

Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
Вятская государственная сельскохозяйственная академия

Лекция № 5.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

1. Управление охраной природы и природопользованием.
2. Экологический контроль: понятие, функции, виды экологического контроля.
3. Механизмы управления природоохранной деятельностью и использованием природных ресурсов.

Управление охраной природы и природопользованием

Органы управления охраной природы и природопользованием

Государственные органы общей компетенции

Государственные органы специальной компетенции

Государственные органы общей компетенции:

- ❖ Президент
- ❖ Федеральное Собрание
- ❖ Государственная Дума
- ❖ Правительство
- ❖ представительные и исполнительные органы власти субъектов Федерации
- ❖ муниципальные органы

Эти органы определяют основные направления природоохранной политики, утверждают экологические программы, обеспечивают экологическую безопасность, устанавливают правовые основы и нормы в пределах своей компетенции, и т. д.

Управление охраной природы и природопользованием

Государственные органы специальной компетенции



Комплексные органы выполняют все природоохранные задачи или какой-либо их блок.

Отраслевые органы выполняют функции управления и надзора по охране и использованию отдельных видов природных ресурсов и объектов.

Функциональные органы выполняют одну или несколько родственных функций в отношении природных объектов, например, Минатом России - обеспечение ядерной и радиационной безопасности; МВД России - охрана атмосферного воздуха от загрязнения транспортными средствами.

Управление охраной природы и природопользованием

Государственные органы специальной компетенции

комплексные

- ❖ *Роспотребнадзор*
- ❖ *Ростехнадзор*
- ❖ *Министерств
о природных
ресурсов*
 - *Роснедра*
 - *Росприроднадзор*
 - *Росгидромет*
 - *Агентство водного
хозяйства*

отраслевые

- ❖ *Росрыболовство*
- ❖ *Рослесхоз*
- ❖ *Министерство
сельского
хозяйства*

функциональные

- ❖ *Министерство
промышленности*
- ❖ *Министерство
внутренних
дел*
- ❖ *Министерство
энергетики*

Экологический контроль: понятие, функции, виды экологического контроля

Экологический контроль – совокупность организационно-правовых мер по надзору за состоянием окружающей среды в целях сохранения и улучшения ее качества, обеспечивающих принуждение соответствующих субъектов экологического права к исполнению экологических требований.

Задачи экологического контроля:

- наблюдение за состоянием окружающей природной среды (ОПС) и ее изменениями под влиянием хозяйственной и иной деятельности (мониторинг);
- проверка выполнения планов мероприятий по охране природы, рациональному использованию природных ресурсов, оздоровлению ОПС, соблюдения требований природоохранительного законодательства и нормативов качества ОПС.

Экологический контроль: понятие, функции, виды экологического контроля

Функции экологического контроля:

- 1) *предупредительная* – субъекты экологического контроля должны быть заинтересованы в выполнении законодательства и предупреждении экологических правонарушений;
- 2) *информационная* – соответствующие органы собирают разнообразную информацию о природоохранительной деятельности подконтрольных объектов;
- 3) *карательная* – применение к нарушителям мер юридической ответственности, предусмотренных законодательством санкций по результатам соответствующих проверок.



Экологический контроль: понятие, функции, виды экологического контроля

- ❖ **Государственный экологический контроль** осуществляют органы общей компетенции – Президент, Федеральное Собрание, Правительство Российской Федерации, соответствующие органы субъектов Федерации, органы местного самоуправления.
- ❖ **Функциональный экологический контроль** - контроль за выполнением правовых требований по рациональному природопользованию и охране окружающей природной среды, ограниченный отраслевой сферой (например, Минсельхоз)
- ❖ **Производственный экологический контроль** осуществляется руководителем предприятия, руководителями служб и производственных подразделений.
- ❖ **Общественный экологический контроль** – форма участия граждан, трудовых коллективов и общественных экологических объединений в контроле за выполнением экологических требований в предпринимательской и управленческой сферах.

Механизмы управления природоохранной деятельностью и использованием природных ресурсов

Механизмы управления природоохранной деятельностью

Административно-правовые Экономические Информационные

Основными **экономическими механизмами** в области природопользования и охраны окружающей среды являются:

- 1) планирование и финансирование природоохранных мероприятий;
- 2) льготное кредитование природоохранной деятельности;
- 3) взимание налогов и других платежей за использование природных ресурсов, выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в окружающую среду, размещение отходов и др.;
- 4) возмещение в установленном порядке вреда, причиненного окружающей среде.

Информационные механизмы управления обеспечиваются открытым доступом общества к информации экологического характера.

Механизмы управления природоохранной деятельностью и использованием природных ресурсов

Административно-правовой механизм управления заключается в разработке и издании правовых и административных актов, регулирующих организацию и управление в сфере природопользования, права и обязанности руководящих работников.

