслуживающего контрольно-измерительную аппаратуру по определению качества забираемой и сбрасываемой в водный объект воды;

– порядок проведения государственной аттестации контрольно-измерительную аппаратуру по определению качества забираемой и сбрасываемой в водный объект воды;

- балансовая схема прямоточного и оборотного водоснабжения и водоотведения с указанием и нумерацией мест измерения забора (приема) и сброса воды, а также точек передачи ее другим потребителям;
- паспорта на очистные сооружения ;
- планы работ по проверке эффективности работы очистных сооружений;
- инструкции по эксплуатации и обслуживанию очистных сооружений;
- журналы учета работы очистных сооружений;
- производственные инструкции завода-изготовителя по эксплуатации оборудования очистных сооружений;
- график планово-предупредительного (текущего) ремонта водных коммуникаций и очистных сооружений.

Первичную учетную документацию по использованию воды:

- №ПОД-11 «Журнал учета водопотребления (водоотведения) водоизмерительными приборами и устройствами»;
- №ПОД-12 «Журнал учета водопотребления (водоотведения) косвенными методами»;
- № ПОД-13 «Журнал учета качества сбрасываемых сточных вод»;

9) Документацию подтверждающую право предприятия на сброс загрязняющих веществ в окружающую среду:

- норматив на предельно допустимый сброс веществ (ПДС) или на временно согласованный сброс веществ (ВСС), поступающих в водный объект со сточными водами по выпускам;
- схема-график аналитического контроля за работой очистных сооружений, соблюдением нормативов допустимых сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду со сточными водами и влиянием их на водные объекты;
- план мероприятий по достижению нормативов допустимого сброса загрязняющих веществ в окружающую среду со сточными водами;
- ежегодное разрешение на сброс загрязняющих веществ;
- ежегодная пояснительная записка, содержащая в себе информацию о неизменности технологических процессов, расхода и номенклатуры используемого сырья и материалов и сохранения объемов выпускаемой продукции, определенной на год разработки и установления нормативов допустимых сбросов;
- ежегодный технический отчет по контролю за соблюдением установленных нормативов сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду со сточными водами, в соответствии со схемой-графиком контроля;
- ежегодный отчет о выполнении Плана мероприятий по достижению нормативов допустимого сброса загрязняющих веществ в окружающую среду со сточными водами, с указанием освоенных средств.

11) Документация по реализации мероприятий на случай экстремального загрязнения водного объекта включает в себя:

- План ликвидации аварий на случай загрязнения водного объекта;
- План мероприятий на случай загрязнения водного объекта другими предприятиями или судами, в случае забора поверхностных вод этого водного объекта.

12) Документы по обращению с отходами производства и потребления:

- приказ о назначении лиц, допущенных к работе с опасными отходами;
- приказ о направлении лиц, допущенных к работе с опасными отходами на обучение или переподготовку;
- договора на размещение отходов, на прием отходов от других организаций;

- свидетельство о регистрации объекта размещения отходов в государственном реестре объектов размещения отходов (для индивидуальных предпринимателей или юридических лиц, имеющих на своем балансе или осуществляющих эксплуатацию объектов захоронения или длительного хранения отходов (полигоны, шламохранилища, хвостохранилища, иловые карты, золоотвалы и т.д.);

- план проводимых (планируемых) мероприятий по снижению влияния образующихся отходов на состояние окружающей среды;

- перечень отходов образующихся на предприятии (учет отходов ведется с использованием федерального классификационного каталога отходов);

- результаты определения класса опасности образовавшихся отходов;

- паспорта опасных отходов, с указанием кода отхода согласно Федеральному классификационному каталогу отходов (ФККО);

- лицензия на деятельности по обращению с опасными отходами;

- свидетельства (сертификаты) на право работы с опасными отходами для лиц, допущенных к деятельности по обращению с опасными отходами;

- норматив образования отходов и лимиты на их размещение;

- лимит на размещение отходов;

- мероприятия по наблюдению за состоянием окружающей среды на объектах (местах) хранения, захоронения отходов и о периодичности их осуществления;

- ежегодные технические отчеты о неизменности производственного процесса, используемого сырья и об образующихся отходах.

13) Документы лаборатории предприятия по контролю воздействий на окружающую среду:

- положение о лаборатории;

- ее паспорт;

- свидетельства о поверке средств измерений органами государственной метрологической службы;

- паспорта на государственные стандартные образцы состава и свойств контролируемых объектов;

- результаты внутреннего и внешнего контроля качества выполняемых измерений;

- акты отбора проб и журналы их регистрации;
- аттестованные методики выполнения измерений;
- журналы результатов контроля воздействий на окружающую среду.

В отсутствие собственной лаборатории, проверяется договор на выполнение соответствующих работ с аккредитованной лабораторией.

