

УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ

Любая хозяйственная деятельность, связанная с вмешательством в природную среду, нарушает сложившиеся в ней экологические связи и зависимости, причиняет ей вред, который может выражаться в загрязнении путем выброса вредных отходов производства, применении химических средств защиты растений в сельском хозяйстве, порче, повреждении, ухудшении качества отдельных компонентов природы, разрушении экологических связей и экологического баланса при строительстве промышленных объектов и тому подобных результатов преобразовательной деятельности человека.

По своим последствиям вред, причиненный природной среде, может быть экономическим и экологическим.

Экономический вред проявляется в форме потерь имущества, предполагаемых доходов.

Экологический вред выражается в потерях вследствие загрязнения окружающей среды, истощения и ее разрушения.

Его особенности заключаются в двух признаках: отдаленности факта причинения вреда от его проявления в реальной действительности; невозполнимости и необратимости вреда, когда он причиняется невозпроизводимым объектам природы, здоровью человека, его жизни, генетической программе живого.

Эти особенности отражаются на формах и способах возмещения. Экономический вред возмещается по правилам имущественной ответственности: предоставление равноценной вещи или путем натуральной либо денежной компенсации. Натуральная и денежная компенсации применяются и при возмещении экологического вреда. Однако натуральная компенсация здесь возможна в строго ограниченных случаях, когда возможно восстановить потери в природной среде и ее ресурсах. Денежная компенсация выражается в затратах на восстановление, оздоровление, улучшение природной среды, ибо не все из них поддаются денежной оценке, а предполагаемый ущерб из-за отдаленности своего проявления не имеет в ряде случаев реального объема.

Другое важное обстоятельство, которое влияет на способы возмещения вреда природной среде, состоит в делении этого вреда на **правомерный и противоправный**. Правомерный вред разрешается законом в силу неизбежности хозяйственной деятельности. Неправомерный или противоправный вред возникает в результате нарушения природоохранного законодательства в хозяйственной деятельности.

Объективной границей между ними служат установленные законодательством пределы хозяйственного воздействия на природную среду, исключающие наступление вредных последствий.

К числу таких объективных критериев для разграничения относятся государственные стандарты качества окружающей природной среды, иные условия, определяющие возможность и допустимость нормального экологического риска.

Правомерный вред носит плановый характер. Он исходит из реальных возможностей восстановления потерь в природной среде. Поэтому причинение такого вреда в процессе производственно-хозяйственной деятельности и его возмещение предусматриваются в государственных плановых заданиях. Обязанность министерств и ведомств, предприятий и организаций по возмещению правомерного вреда вытекает из их хозяйственной деятельности по факту причинения вреда и носит название экономической ответственности.

Неправомерный вред является составной частью экологического правонарушения. Он возмещается при наличии вины причинителя вреда в порядке юридической, а точнее, гражданско-правовой ответственности.

Эти два вида ответственности выполняют следующие функции - репарационные (компенсация причиненного вреда), репрессивные (наказание за вред путем взыскания стоимости причиненного вреда или возложение обязанности по ликвидации его последствий); воспитательные (влияние на правовое и экологическое воспитание природопользователя и предупреждение возникновения вреда).

Если юридические меры ответственности связываются, как правило, с нарушением установленных правовых предписаний в области охраны окружающей среды, то экономические меры обычно наступают по факту причинения вреда природной среде.

Экономические меры выполняют три функции.

Первостепенное значение имеет их **стимулирующая** функция, позволяющая материально заинтересовать предприятия, загрязняющие природную среду, в проведении комплекса природоохранных мероприятий по обеспечению экологической безопасности.

Другая функция — **компенсационная**, направленная на восстановление потерь в природной среде.

Следует отметить также и **превентивное влияние** подобных мер для предупреждения возможных уклонений от требований экологической безопасности при планировании, размещении и проектировании предприятий-загрязнителей и других объектов.