Административные акты имеют обязательную силу и непосредственно воздействуют на коллективы предприятий, организаций, отдельных работников и население данного района.

Главный принцип административного управления в области природопользования и охраны окружающей среды - **разрешительно-запретительный**

и сводится к следующим направлениям:

- Установление нормативов и лимитов
- Стандартизация
- Лицензирование
- Экологический аудит
- Сертификация

Механизмы управления природоохранной деятельностью и использованием природных ресурсов

Экологическое нормирование

Представляет собой **процесс установления** компетентными государственными органами **показателей предельно допустимого воздействия человека на окружающую природную среду**. Такие показатели называются *нормативами*.

Главная цель экологического нормирования — обеспечение взаимоприемлемого сочетания экономических и экологических интересов.

Экологический норматив — установленная величина использования природных ресурсов или техногенного воздействия на экосистемы и отдельные ее компоненты, при которой функционально-структурные характеристики экосистем не выходят за пределы естественных изменений.

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ НОРМАТИВЫ

по цели использования

гигиенические

экологические

по отношению к объекту регулирования

нормативы состояния

нормативы антропогенных воздействий

нормативы
состояния
экосистемы

нормативы
качества
компонентов ОС

нормативы
воздействий на
экосистему

нормативы
воздействий на
компоненты ОС

по природе факторов воздействий

физические

химические

биологические

комплексные

по масштабу действия

глобальные

региональные

локальные

Механизмы управления природоохранной деятельностью и использованием природных ресурсов

Нормирование качества окружающей природной среды:

- ❖ производится с целью установления предельно допустимых норм воздействия на окружающую природную среду, которые гарантируют экологическую безопасность населения и сохранение биоразнообразия, обеспечивают рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов;
- ❖ является единым на всей территории России;
- ❖ устанавливается в форме ПДК вредных веществ, ПДУ вредных физических воздействий на нее, а также нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.



Механизмы управления природоохранной деятельностью и использованием природных ресурсов

1. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ НОРМАТИВЫ ЭКОСИСТЕМ

Под экологическим нормативом экосистемы понимается *граница количественного изменения параметров экосистемы, устанавливаемая из условия сохранения ее структуры и функций, а также всех экологических компонентов, необходимых для учета в хозяйственной деятельности.*

Признаки, характеризующие качество экосистем: *продуктивность, уровень разнообразия продукции необходимого качества, устойчивость.*

При экологическом экосистемном нормировании должны учитываться конкретные условия: *тип биоценоза, региональные особенности климата, почв, биоты и т.д.*

Механизмы управления природоохранной деятельностью и использованием природных ресурсов

2. НОРМИРОВАНИЕ КАЧЕСТВА КОМПОНЕНТОВ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Экологические нормативы качества компонентов окружающей среды относятся к вторичным нормативам.

Максимально-разовая ПДК ($ПДК_{Mр}$) - концентрация 20-30 минутного осреднения, определяется на основании изучения прежде всего рефлекторного действия веществ: обонятельной функции организма, функционального состояния зрительного анализатора и т.п.

Среднесуточная ПДК ($ПДК_{CC}$) - концентрация длительного осреднения, определяется на основе изучения резорбтивного (общетоксического, аллергенного, гонадотоксического, эмбриотропного, мутагенного и т.п.) действия атмосферных загрязнений. $ПДК_{CC}$ является основным гигиеническим нормативом качества атмосферного воздуха.

ОБУВ (ориентировочно-безопасный уровень воздействия) определяется экспертным и расчетным методом. Из аналогичных санитарно-гигиенических соображений исходят при нормировании допустимых уровней шума.

Механизмы управления природоохранной деятельностью и использованием природных ресурсов

3. НОРМАТИВЫ АНТРОПОГЕННЫХ ВОЗДЕЙСТВИЙ

Под антропогенным воздействием понимается *прямое и косвенное влияние человека, различных форм его хозяйственной деятельности во множестве проявлений на окружающую среду.*

Нормативы антропогенных воздействий - это широкий класс экологических нормативов, включающих нормативы выбросов загрязняющих веществ в атмосферу, сбросов в водные объекты, размещения твердых отходов, квоты изъятия природных ресурсов и др.

Нормативы изъятия биологических видов природных ресурсов представляются в форме квот - законодательно установленных норм добычи разрешенных к отстрелу (отлову, сбору и т.п.) особей популяции хозяйственно ценных видов животных и растений.

Важнейшим нормативом, определяющим квоту изъятия лесных ресурсов, является расчетная лесосека.

Расчетная лесосека - это возможный размер ежегодного пользования древесиной, являющийся основой лесопользования.

