

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** ( $\text{ПДК}_{\text{Мр}}$ ) - 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** ( $\text{ПДК}_{\text{СС}}$ ) - концентрация длительного осреднения, определяется на основе изучения резорбтивного (общетоксического, аллергенного, гонадотоксического, эмбриотропного, мутагенного и т.п.) действия атмосферных загрязнений.  $\text{ПДК}_{\text{СС}}$  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.