

Лекция 6

Органы государственного управления природопользованием

Законодательная основа структуры управления

В соответствии с Законом «Об охране окружающей среды» государственное управление в области охраны окружающей среды осуществляется федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» от 17.12.97 №2-ФКЗ с изменениями и дополнениями от 31.12.97 г. №3-ФКЗ.

Функции и задачи государственного управления природопользованием

- Установление правовых основ регулирования природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;
- Определение основных направлений политики в области природопользования;
- Принятие экологических программ, планов, их финансирование и материально-техническое обеспечение;
- Разработка и издание федеральных законов и иных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды и контроль за их применением;
- Объявление и установление правового статуса и режима зон экологического бедствия на территории РФ;
- Координация и реализация мероприятий по охране окружающей среды в зонах экологического бедствия;
- Разработка и утверждение нормативов, государственных стандартов и других нормативных документов в области охраны окружающей среды;

функции

- Установление порядка осуществления государственного контроля в области природопользования и охраны окружающей среды;
- Учет природных ресурсов, ведение их кадастров;
- Осуществление мониторинга окружающей среды в целом и ее отдельных объектов;
- Оценка природных ресурсов и прогнозирование состояния окружающей среды;
- Установление лимитов использования природных ресурсов;
- Выдача разрешений на природопользование, на сбросы и выбросы загрязняющих веществ, размещение отходов;
- Установление нормативов платы за использование природных ресурсов, за сбросы, выбросы и захоронение загрязняющих веществ и отходов;
- Осуществление государственного экологического контроля;

функции

- Формирование и контроль за расходованием экологических фондов;
- Осуществление государственной экологической экспертизы;
- Принятие решений об ограничении, приостановке или прекращении работы повышено опасных производств;
- Принятие санкций к нарушителям экологического законодательства и принятие мер по возмещению ущерба, причиненного экологическими правонарушениями;
- Организация заповедного дела, охрана памятников природы, ведение Красной книги;
- Экологическое образование и воспитание;
- Международное сотрудничество по вопросам природопользования и охраны окружающей среды.

Управление природопользованием должно способствовать:

- > Обеспечению выполнения планов, программ, мероприятий в сфере природопользования и охраны окружающей среды и обеспечению экологической безопасности в целом;
- > Соблюдению требований экологического законодательства всеми предприятиями, независимо от форм собственности;
- > Достижению качества окружающей среды, необходимого для сохранения здоровья людей, а также природных объектов и ресурсов.

Функции и задачи законодательных органов в области природопользования и охраны окружающей среды

К компетенции высшего представительного органа относится:

- определение основных направлений экологической политики;
- утверждение государственной политики;
- определение правовых основ регулирования природопользования;
- определение полномочий органов управления;
- установление режима зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия.

К компетенции Государственной Думы РФ в области природопользования и охраны окружающей среды относится:

- Определение основных направлений государственной политики в области природопользования и охраны окружающей среды;
- Разработка и издание федеральных законов, а также разработка, утверждение и обеспечение реализации программ в области экологического развития Российской Федерации;
- Объявление и установление правового статуса и режима зон экологического бедствия на территории РФ, а также координация и реализация мероприятий по охране окружающей среды в зонах экологического бедствия.

В составе Государственной Думы РФ образованы Комитет по экологии, Комитет по природным ресурсам.

В составе Федерального Собрания РФ образованы Комитет по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии, Комитет по аграрной политике.