К экономическим мерам относятся различные виды хозяйственных платежей за выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, платы за пользование природными ресурсами, компенсации потерь в природной среде. Как правило, они применяются в случаях **правомерного причинения вреда** в ходе хозяйственной деятельности. Размер таких платежей повышается, если природопользователь **превышает** установленные для него рамки воздействия на природную среду.

Экологическая политика государства

К основным направлениям государственной политики в области экологии можно отнести следующие:

- рациональное использование природных ресурсов (темпы потребления исчерпаемых ресурсов топлива должны согласовываться с темпами освоения замещающих их источников энергии);
- снижение загрязнения ОС выбросами, сбросами и отходами (реализация принципа «загрязнитель платит»);
- ресурсосбережение — снижение энерго- и материалоемкости продукции и услуг;
- сохранение и восстановление ландшафтного и биологического разнообразия, поддержание способности природных систем к саморегуляции.

Наиболее распространенная мера экономического воздействия — хозяйственные платежи, которые устанавливаются за использование природной среды для сбора и выброса отходов производства. Они существуют в виде хозяйственных штрафов, взносов, сборов с предприятий-ресурсопользователей. Хозяйственные платежи взыскиваются в установленном порядке за счет средств предприятия и направляются на проведение мер по охране природной среды.

Экономические нормативы платы за выбросы загрязняющих веществ в природную среду учитывают особенности природных комплексов, составы и свойства выбросов, затраты, необходимые для ликвидации или предотвращения загрязнения. Источником таких платежей является прибыль (доход) предприятия. За превышение допустимых выбросов, аварийное загрязнение природной среды размер платы повышается в кратном размере по отношению к нормативу. Плата за выбросы взыскивается в бесспорном порядке.

Экологические правонарушения меньшей степени опасности являются предметом административной ответственности. Наиболее распространенной мерой административной ответственности за экологические правонарушения является денежный штраф, налагаемый в соответствии с законом государственным природоохранным органом.

Кроме того, в числе мер административного воздействия применяются: предупреждение, замечание, общественное порицание, изъятие незаконно произведенной продукции, орудий, инструментов и других предметов, используемых для незаконного присвоения объектов природы. В качестве меры административного пресечения используется такое средство воздействия на нарушителя, как ограничение или запрещение, прекращение деятельности хозяйственного объекта, загрязняющего окружающую среду.

Важнейшим условием реализации государственной экологической политики является проведение непрерывного экологического сопровождения всех этапов хозяйственной деятельности. Это требует тесного взаимодействия проектных, изыскательских, контролирующих организаций, местных и региональных органов власти и управления, а также общественных организаций[10,13].

Существуют следующие виды и механизмы экологического сопровождения хозяйственной деятельности:

- предъявление экологических требований (ФЗ «Об охране окружающей среды», «О защите населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера». «Об охране здоровья граждан»);
- экономический механизм охраны ОС (ФЗ «О плате за землю». «О плате за использование водных объектов»);
- нормирование качества ОС (ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». «Об охране атмосферного воздуха»);
- оценка воздействия на ОС (ФЗ «О недрах». «О радиационной безопасности населения». «Об отходах производства и потребления». «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». Земельный и Водный кодексы);

- экологическая стандартизация (ФЗ «О стандартизации». СНИПы. СанПиНы);
- экологическое лицензирование и сертификация (ФЗ «О недрах». «О лицензировании отдельных видов деятельности». «О сертификации продукции и услуг»);
- лимитирование природопользования (ФЗ «Об охране окружающей среды» (ОПС). «О животном мире». Водный и Лесной кодексы);
- мониторинг ОС (ФЗ «Об охране ОС». «О гидрометеорологической службе»);
- ответственность за экологические правонарушения (ФЗ «Об использовании атомной энергии». «О безопасности гидротехнических сооружений». Уголовный кодекс);
- государственная и общественная экологическая экспертиза (ФЗ «Об экологической экспертизе»).

Законодательство об охране ОПС регулирует отношения, определяет экологические требования при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, эксплуатации и ликвидации предприятий.