По результатам мероприятия по государственному экологическому контролю государственным инспектором в области охраны окружающей среды, осуществляющим проверку, составляется акт установленной формы в двух экземплярах. В акте указываются:

- дата, время и место составления акта;
- наименование органа государственного экологического контроля;
- дата и номер распоряжения, на основании которого проведено мероприятие по государственному экологическому контролю;
- фамилия, имя, отчество и должность государственного инспектора в области охраны окружающей среды, проводившего мероприятие по государственному экологическому контролю;
- наименование проверяемого юридического лица или фамилия, имя, отчество индивидуального предпринимателя, фамилия, имя, отчество, должность представителя юридического лица или представителя индивидуального предпринимателя, присутствовавших при проведении мероприятия по контролю;
- дата, время и место проведения мероприятия по государственному экологическому контролю;
- сведения о результатах мероприятия по государственному экологическому контролю, в том числе о выявленных нарушениях, об их характере, о лицах, на которых возлагается ответственность за совершение этих нарушений;
- сведения об ознакомлении или об отказе в ознакомлении с актом представителя юридического лица или индивидуального предпринимателя, а также лиц, присутствовавших при проведении мероприятия по контролю, их подписи или отказ от подписи;
- подпись должностного лица (лиц), осуществившего мероприятие по государственному экологическому контролю.

К акту прилагаются акты об отборе проб, объяснения должностных лиц органов государственного экологического контроля, объяснения работников, на которых возлагается ответственность за нарушения обязательных требований, и другие документы или их копии, связанные с результатами мероприятия по государственному экологическому контролю.

Один экземпляр акта с копиями приложений вручается руководителю юридического лица или его заместителю и индивидуальному предпринимателю или их представителям под расписку либо направляется посредством почтовой связи с уведомлением о вручении, которое приобщается к экземпляру акта, остающемуся в деле органа государственного контроля (надзора).

В случае выявления в результате мероприятия по государственному экологическому контролю административного правонарушения государственным инспектором в области охраны окружающей среды составляется протокол в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях, и даются предписания об устранении выявленных нарушений.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели ведут журнал учета мероприятий по контролю. В журнале учета мероприятий по контролю государственным инспектором в области охраны окружающей среды производится запись о проведенном мероприятии по государственному экологическому контролю, содержащая сведения о наименовании органа государственного контроля, дате, времени проведения мероприятия по контролю, о правовых основаниях, целях, задачах и предмете мероприятия по государственному экологическому контролю, о выявленных нарушениях, о составленных протоколах, об административных правонарушениях и о выданных предписаниях. Журнал учета мероприятий по контролю должен быть прошит, пронумерован и удостоверен печатью юридического лица или индивидуального предпринимателя. При отсутствии журнала учета мероприятий по контролю в акте, составляемом по результатам проведенного мероприятия по контролю, делается соответствующая запись.

При выявлении, в результате проведения мероприятия по государственному экологическому контролю, нарушений юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем государственный инспектор по охране природы обязан принять меры по контролю за устранением выявленных нарушений, их предупреждением, предотвращением возможного причинения вреда жизни, здоровью людей, окружающей среде, а также меры по привлечению лиц, допустивших нарушения, к ответственности.

Федеральным законом «Об охране окружающей среды» установлено, что государственные инспектора по охране природы при исполнении своих должностных обязанностей в пределах своих полномочий имеют право в установленном порядке:

- приостанавливать хозяйственную и иную деятельность юридических и физических лиц при нарушении ими законодательства в области охраны окружающей среды;
- привлекать к административной ответственности лиц, допустивших нарушение законодательства в области охраны окружающей среды.

Предписание об ограничении (приостановлении) хозяйственной и иной деятельности направляется нарушителю при ведении им хозяйственной и другой деятельности, осуществляемой с нарушением природоохранительного законодательства, нормативных правовых актов и причиняющей вред окружающей природной среде. Требования об ограничении, о приостановлении или о прекращении деятельности юридических и физических лиц, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, рассматриваются судом или арбитражным судом.

К гражданам, должностным лицам и юридическим лицам, нарушившим нормы законодательства в области охраны окружающей среды, государственным инспектором по охране природы может быть применено административное наказание – административный штраф (далее – штраф). При малозначительности совершенного административного правонарушения государственный инспектор может освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

При совершении административного правонарушения государственный инспектор составляет протокол об административном правонарушении, что является возбуждением дела об административном правонарушении. Если нарушение совершено несколькими лицами, протокол составляется на каждое из этих лиц. При составлении протокола гражданину разъясняются его права и обязанности, о чем делается отметка в протоколе. Протокол подписывается лицом, его составившим, а также лицом, привлекаемым к административной ответственности, свидетелями и потерпевшими. В случае отказа лица, привлекаемого к административной ответственности от подписания протокола, в нем делается запись об этом. Лицо, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении, вправе представить прилагаемые к протоколу объяснения, замечания по содержанию протокола и мотивы своего отказа от его подписания.

Протокол об административном правонарушении составляется инспектором, выявившим нарушение, немедленно после выявления совершения административного правонарушения (статья 28.5 КоАП РФ), как правило, на месте совершения нарушения, так как для составления протокола обязательно личное присутствие нарушителя – физического лица либо законного представителя юридического лица. В случае, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, протокол об административном правонарушении составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения.