**Система органов государственного управления
Российской Федерации в области природопользования
и охраны окружающей среды.**

ПРЕЗИДЕНТ РФ		
Комиссия по правам человека при Президенте РФ	Межведомственная комиссия Совета безопасности по экологической безопасности	
Министерства, комитеты, ведомства	Республики, края, области, Москва и Санкт-Петербург	
Специально уполномоченные органы охраны окружающей среды		
Комплексные:	Отраслевые:	Функциональные:
Минприроды Госсанэпидемслужба Госгидромет МЧС	Росземкадастр Минсельхоз Минздрав Роскомрыболовство	Госатомнадзор Госгортехнадзор МВД

КОМПЕТЕНЦИЯ КОМПЛЕКСНЫХ органов управления

- > Определение основных направлений в экологической политике;
- > Планирование, финансирование, материально-техническое обеспечение экологических программ;
- > Учет и оценка природных ресурсов, прогноз состояния окружающей среды;
- > Утверждение нормативов вредных воздействий, выдача разрешений на выброс, сброс, захоронение вредных веществ;
- > Взыскание ущерба, причиненного экологическим правонарушением;
- > Организация заповедного дела;
- > Экологическое образование и воспитание;
- > Международное сотрудничество

компетенция специально уполномоченных органов

управления в области природопользования

- Организация и руководство контрольно-инспекционной деятельностью, координационной, эколого-просветительной, заповедной, международной. *Например, Министерство природы РФ утверждает нормы и правила природопользования, издает нормативные акты, дает разрешения на выбросы, сбросы вредных веществ;*
- Надзор за соблюдением санитарных нормативов и санитарных правил по охране атмосферного воздуха, почв, водоемов и водных источников от загрязнения вредными для здоровья человека веществами (возложен на Госкомэпидемнадзор);
- Сбор информации о состоянии воды, воздуха, почвы осуществляет Росгидромет - Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. Росгидромет - головная организация единой государственной службы мониторинга окружающей среды. Своеобразие деятельности Росгидромета в том, что он не наделен какими-либо предупредительными или карательными средствами реагирования;
- Принятие чрезвычайных мер по ликвидации экологических катастроф, вызванных стихийными бедствиями, производственными авариями или катастрофами, возложено на МЧС.

Компетенция федеральных, региональных и местных органов управления в области природопользования

По Конституции РФ природопользование, охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности составляют **совместную компетенцию** Федерации и субъектов Федерации.

- **1 группа.** Определение основных направлений экологической политики. Утверждение экологических программ. Установление правовых и экономических основ регулирования охраны окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности.
- **2 группа.** Планирование, финансирование, материально-техническое обеспечение экологических программ. Координация природоохранной деятельности.
- **3 группа.** Учет и оценка природных ресурсов, прогноз состояния окружающей среды, ведение кадастров природных ресурсов, осуществление мониторинга окружающей среды.

- **4 группа.** Утверждение нормативов вредных воздействий, платежей за использование природных ресурсов, за выбросы, сбросы вредных веществ, захоронение. Выдача разрешений на природопользование, выброс, сброс, захоронение вредных веществ. Формирование и расходование экологических фондов.
- **5 группа.** Государственный экологический контроль. Государственная экологическая экспертиза. Решение об ограничении, приостановлении, прекращении деятельности экологически вредных производств и услуг. Привлечение к административной ответственности за правонарушения. Предъявление исков в суд, арбитражный суд о взыскании ущерба, причиненного экологическим правонарушением.
- **6 группа.** Организация заповедного дела. Охрана памятников природы. Ведение Красной книги. Экологическое образование и воспитание.
- **7 группа.** Международное сотрудничество.

Компетенция федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования

- Осуществляют сбор, хранение, обработку, анализ информации в экологической сфере, в связи с чем имеют право запрашивать у министерств, ведомств, предприятий информацию;
- Формируют базы данных и создают информационные системы, а также системы наблюдения, оценки и прогнозирования состояния промышленных объектов;
- Ведут кадастры природных ресурсов;
- Проводят государственную регистрацию потенциально опасных веществ, используемых в качестве сырья и материалов;
- Разрабатывают формы государственной и ведомственной статистической отчетности;
- Проводят экспертизы территорий, потенциально опасных объектов и производств, организуют экологическое аудирование.