Методы регулирования в сфере охраны ОПС специфичны. Их отличительной чертой является сочетание императивного и экономического методов регулирования.

В сфере охраны ОПС применяется главным образом **императивный метод**. Именно административными мерами в ближайшее время можно добиться каких-то положительных результатов в решении проблем охраны природы.

Этот метод основан на использовании административных предписаний, содержащихся в экологическом праве. Это разного рода запреты, ограничения, нормативы воздействий, это выдача лицензий, сертификатов и разрешений.

Например, ФЗ «Об охране окружающей среды» запрещает ввод в эксплуатацию объектов, не обеспеченных современными технологиями и установками по очистке, обезвреживанию и утилизации вредных отходов, выбросов и сбросов; не обеспеченных средствами контроля загрязнений; без проекта рекультивации земель.

Этот закон допускает выбросы и сбросы вредных веществ, захоронение отходов на основе разрешений, выдаваемых специально уполномоченными на то государственными органами.

Методы экономического регулирования в сфере охраны окружающей среды воздействуют на имущественные интересы природопользователей.

К числу основных экономических методов относятся **плата за загрязнение ОПС** и **налогообложение**. Эти методы стимулируют экологически безопасную деятельность как наиболее выгодную с экономической точки зрения.

Высшей юридической силой по отношению к иным законодательным актам обладает Конституция РФ. Ст. 17 рассматривает право граждан на благоприятную ОС в качестве естественного и неотъемлемого права человека, принадлежащего ему от рождения.

Ст. 42 содержит конституционную норму о праве каждого гражданина на достоверную информацию о состоянии ОС и о возмещении ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

В основе правового регулирования экологических отношений лежат следующие начала или принципы.

Принцип приоритета охраны жизни и здоровья человека является основополагающим в экологическом праве. Согласно ФЗ «Об охране окружающей среды» каждый гражданин имеет право на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия ОПС, вызванного хозяйственной деятельностью: аварий, катастроф и стихийных бедствий.

На данном принципе основано все содержание российского экологического законодательства: «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 г., «Об охране атмосферного воздуха» от 4 мая 1999 г., «Об отходах производства и потребления» от 24 июня 1998 г., «О радиационной безопасности населения».

Одним из способов реализации этого права является нормирование в сфере окружающей среды, которое устанавливает предельно допустимые нормы воздействия на ОПС. Нормативы предельно допустимых концентраций (ПДК) вредных веществ и предельно допустимых уровней (ПДУ) физических воздействий устанавливаются для оценки состояния ОПС.

Принцип сочетания экологических и экономических интересов общества.

Следование этому принципу заключается не в том, чтобы остановить экономическое развитие и научно-технический прогресс, а в том, чтобы хозяйственная деятельность осуществлялась в определенных экологических пределах и наносила бы минимальный ущерб ОПС.

Здесь наиболее действенным средством является процедура **оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС)** и **экологическая экспертиза**. Эти правовые инструменты носят *превентивный* характер и применяются на стадии принятия решений и проектировании объектов. На основании оценки делаются выводы о допустимости воздействия намечаемой деятельности на ОС. В процессе экологической экспертизы устанавливается, соответствует ли намечаемая деятельность экологическим требованиям.

Принцип рационального использования
природных ресурсов с учетом законов
природы.

Реализация этого принципа увязана с необходимостью воспроизводства природных ресурсов и недопущения необратимых последствий для ОПС. С этой целью устанавливаются правила поведения, ограничения, запреты и лимиты в сфере природопользования.

Принцип ответственности за нарушение требований природоохранного законодательства.

Соблюдение принципа законности обеспечивается государственным контролем и привлечением виновных к уголовной, административной и дисциплинарной ответственности.

Принцип гласности.

Реализация этого принципа основана на положениях ст. 41 Конституции РФ. Граждане имеют право требовать полной и достоверной информации о состоянии ОС и мерах по ее охране.

Принцип международного сотрудничества в охране ОС.