Механизмы управления природоохранной деятельностью и использованием природных ресурсов

4. НОРМАТИВЫ САНИТАРНО-ЗАЩИТНЫХ ЗОН

Под санитарно-защитными зонами понимается *часть пространства вокруг промышленного объекта*, наделенного по закону *особым режимом для предупреждения вредного воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду*.

Эти зоны выполняют две основные функции: охранительную и оздоровительную.

По функциональному назначению санитарно-защитные зоны можно разделить на четыре группы:

1. Санитарно-защитные зоны и зоны наблюдения, в которых осуществляется контроль за радиационной обстановкой
2. Водоохранные зоны рек, озер, водохранилищ.
3. Зоны санитарной охраны источников водоснабжения.
4. Округа санитарной (горно-санитарной) охраны, устанавливаемые для охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов (особо охраняемые природные объекты и территории).

Механизмы управления природоохранной деятельностью и использованием природных ресурсов

Экологическая паспортизация

В соответствии с **ГОСТ 17.0.0.04-90** каждое предприятие в обязательном порядке разрабатывает **экологический паспорт**.

Цель паспортизации — прогноз экологической ситуации как на самом предприятии, так и вокруг него, а также контроль за выполнением природоохранных мероприятий.

В экологический паспорт включаются фактические данные об использовании предприятием природных ресурсов и о воздействии его производства на окружающую природную среду.

Механизмы управления природоохранной деятельностью и использованием природных ресурсов

Экологическая экспертиза

Представляет собой *установление соответствия* у намечаемой хозяйственной деятельности *экологическим требованиям* и определение *допустимости реализации объекта* экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий.

ФЗ от 23 ноября 1995 г. «Об экологической экспертизе»

Виды экологической экспертизы

Государственная
(обязательная)

Общественная
(добровольная)

Механизмы управления природоохранной деятельностью и использованием природных ресурсов

Государственная экологическая экспертиза организуется и проводится специально уполномоченными государственными органами в области экологической экспертизы (*например, Департамент экологии и природопользования Кировской области*).

Общественная экологическая экспертиза организуется

- по инициативе граждан либо органов местного самоуправления и общественных объединений
- проводится до государственной экологической экспертизы или одновременно с ней общественными организациями (объединениями) (*например, Всероссийское общество охраны природы (ВООП); Конструктивное экологическое движение «Кедр»; Фонд имени В. И. Вернадского*).

Механизмы управления природоохранной деятельностью и использованием природных ресурсов

Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС)

- ✓ процесс, способствующий принятию *экологически ориентированного управленческого решения* о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности *посредством определения возможных неблагоприятных воздействий*, оценки экологических последствий, учета общественного мнения, разработки мер по уменьшению и предотвращению воздействий.

Цель: *предотвращение или смягчение воздействия этой деятельности на окружающую среду и связанных с ней социальных, экономических и иных последствий.*

Механизмы управления природоохранной деятельностью и использованием природных ресурсов

Экологический аудит

✓ *независимая, комплексная, документированная оценка соблюдения* субъектом хозяйственной и иной деятельности *требований*, в том числе *нормативов и нормативных документов*, в области охраны окружающей среды, *требований международных стандартов* и подготовка рекомендаций по улучшению такой деятельности.

Экологическое аудирование включает в себя *проверку системы внутреннего финансового контроля объекта, соблюдение законодательства и соответствия ему документации, проверку бухгалтерского учета и отчетности.*

Механизмы управления природоохранной деятельностью и использованием природных ресурсов

Экологическое страхование

Предприятия, а также граждане имеют право на получение **страхового возмещения (при добровольном и обязательном страховании) в случае техногенных катастроф, аварий и стихийного бедствия.**

Экологическое страхование *выполняет (экономически) стимулирующие функции, побуждая предприятия к сохранению природных ресурсов и охране природной среды.*

ЛИЦЕНЗИИ

по характеру воздействия на окружающую среду

непосредственное

изъятие
природных
ресурсов

пользование без
изъятия

выброс
загрязняющих
агентов

опосредованное

виды хозяйственной
деятельности

по степени сложности

комплексные

обычные

по длительности

долгосрочные

краткосрочные

разовые

по правам лицензиата

распорядительная

без права передачи

по способу получения

конкурсная

административная

по объектам лицензирования

природные
ресурсы

хозяйственная
деятельность

научная и проектная работа,
мониторинг

Механизмы управления природоохранной деятельностью и использованием природных ресурсов

Основу экономического механизма составляют экологические платежи и в меньшей степени - экономические санкции за экологические правонарушения

В России внедрен *принцип "загрязнитель платит"*

Платность природопользования –

- ❖ источник пополнения государственного и местного бюджетов, а также экологических фондов
- ❖ стимулирование природопользователей к рациональному использованию тех ресурсов, за которые они платят, и повышению эффективности их природоохранительной деятельности

