

# Управление природопользованием

6. Организационные структуры управления природопользованием
7. Институциональные и рыночные механизмы управления природопользованием в РФ.

Компетенция Правительства РФ и правительств субъектов РФ в сфере природопользования и охраны окружающей среды определена многими нормативными правовыми актами – как общими, так и экологическими. В соответствии со ст. 114 Конституции РФ Правительство РФ:

- обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии;
- осуществляет управление федеральной собственностью на природные ресурсы;
- проводит меры по обеспечению законности, осуществлению экологических прав граждан и др.

Структура правительства РФ



Председатель правительства РФ

Заместители  
Председателя правительства РФ

Федеральные министры



Сергей Ефимович Донской  
Министр природных ресурсов и экологии Российской Федерации

# Принципы природопользования в РФ

- 1) **Законность** - данный принцип управления природопользованием является конституционным и имеет две основные стороны:
  - точное и неукоснительное соблюдение в управленческой деятельности всех нормативно-правовых актов (в случае нарушения данного принципа прокуратура должна опротестовать незаконное действие);
  - в случае коллизии применяемого законодательства ( если закон субъекта федерации противоречит Федеральному закону, то применению подлежит Федеральный закон).
- 2) **Принцип приоритета охраны окружающей среды (ООС)** подразумевает что в случае коллизии интересов хозяйственной деятельности и интересов ООС - управленческое решение должно приниматься в соответствии с требованиями ООС.
- 3) **Принцип платности природопользования** предусматривает два аспекта: плату за право пользования природными ресурсами и плату за загрязнение природной среды.

Плата за право пользования природными ресурсами подразумевает оплату в денежной форме права пользования ресурсом в установленных размерах, за сверхнормативное пользование ресурсом и на воспроизводство ресурса.

Плата за загрязнение природной среды подразумевает оплату в денежной форме за нормативные и за сверхнормативные выбросы, сбросы и размещение отходов.

# Принципы природопользования в РФ

- 4) **Принцип сочетания** централизованного управления природопользования с местным самоуправлением подразумевает как недопустимость ущемления прав и законных интересов в ООС субъекта федерации.
- 5) **Принцип сочетания демократического подхода с единоначалием** в предусматривает максимальное вовлечение населения в процесс ООС, сочетает расширение демократических начал с точно определенной индивидуальной ответственностью.
- 6) **Разделение хозяйственно-организаторских и контрольно-надзорных полномочий**
- 7) **сочетания бассейнового и административно-территориального принципов организации управления природопользованием и охраной окружающей среды;**
- 8) **разделения хозяйственно-эксплуатационных и контрольно-надзорных функций при организации деятельности специально уполномоченных государственных органов.**

Данные принципы закреплены действующим законодательством и могут быть реализованы в жизнь лишь при наличии системы государственных органов управления, форм и методов их деятельности, реализуемых в определенных законом функциях.

# Органы управления природопользованием в РФ

## Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации:

- Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды
- 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

**Министерство природных ресурсов  
и экологии РФ (Минприроды России)**

```
graph TD; A[Министерство природных ресурсов и экологии РФ (Минприроды России)] --- B[Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор)]; A --- C[Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет)]; A --- D[Федеральное агентство по Недропользованию (Роснедра)];
```

**Федеральная служба по надзору в сфере  
природопользования (Росприроднадзор)**

**Федеральная служба по гидрометеорологии и  
мониторингу окружающей среды  
(Росгидромет)**

**Федеральное агентство по  
Недропользованию (Роснедра)**

# Основные функции Росприроднадзора

## **Контроль и надзор:**

в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, а также среды их обитания;

в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения;

за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;

за использованием и охраной водных объектов (федеральный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов);

# Основные функции Росприроднадзора

## **Контроль и надзор:**

за соблюдением законодательства Российской Федерации и международных норм и стандартов в области морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе;

за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов на континентальном шельфе;

государственный земельный контроль в пределах своих полномочий;

за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, в том числе в области охраны атмосферного воздуха и обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов).