Воздействие общества на ОС не ограничивается рамками национальных границ: проблема озонового слоя, загрязнение Мирового океана.

Эти принципы сформулированы в ФЗ «Об охране ОПС»:

- экологическое благополучие одного государства не может обеспечиваться за счет других государств:
- деятельность на территории государства не должна наносить ущерба ОПС как в пределах, так и за пределами его юрисдикции;
- свободный обмен информацией по проблемам ОПС и природосберегающих технологий:
- оказание помощи в чрезвычайных экологических ситуациях.

Учет и регистрация вредных воздействий на ОПС

Государственный учет и регистрация вредных воздействий на ОПС предусматривается ст. 21 закона «Об охране атмосферного воздуха». Эта функция управления позволяет создавать объективную картину воздействия человека на природу, бороться с загрязнением ОС и предотвращать подобное негативное воздействие.

Учет и регистрация вредных воздействий на ОПС

Предприятия, осуществляющие деятельность в области обращения с отходами, обязаны вести учет образовавшихся использованных, обезвреженных, переданных другим лицам, а также размещенных отходов (ст. 9 ФЗ «Об отходах производства и потребления»).

Государственной регистрации подлежат все потенциально опасные вещества природного и искусственного происхождения.

Учет и регистрация вредных воздействий на ОПС

В содержание рассматриваемой функции управления входит также деятельность по экологической паспортизации предприятий. Экологический паспорт предприятия является нормативно-техническим документом. Он содержит сведения об использовании предприятием природных, вторичных ресурсов и о влиянии его производства на ОС.

Государственный экологический мониторинг

Государственный экологический мониторинг как функция управления представляет собой систему наблюдений за состоянием ОПС, происходящими в ней процессами, за уровнем загрязнения атмосферного воздуха, почвы, водных объектов, а также за последствиями влияния на растительный и животный мир.

Цель мониторинга — обеспечить заинтересованные организации и население текущей информацией об изменениях в ОПС и прогнозами ее состояния (ст. 69 ФЗ «Об охране ОПС», «Об охране озера Байкал», «О космической деятельности». «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»), а также установление и устранение вредного воздействия на человека факторов среды обитания.

Планирование природоохранной деятельности

Планирование природоохранной деятельности предусматривается ст. 17 ФЗ « Об охране окружающей природной среды», ст. 28

Градостроительного кодекса, ст. 7 ФЗ « О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Эта функция управления осуществляется в составе федеральных программ социально-экономического развития с учетом природоресурсного потенциала региона. В этих программах находит свое отражение экологическая политика государства.

Лицензирование в сфере охраны ОПС

Лицензирование в сфере охраны ОПС осуществляется территориальными органами Минприроды России. Предусматривается выдача лицензий на утилизацию, складирование, перемещение, размещение, захоронение, уничтожение промышленных отходов и материалов. Лицензионный орган проводит экспертизу представленных материалов, оценивает их полноту и достоверность, соответствие вида деятельности экологическим требованиям, определяет условия действия лицензии.

Лицензирование в сфере охраны ОПС

Лицензия является официальным документом, который разрешает осуществление указанного в ней вида деятельности и определяет обязательные требования его осуществления. При невыполнении лицензиатом предписаний государственных органов действие лицензии приостанавливается или аннулируется.

Сертификация в сфере охраны ОПС

Сертификация продукции — это процедура подтверждения в письменной форме соответствия продукции установленным требованиям.

Сертификация способствует регламентации деятельности предприятия с точки зрения охраны природной среды. В частности, в сфере технологии сертификация способствует внедрению экологически безопасных процессов и оборудования, производству экологически безопасной продукции, повышению ее качества и конкурентоспособности. В области управления и контроля способствует предотвращению ввоза в страну экологически опасной продукции и отходов.

Требования с необходимости сертификации закреплены в нескольких законодательных актах. Например, ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 15) предусматривает, что производство и использование топлива на территории России допускаются только при наличии сертификатов, подтверждающих соответствие топлива требованиям охраны атмосферного воздуха. Обязательной сертификации подлежат почвы земельных участков сельскохозяйственного назначения, агрохимикаты и пестициды.