Полномочия Правительства РФ в сфере природопользования и охраны окружающей среды

- Обеспечение проведения единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;
- Организация деятельности по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации;
- Обеспечение мер по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия;
- Координация деятельности по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидация их последствий.
- Реализация государственной экологической политики;
- Разработка и реализация федеральных экологических программ;

- Установление порядка осуществления государственного экологического мониторинга, формирование государственной системы наблюдений за состоянием окружающей среды;
- Установление порядка осуществления государственного контроля в области природопользования и охраны окружающей среды на объектах хозяйственной деятельности;
- Установление порядка обращения с радиоактивными отходами и контроль за обеспечением радиационной безопасности;
- Подготовка и распространение ежегодного государственного доклада о состоянии окружающей среды;
- Разработка и утверждение нормативов государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды;
- Установление порядка определения размера платы за выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, размещение отходов и другие виды негативного воздействия;
- Организация и проведение государственной экологической экспертизы;

- Определение особо охраняемых природных территорий федерального значения, природных объектов всемирного наследия, управление природно-заповедным фондом, ведение Красной книги Российской Федерации;
- Ведение государственного учета особо охраняемых природных территорий, в том числе природных комплексов и объектов, а также природных ресурсов с учетом их экологической значимости;
- Ведение государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и их классификация в зависимости от уровня и объема негативного воздействия на окружающую среду.
- Установление порядка лицензирования отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды;
- Экономическая оценка природных и природно-антропогенных объектов;
- Обеспечение населения достоверной информацией о состоянии окружающей среды;
- Организация и развитие системы экологического образования, формирование экологической культуры.

Функции и задачи Министерства природных ресурсов в сфере управления природопользованием

Министерство природных ресурсов является комплексным и головным органом всей системы специально уполномоченных органов в области охраны окружающей среды и федеральным органом управления. Управляет:

- государственным фондом недр и лесным хозяйством;
- использования и охраной водного фонда;
- в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов;
- в области охраны атмосферного воздуха, охраны окружающей среды, контроля и регулирования использования объектов животного мира и среды их обитания;
- в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных) и осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель;
- в сфере государственной экологической экспертизы;
- уполномоченным на осуществление государственного регулирования в области охраны озера Байкал.

Правовой статус Министерства

складывается из следующих функций:

- координационной,
- контрольно-инспекционной, разрешительной,
- информационной,
- эколого-просветительной,
- природно-заповедной,
- международной.

Компетенция специально уполномоченных органов управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России)

- координирует работу по сбору, обработке и обмену информацией;
- ведет учет чрезвычайных ситуаций и представляет в Правительство РФ информацию о трансграничных, федеральных, региональных и территориальных чрезвычайных ситуациях и принимаемых мерах по их ликвидации.
- готовит ежегодный государственный доклад о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Министерство сельского хозяйства России

являются специально уполномоченными органами:

- В области мелиорации земель;
- В области племенного животноводства;
- В области семеноводства сельскохозяйственных растений;
- В области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения;
- В области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами;
- В области использования, охраны, защиты участков лесного фонда и воспроизводства лесов, переданных в безвозмездное пользование сельскохозяйственным организациям;
- По охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания;
- По охране, контролю и регулированию использования водных биологических ресурсов, а также среды их обитания.

Минздрав Российской Федерации

- создает государственную систему наблюдения, оценки и прогнозирования состояния здоровья населения и формирует базы данных о состоянии охраны здоровья населения и среды обитания человека.
- проводит государственную регистрацию потенциально опасных химических и биологических веществ.
- вносит предложения по предотвращению и ликвидации опасного и вредного воздействия на здоровье человека факторов окружающей среды.
- ведет статистику в сфере здравоохранения и обеспечивает формирование единой системы информации.
- публикует материалы о состоянии здоровья населения, а органы санэпиднадзора оказывают информационные и консультационные услуги государственным органам, предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам.

Госсанэпидемслужба

- координирует деятельность министерств и ведомств, предприятий и организаций в области санитарной охраны природной среды;
- разрабатывает и утверждает санитарные нормативы вредных веществ в окружающей среде, санитарные нормы и правила, обязательные для всех предприятий.
- ведет надзор за соблюдением санитарных нормативов и санитарных правил по охране атмосферного воздуха, водоемов и водных источников, почв и т. д.