Федеральный орган исполнительной власти, специально уполномоченный на осуществление государственного регулирования в области охраны озера Байкал.

# Основные функции Росприроднадзора

**Разрешительные функции - Выдаёт лицензии (разрешения) на:**

- использование объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, а также находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения;
- оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации;
- содержание и разведение объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, а также на содержание и разведение иных объектов животного мира в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания на особо охраняемых природных территориях федерального значения;

# Основные функции Росприроднадзора

## Разрешительные функции - Выдаёт лицензии (разрешения) на:

- ввоз (вывоз) в Российскую Федерацию зоологических коллекций, диких животных, их частей и полученной из них продукции (кроме объектов охоты и рыболовства), видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения (кроме осетровых рыб);
- экспорт лекарственного сырья растительного и животного происхождения, коллекционных материалов по минералогии и палеонтологии, полудрагоценных камней и изделий из них;
- экспорт информации о недрах;
- создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, сооружений и установок, проведение буровых работ, связанных с геологическим изучением, поиском, разведкой и разработкой минеральных ресурсов, а также прокладку подводных кабелей и трубопроводов во внутренних морских водах, территориальном море Российской Федерации и на континентальном шельфе Российской Федерации.

# Основные функции Росприроднадзора

## Приостановка хозяйственной деятельности

В соответствии с установленным законодательством порядок инспектора Росприроднадзора могут обратиться в суд с требованием о приостановлении, ограничении или прекращении деятельности в следующих случаях:

- возникновения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей;
- систематического нарушения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем правил и требований, установленных действующим природоохранным законодательством, стандартами (правилами, нормами);
- возникновения чрезвычайных обстоятельств.

# Система природоохранного законодательства Российской Федерации

Конституция Российской Федерации

*Система кодексов:*

Лесной кодекс

Водный кодекс

Земельный кодекс

*Федеральные законы:*

Об охране окружающей среды

Об охране атмосферного воздуха

О недрах

О континентальном шельфе Российской Федерации

Об экологической экспертизе

О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации

О животном мире

Об отходах производства

*Постановления Правительства*

*Ведомственные нормативно-правовые акты*

# Государственное управление природопользованием

Включает в себя:

**Формы**

**Методы**

**Функции**

**Формы управления.** представляют собой внешние проявления управленческой деятельности, имеющие *правовую* или *неправовую* форму.

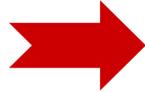
*Неправовые формы управления* (основные, преобладающие формы непосредственной управленческой деятельности) это оперативно-хозяйственное распорядительство и обеспечение исполнителей необходимыми силами и средствами для выполнения ими своих непосредственных функций

*Правовые формы управления* применяются там, где возникают противоречия не устранимые иным путем, кроме правового и выражаются в *правотворческой* (в принятии таких решений, которые имеют значение закона и его форму) и в *правоприменительной* форме.

Третьей, обязательной правовой формой управления является *правоохранительная форма*, выражающаяся в применении санкций в случаях, когда эти нормы нарушаются.

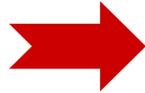
# Методы управления

Метод  
предписаний



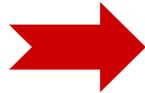
- который предполагает точное и неукоснительное
- выполнение управленческого решения,
- не допуская каких-либо отступлений от него

Метод  
рекомендаций



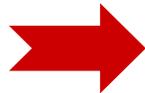
- вынесении таких управленческих решений,
- в ходе реализации которых допускается
- учет местных условий и особенностей

Метод  
санкционирования  
(ограничения)



- управленческие решения принимает сам
- управляющий орган, Они обретают
- юридическую силу после утверждения

Метод  
разрешения  
(делегирования)



- означает полное самоуправление
- управляющих органов, решения не нуждаются
- в утверждении

## **Функции государственного управления.**

Формы и методы государственного управления природопользованием реализуются через функции (вид действий) управления, которыми наделены данные органы.

Наиболее эффективной системой управления является такая, которая в результате своего применения создает систему отношений, отличающихся устойчивостью и оптимальностью.