Подтверждение соответствия — это процедура, результатом которой является выдача документального свидетельства — сертификата соответствия или декларации о соответствии.

Экологические сертификаты оформляются по установленной форме, срок их действия — до 5 лет. Система сертификации может создаваться только юридическими лицами независимо от форм их собственности.

Экологический контроль

Экологический контроль предполагает проведение наблюдений за состоянием ОПС, проверки выполнения мероприятий по охране природы и соблюдению требований природоохранного законодательства и нормативов качества ОПС (ст. 71, 72, 73 ФЗ «Об охране ОПС»). Государственный экологический контроль осуществляется в целях сохранения и улучшения качества ОПС. Соответствующие должностные лица территориальных органов Минприроды России являются государственными инспекторами по охране природы.

В процессе экологического мониторинга осуществляется наблюдение и выявление фактов и процессов ухудшения и деградации ОС. Однако результаты экологического мониторинга не имеют юридического значения в отличие от результатов экологического контроля.

Производственный экологический контроль осуществляется экологической службой предприятий. Общественный экологический контроль осуществляется общественными объединениями.

Экологический аудит

Инвестиционная привлекательность и реальная стоимость предприятий определяется не только стоимостью их основных средств, но и в значительной мере их «экологичностью», соответствием деятельности предприятия нормам, правилам и стандартам. Возникает необходимость объективного засвидетельствования соответствия деятельности предприятия по рациональному использованию природных ресурсов, охране ОС, достоверности его документации, отражающей результаты этой деятельности.

Экологический аудит - это

засвидетельствование соответствия деятельности предприятия требованиям обеспечения техногенной безопасности ОС и экологической безопасности предприятия, достоверности его отчетной документации о платежах за природопользование и загрязнение ОС.

Экологические платежи

Правовые основы регулирования платы за загрязнение ОС определены в законе «Об охране окружающей среды».

Плата за загрязнение ОС взимается:

- за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие загрязнения в пределах установленных лимитов;
- за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов сверх установленных лимитов.

Взимание платы предусмотрено за следующие виды вредного воздействия на ОПС:

- выброс в атмосферу загрязняющих веществ от стационарных и передвижных источников;
- сброс загрязняющих веществ в поверхностные и подземные объекты;
- размещение отходов;
- другие виды вредного воздействия (шум, вибрация, электромагнитные и радиационные воздействия).

Базовые нормативы платы представляют собой условную и зафиксированную в денежном выражении оценку вреда, причиненного ОС.

Плата за загрязнение взимается по факту загрязнения ОС.

Базовые нормативы платы за размещение отходов определяются исходя из затрат на проектирование и строительство полигонов для обезвреживания, хранения и захоронения отходов.

Экологическое страхование

Рискованный характер техногенной деятельности, обусловленный противоречиями между целями экономического развития и экологическими требованиями, порождает специфические отношения по предупреждению и преодолению техногенных воздействий на природные объекты и возмещению причиненного ущерба.

Указанные общественные отношения составляют правовую категорию экологического страхования. Ее сущность состоит в учете страхового риска и организации соответствующих защитных мер.

Риск— это величина, учитывающая вероятность наступления нежелательного случайного события и связанные с ним убытки.

Экологическое страхование, осуществляемое в виде страхования ответственности за аварийное загрязнение ОС, преследует цель обеспечения техногенной безопасности ОС и компенсации убытков третьих лиц. Здесь используется известный эффект рассредоточения риска во времени и пространстве.

Уплачивая страховые премии, величина которых необременительна для страхователя, последний перекладывает гарантию возмещения убытков третьим лицам на страховщика. При этом возмещаемый ущерб может многократно превосходить взносы страхователя. Страховщик же учитывает то, что аварии носят вероятностный характер, как правило, не происходят одновременно и на одном и том же предприятии.