

«МЕХАНИЗМЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ»

Красаков А.А.

Военный факультет Белорусского государственного университета

Все методы охраны окружающей среды можно разделить на четыре подгруппы: организационно-правовые, информационно-правовые, административно-правовые и экономико-правовые.

1. Организационно-правовые – планирование при помощи реализации федеральных и региональных целевых программ, проведение экологической экспертизы и контроля, нормотворчество, нормирование и стандартизация.

Планирование природоохранной деятельности. Наиболее важные и общие направления обозначаются в рамках государственной экологической политики – при разработке концепций, доктрин и стратегий. Среди этих программ есть имеющие значение для обеспечения экологической безопасности страны в целом. К примеру, Правительство РФ 7 декабря 2001 г. приняло постановление «О федеральной целевой программе «Экология и природные ресурсы России (2002 – 2010 гг.)», «Развитие промышленной биотехнологии (1992 – 2000 гг.)».

Экологическая экспертиза бывает следующих видов:

– ведомственная экспертиза – государственная экспертиза градостроительной предпроектной и проектной документации, или государственная экспертиза в области предупреждения чрезвычайных ситуаций, проводимая МЧС;

– обследования – комплексные обследования территорий для придания им статуса особо охраняемых природных территорий, зоны чрезвычайных ситуаций;

– испытания, в том числе регистрационные (пестицидов и агрохимикатов);

– исследования лекарственных средств, токсико-гигиенические;

– заключения санитарно-эпидемиологические;

– расследования причин возникновения инфекционных заболеваний.

Порядок проведения экспертизы детально урегулирован в ФЗ «Об экологической экспертизе» и подзаконных актах.[1]

Экологический контроль проводится на всех этапах деятельности по использованию природных ресурсов и оказанию воздействий на окружающую среду тотально. Различают виды экологического контроля: государственный; ведомственный; производственный; общественный; неразрушающий.

Нормотворчество – функция управления, означающая право и обязанность уполномоченных на то субъектов создавать правовые нормы, помещая их в ведомственных нормативных актах в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Указом Президента РФ от 20 мая 2004 г. такого рода исключительной компетенцией наделено и Правительство РФ.

Экологическое нормирование – процесс определения видов, размеров, содержания вредных воздействий на окружающую среду в целом или отдельные средообразующие элементы, позволяющий рассчитывать на непричинение вреда жизни и здоровью человека, иным охраняемым правом объектам.

Экологическая стандартизация. По форме это нормативно-технические документы, устанавливающие комплекс обязательных для исполнения норм, правил и требований в области охраны окружающей среды и природопользования.

Технический регламент – документ, принятый международным договором РФ, в котором устанавливаются обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования, то есть к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации.

2. Информационно-правовые – экологический мониторинг, ведение учета природных ресурсов, кадастров, отчетности природопользователей, паспортизация.

Экологический мониторинг – совокупность организационных структур, методов, способов и приемов наблюдения за состоянием окружающей среды, происходящими в ней изменениями, их последствиями, а также за потенциально опасными для окружающей среды, здоровья людей и контролируемой территории видами деятельности, производственными и иными объектами. Осуществляется специальной наблюдательной сетью, которая состоит из стационарных и подвижных пунктов наблюдений, в том числе постов, станций, лабораторий, центров, бюро, обсерваторий.

Учеты ведут Федеральная служба государственной статистики, подчиненная Правительству РФ, ее территориальные подразделения, содержащие информацию об охране атмосферного воздуха, иных природоохранных мероприятиях, их финансировании. Цель – получение полной и достоверной информации о состоянии и динамике плодородия земель, выявление и предотвращение негативных результатов хозяйственной деятельности и т.п. Учет показателей ведется отдельно по видам сельскохозяйственных угодий (пашня, залежь, сенокосы, пастбища, многолетние насаждения), а полученные данные подлежат включению в Государственный земельный кадастр.

Кадастры представляют собой систему сведений о количественном и качественном состоянии ресурсов, экономической, экологической их оценке и социальном значении, а также о составе и категориях пользователей. В настоящее время в России существуют несколько видов кадастров природных ресурсов: земельный, водный, животного мира, лесов, месторождений и проявлений полезных ископаемых, особо охраняемых природных территорий, а также кадастр отходов. Все они имеют статус государственных и отражают результаты учета, состояния отдельных компонентов окружающей среды.

Отчетность природопользователей – представления юридическими и физическими лицами данных в контролируемые и управленческие структуры. В ряде случаев предусмотрены санкции за непредставление соответствующих сведений либо за нарушение порядка и сроков отчетности.[1]

Экологическая паспортизация. Экологический паспорт предприятия – специальный обязательный документ, в котором содержатся систематизированные сведения о природных объектах, находящихся в собственности или пользовании предприятия, об их состоянии, видах воздействия на них, оказываемых в ходе хозяйственной и иной деятельности, о мерах по защите окружающей среды.

Помимо экологических паспортов предприятий ведутся паспорта опасных отходов, памятников природы, федеральных и региональных целевых программ, безопасности веществ и материалов и радиационно-гигиенические паспорта организаций и территорий.