Закон "Об охране окружающей среды" устанавливает, что негативное воздействие на окружающую среду является платным

Механизмы управления природоохранной деятельностью и использованием природных ресурсов

К видам негативного воздействия на окружающую среду относятся:

- 1) выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ и иных веществ;**
- 2) сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади;**
- 3) загрязнение недр, почв;**
- 4) размещение отходов производства и потребления;**
- 5) физическое загрязнение окружающей среды (шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий)**

Механизмы управления природоохранной деятельностью и использованием природных ресурсов

Экономическая оценка природных ресурсов – это определение в денежном выражении эффекта (ценности) от использования природных ресурсов в заданных социально-экономических условиях



Механизмы управления природоохранной деятельностью и использованием природных ресурсов

Затратный подход: экономическая оценка зависит от величины затрат на добычу, освоение или использование природных ресурсов

Используется для оценки *минерально-сырьевых ресурсов*

Недостаток: ресурс лучшего качества, расположенный в более удобном для освоения и использования месте, получает более низкую оценку (имеет меньшую экономическую ценность)

Рентный подход: в зависимости от количественных и качественных характеристик, а также местоположения ресурсы данного вида имеют разную продуктивность (например, земли высоко- и низкоплодородные, расположенные далеко или близко от транспортных путей и т.д.)

Преимущество данного подхода по сравнению с затратным – учет ограниченности природного ресурса

Недостаток: область применения ограничена земельными и минерально-сырьевыми ресурсами

Механизмы управления природоохранной деятельностью и использованием природных ресурсов

Результативный подход: экономическую оценку получают лишь те природные ресурсы, которые приносят доход

Ценность ресурса определяется денежным доходом от реализации продукции, получаемой от использования данного ресурса

Этот подход применяется главным образом *при оценке лесных ресурсов*

Воспроизводственный подход: ценность природного ресурса определяется величиной затрат, необходимых для его воспроизводства на определенной территории

Подход применяется в основном для экономической *оценки биологических и земельных ресурсов*

Недостаток: истощенный или деградировавший ресурс может оцениваться выше, чем ресурс высокого качества

Механизмы управления природоохранной деятельностью и использованием природных ресурсов

Плата за загрязнение окружающей природной среды является одним из видов платы за использование природных ресурсов. Ее сущность имеет три значения: компенсационное, стимулирующее и экологическое

Во-первых, плата за загрязнение направлена на компенсацию вреда, причиняемого природной среде, здоровью человека, материальным ценностям

Во-вторых, плата должна стимулировать сокращение выбросов, сбросов вредных веществ. Это главный ключ экологизации хозяйственной деятельности

В-третьих, платежи за загрязнения служат главным источником образования и пополнения внебюджетных экологических фондов, средства которых используются для оздоровления и охраны окружающей природной среды

Механизмы управления природоохранной деятельностью и использованием природных ресурсов

Законом предусматривается *три вида платы за загрязнение*:

- ❖ за выбросы, сбросы вредных веществ в пределах установленных лимитов;
- ❖ выбросы, сбросы вредных веществ сверх установленных норм либо без разрешения компетентных органов;
- ❖ размещение отходов.

Порядок установления платы состоит из трех этапов:

- 1) *определение базовых нормативов платы;*
- 2) *определение дифференцированных ставок;*
- 3) *определение конкретных размеров ставок за загрязнители*

Механизмы управления природоохранной деятельностью и использованием природных ресурсов

Базовые нормативы определяются по каждому виду загрязнителя ввиду вредного воздействия (шум, электромагнитное излучение) с учетом степени их опасности для окружающей среды и здоровья населения.

Дифференцированные нормативы исчисляются МПР России на основе базовых, но с поправкой на экологическую ситуацию и экологические факторы соответствующих регионов (*природно-климатические, экономические особенности территорий, значимость охраняемых природных объектов*).

Конкретные размеры платежей за загрязнение для предприятий-загрязнителей определяются исполнительными органами власти города, района с участием органов охраны окружающей среды, санэпиднадзора и предприятия.

Механизмы управления природоохранной деятельностью и использованием природных ресурсов

Экологические фонды — это институциональные меры, предназначенные для формирования целевых денежных поступлений на цели охраны и улучшения окружающей среды.

Экологические фонды расходуются на:

- оздоровление окружающей природной среды, населения;
- проведение мер и программ по охране окружающей природной среды;
- научные исследования;
- внедрение экологически чистых технологий;
- строительство очистных сооружений;
- выплату компенсационных сумм гражданам на возмещение вреда, причиненного здоровью загрязнением и иными неблагоприятными воздействиями на окружающую природную среду;
- развитие экологического воспитания и образования.