В случаях, когда после выявления административного правонарушения в области охраны окружающей среды необходимо проведение экспертизы либо иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат, в связи с чем составить Протокол в вышеуказанные сроки не представляется возможным, инспектором выносится Определение о возбуждении дела и проведении административного расследования (статья 28.7 КоАП РФ). В этом случае Протокол об административном правонарушении составляется по окончании административного расследования. Срок проведения административного расследования не может превышать одного месяца.

Протокол с соответствующими документами в течение суток с момента составления направляется должностному лицу, уполномоченному

рассматривать дело об административном правонарушении, а в некоторых случаях, рассмотренных ниже, в суд.

При государственном экологическом контроле предприятий, в соответствии со статьей 23.29 КоАП РФ, государственные инспектора по охране природы рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных:

- ст. 8.1 – несоблюдение экологических требований при планировании, технико-экономическом обосновании проектов, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов;

- ст. 8.2 – несоблюдение экологических требований и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами;

- ст. 8.4 – нарушение законодательства об экологической экспертизе;

- ст. 8.5 – сокрытие или искажение экологической информации;

- ст. 8.6 – порча земли;

- ст. 8.21 – нарушение правил охраны атмосферного воздуха;

- ст. 8.22 – выпуск в эксплуатацию механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума;

- ст. 8.23 – эксплуатация механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума.

В соответствии с п. 37 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ государственные инспектора по охране природы, имеют право составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных:

- ч. 1 ст. 19.4 – неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль);

- ч. 1 ст. 19.5 – невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль);

- ст. 19.6 – непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения;

- ст. 19.7 – непредставление сведений (информации).

Рассмотрение дел по вышепоименованным статьям КоАП РФ осуществляется судом.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Основной

1. Матвеев А. В. Управление охраной окружающей среды: Учеб. пособие / СПбГУАП. СПб., 2003. 112 с.
2. Гусев Р.К. Экологическое право: Учебное пособие. — М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»: «ИНФРЛТМ». 2000. 208 с.
3. Ерофеев Б. В. Экологическое право: учебник. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: ИД «ФОРУМ», 2009. - 400 с.
4. Винокуров, А.К. Экологическое право: программа курса, учебник, практикум / А.Ю. Винокуров, Ю.Е. Винокуров, С.А. Фомин / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. Винокурова Ю.Е. — М.: Издательство «Экзамен», 2006. — 575, [1] с. (Серия «Учебник для вузов»).
5. Э. В. Гирусов. Экология и экономика природопользования. — М.: Издательство политической литературы «Единство», 2003.
6. А. В. Шилов. Унифицированная система поддержки принятия решений. Система экологического менеджмента предприятия. // Журнал «Инженерные системы». 2010. №1. С. 54 – 55.
7. Р. Г. Халевин, Н. Р. Зубова, Р. Р. Муракаев. Применение специализированных программных средств при разработке систем экологического менеджмента. // Экология производства. 2004. Выпуск 2. С. 44 – 50.

Дополнительный

1. Арустамов Э. А. и др. Природопользование: Учебник. М., 2000.
2. Банников А. А. и др. Основы экологии и охрана окружающей среды: Учебник. М., 1999.
3. Игнатов В. Г., Кокин А. В. Экологический менеджмент. Ростов-на-Дону, 1997.
4. Боголюбов С.А. Экологическое право России. — М., 2004.
5. Бринчук Н.Н. Экологическое право России. — М., 2004.
6. Дубовик О.Л. Экологическое право России. — М., 2006.
7. Ерофеев Б.В. Экологическое право России. — М., 2005.
8. И. А. Игнатьева // Экологическое право. — М., 2002. №1. с. 28 – 37.
9. Маковик Р.С. Новые экологические акты РФ и их терминологический аппарат / Р. С. Маковик // Юрист. — М., 2002. №3. с. 2 – 5.
10. Трунцевский, Ю.Н. Экологическое право: учебное пособие / Ю. Н. Трунцевский, Н. Е. Саввич. М.: АО "Центр ЮрИнфоР", 2001. 302 с.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	2
Лекция №1. Государственная система управления охраной окружающей среды и природопользованием	4
Лекция №2. Российская система управления охраной окружающей среды. Административные методы управления	12
Лекция №3. Система государственного управления и контроля в сфере экологии и природопользования	17
Лекция №4. Государственная политика в области управления природопользованием	32
Лекция №5. Маркетинговый механизм охраны окружающей среды	42
Лекция №6. Законодательная и нормативно-правовая база управления охраной окружающей среды	51
Лекция №7. Управление и экологический менеджмент	60
Лекция №8 .Применение специализированных программных средств при разработке систем экологического менеджмента	69
Лекция № 9. Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды	72
Лекция № 10 – 11. Система государственных мер по обеспечению прав на благоприятную окружающую среду. Методы экономического регулирования в области охраны окружающей среды	84
Лекция №12. Основы нормирования в области охраны окружающей среды. Требования к разработке нормативов в области охраны окружающей среды	102
Лекция №13. Государственный учет в сфере охраны окружающей среды и природопользования	112
Лекция №14. Лицензирование отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды	122
Лекция №15. Экологическая сертификация	129
Лекция №16. Экологическое страхование	138
Лекция №17. Государственный экологический контроль действующего предприятия	144
Список литературы	161
Содержание	