Госсанэпидемслужба РФ выполняет свои задачи и функции через систему территориальных органов.

Государственная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды

- осуществляет государственный контроль за соблюдением законодательства об охране атмосферного воздуха,
- собирает гидрометеорологическую информацию, а также информацию о химическом и радиоактивном загрязнении природной среды,
- дает методические указания в области мониторинга окружающей среды.

Объектом его наблюдений являются почва, поверхностные воды, морская среда, сельскохозяйственные культуры, пастбищная растительность, околоземное космическое пространство.

Государственный комитет РФ по стандартизации и метрологии (Госстандарт России).

- Совместно с другими министерствами и ведомствами разрабатывает стандарты в области природопользования и охраны природы;
- координирует деятельность министерств и ведомств в данной области;
- утверждает стандарты и контролирует их выполнение, выявляет нарушения и принимает меры к их устранению и привлечению виновных к ответственности.

Госстандарт России в соответствии с требованиями Директивы ЕЭС 91/155 разработал и утвердил ГОСТ Р 50587-93 «Паспорт безопасности вещества (материала). Основные положения. Информация по обеспечению экологической безопасности при производстве, применении, хранении, транспортировании, утилизации».

Функциональные и территориальные специально уполномоченные органы управления природопользованием

- **Госатомнадзор России** (распоряжение Президента РФ от 05.06.92 г.) осуществляет контроль и надзор за производством, транспортировкой, хранением, применением в народном хозяйстве радиоактивных веществ и материалов на их основе с целью безопасности населения.
- проводит анализ аварий и инцидентов на объектах по переработке радиоактивного сырья, его использованию и утилизации,
- создает соответствующий банк данных, определяет необходимые координирующие меры, направленные на повышение безопасности этих объектов,
- организует издание нормативно-технической, информационно-справочной и другой литературы, необходимой для обеспечения и совершенствования регулирующей и надзорной деятельности.

Постановлением Правительства РФ от 02.11.95 г. №1085 утверждена Федеральная целевая программа «Создание единой государственной автоматизированной системы контроля радиационной обстановки на территории Российской Федерации».

- **Госгортехнадзор** (положение утверждено Указом Президента РФ от 18.02.93 г. №234) информирует общественность о состоянии безопасности и охраны недр на поднадзорных объектах и производствах, осуществляя надзор за правильностью отнесения производств к соответствующим категориям по взрывной, взрывопожарной опасности.
- имеет право получать от органов федеральной исполнительной власти, объединений, предприятий и предпринимателей сведения о состоянии безопасности, авариях.

Деятельность гостехнадзора осуществляется через систему его региональных органов.

Литература

- 1. Морозова Т.Г. и др. Государственное регулирование экономики: Учебное пособие. М: ЮНИТИ, 2000 г., с. 201
- 2. Никитин А.Т., Степанов С.А. Государственное и муниципальное управление в сфере охраны окружающей среды. М.: МНЭПУ, 2001 г. с.232
- 3. Петров В.В. Экологическое право России. Учебник для вузов. М.: Изд-во БЭК, 2002 г.
- 4. Основы экологического аудита под ред. Никитина А.Т., Степанова С. А. М.; МНЭПУ, 2001 г., 386 с.
- 5. Боголюбов С.А. Экологическое право. Учебник для вузов. М.: Норма, 2001 г., 397 с.
- 6. Государство и экономика: основы взаимодействия. Учебник для вузов / Под ред. Шамхалева Ф.И. М.: Экономика, 2000 г.
- 7. Акимова Т.А., Хаскин В.В. Экология - Человек - Экономика - Биота - Среда: Учебник для вузов. М.: ЮНИТИ, 2000 г
- 8. Управление государственной собственностью в природно-ресурсной среде (учебно-практическое пособие) Под ред. В.И. Кошкина, Н.И. Дорогова, М.: 2007