Независимо от видов и компетенции органов управления каждый из них прямо или косвенно выполняет или участвует в выполнении следующих основных семи функций:

**Функция управления представляет собой постоянное направление деятельности по обеспечению охраны окружающей среды и рационального природопользования. К таким функциям относятся:**

- создание системы органов управления в сфере природопользования**
- подзаконное нормотворчество;**
- координация деятельности по управлению природопользованием и охраной окружающей среды;**
- распоряжение (управление) природными ресурсами;**
- планирование использования и охраны природных ресурсов и улучшения состояния окружающей среды;**
- экологическое нормирование;**
- экологическая экспертиза;**
- экологическое лицензирование;**
- экологическая сертификация;**
- экологический аудит;**
- наблюдение за состоянием окружающей среды;**
- учет состояния и использования отдельных природных объектов и окружающей среды в целом, а также вредных воздействий;**
- экологическое воспитание и образование;**
- контроль за использованием и охраной объектов природы;**
- разрешение в административном порядке споров о праве природопользования и охраны окружающей среды.**

Очевидно, что не все субъекты управления осуществляют перечисленные функции. Например, такие функции, как экологическое нормирование, лицензирование, сертификация выполняются лишь в рамках государственного управления.

Кроме государственного выделяют еще *отраслевое* (ведомственное), *производственное* и *общественное* управление природопользованием.

# Виды управления природопользованием

Государственное



- Осуществляется в интересах общества,
- Реализует государственную политику

Отраслевое



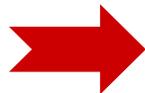
- осуществляется министерствами в пределах
- отрасли или сферы деятельности

Производственно  
е



- Управление осуществляется как
- функциональными службами так и
- Производственными и спецподразделениями

Общественное



осуществляется общественными  
формированиями и гражданами.

При множестве специально уполномоченных государственных органов управления природопользованием и охраной окружающей среды происходит дублирование той или другой деятельности, и потому существенным является вопрос о ее координации.

Под координацией понимается обеспечение взаимодействия или согласованного действия государственных органов или их структурных подразделений, не находящихся в отношениях подчинения.

Функция координации по вопросам использования всех видов природных ресурсов, применяемых в экономике страны, также возложена на Министерство природных ресурсов.

## **а. Функция учета природных ресурсов**

(объектов окружающей природной Среды) и ведения государственных кадастров обусловлена потребностью научно обоснованного природопользования, которое невозможно без полной и достоверной информации о природных объектах.

Служит основой для всех остальных функций управления природопользованием.

## **б. Функция планирования**

мероприятий по использованию и охране природных объектов вытекает из потребности рационального природопользования.

## **в. Функция распределения и перераспределения природных объектов**

обусловлена тем, что для обеспечения рационального природопользования необходимо включение граждан и организаций в механизм отношений собственности на данные природные объекты.

г. Функция воспроизводства природных объектов вытекает из конституционных прав граждан. Функция воспроизводства реализуется преимущественно неправовыми формами (обеспечение средствами и материалами), поскольку для её реализации необходимы определенные затраты.

д. Функция пространственно-территориального устройства

природных объектов обусловлена их особыми природными свойствами: объемной пространственностью и неподвижностью.

е. Функция контроля за использованием и охраной природных объектов

является базовой для всех остальных функций управления в области природопользования, поскольку без контроля над исполнением нет реализации других функций.

Государственное управление в области природопользования и охраны окружающей среды – составная часть государственного Управления в целом.

Роль государственного управления в этой сфере определяется значением государственных органов в механизме охраны окружающей среды.

В триаде субъектов – гражданин, организация (предприниматель) и государство – государственные органы занимают особое место.

Они обладают особыми правовыми и административными средствами для обеспечения реализации экологических требований законодательства, имея возможность прибегнуть при необходимости к государственному принуждению.

На них возложена ответственность за обеспечение охраны окружающей среды в рамках экологической функции государства.

Прежде всего с них граждане вправе спрашивать за несоблюдение их экологических прав и законных интересов и законодательства об окружающей среде в целом.