3. Административно-правовые – регистрация видов деятельности, технологий, производственных объектов, материалов и сырья, лицензирование и выдача разрешений на пользование природными ресурсами и оказание воздействия на ОС, экологическая сертификация, декларации;

Регистрация – процесс фиксации уполномоченным органом государственного управления в установленной экологическим законодательством форме с последующим оформлением в специальном документе определенной деятельности, либо ее результатов, либо средств ее осуществления.

Объектами регистрации могут быть: деятельность; вещества и материалы; продукция и продукты; технологии; лица, пострадавшие в результате радиационных аварий и катастроф; производственные объекты.

Лицензия – официальный документ, который разрешает определенному лицу осуществление указанного в нем вида деятельности в течение установленного срока, а также определяет условия его осуществления.

Российское законодательство в связи с регулированием экологического лицензирования устанавливает ряд запретов и ограничений, например, запрет на передачу третьим лицам права на использование лицензии. Кроме того, за нарушение правил экологического лицензирования предусмотрена юридическая ответственность в УК РФ и КоАП РФ.

Декларация – официальный документ, в котором субъект сам определяет показатели, параметры, направления своей деятельности и тем самым возлагает на себя обязательства по их соблюдению. В настоящее время существуют следующие типы деклараций, связанных с охраной окружающей среды: декларация промышленной безопасности; декларация безопасности гидротехнического сооружения; декларация безопасности подводных потенциально опасных

объектов, находящихся во внутренних водах и территориальном море РФ; декларация о соответствии продукции требованиям технического регламента.[1]

Экологическая сертификация – деятельность по подтверждению соответствия готовой продукции или иного сертифицируемого объекта предъявляемым к нему экологическим требованиям. Бывает обязательной и добровольной. Перечень объектов, подлежащих обязательной экологической сертификации, устанавливается либо специальным законодательством, либо нормативными правовыми актами МПР России.

Экологическая сертификация служит средством подтверждения экологически значимых показателей качества продукции, заявленных изготовителем; содействия в выборе потребителями продукции; контроля безопасности продукции для окружающей среды и здоровья людей; защиты потребителя от недобросовестного.

Обязательной сертификации подлежат древесина, отпускаемая на корню, и второстепенные лесные ресурсы; продукция оборонных отраслей промышленности; ввозимые на территорию России товары и технологии, отходы; технические устройства, применяемые на опасных производственных объектах; определенные виды пищевых продуктов, материалов, изделий, услуг.

4. Экономико-правовые – налогообложение, сборы, лимитирование и квотирование, страхование и аудит.

Вопросы использования экономических инструментов в охране окружающей среды и обеспечении рационального природопользования относятся к числу наиболее сложных и наименее разработанных в теории экологического права. В доктрине экологического права и законодательстве понятие «экономический механизм» охраны окружающей среды употребляется чаще, чем понятия «инструменты» и «средства».

Экологическое налогообложение. Налог – обязательный индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований. Сбором является обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого – одно из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными субъектами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий). По мнению специалистов, платы за загрязнение окружающей среды и размещение отходов являются разновидностью сборов и носят компенсационный характер.

Экологические платежи подразделяются на три группы:

- плата за природные ресурсы;
- плата за негативное воздействие на окружающую среду (его виды определяются в ст. 16 ФЗ «Об охране окружающей среды»);
- плата за иные виды деятельности, например за поиск и разведку месторождений на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ.

Сегодня практика такова, что повсеместно полученные средства используются нецелевым образом, т.е. не на охрану окружающей среды. Иными словами, налоговое законодательство не соответствует целям охраны окружающей среды, а механизм его реализации затрудняет рациональное природопользование и природоохранительную деятельность.

Экологические лимиты и квоты. Экономико-правовые инструменты в виде экологических лимитов и квот в законодательстве разработаны в недостаточной степени. Свидетельство тому – многочисленные конфликты по поводу квотирования добычи, например, водных биоресурсов в дальневосточных водах РФ, споры по поводу реализации Киотского протокола, громкие судебные процессы и т.д.

Квоты на вылов классифицируются по субъекту, целям добычи и юридическим основаниям добычи на предоставляемые: иностранным государствам в соответствии с международными соглашениями и решениями четырехсторонней комиссии по водным биоресурсам Каспийского моря; для использования в научных, учебных, культурно-просветительных, контрольных и рыболовных целях на основании научных программ и планов ресурсных исследований; для обеспечения собственных потребностей коренных малочисленных народов и этнических общностей Севера, Сибири и Дальнего Востока; для организации любительского и спортивного рыболовства.[1]

Лимиты имеют индивидуально выраженный характер и рассчитываются применительно к конкретному случаю, ситуации на основе установленных нормативов. Например, лимиты на размещение отходов разрабатываются в соответствии с нормативами предельно допустимых вредных воздействий на окружающую среду, количеством, видом, классом опасности образующихся отходов, площадью объекта, на котором они размещаются. Эти лимиты устанавливаются: предельно допустимое количество отходов; их конкретный вид; определенные способы размещения отходов; срок размещения (временное или постоянное, т.е. захоронение).

При определении лимитов учитываются не только характеристики размещаемых отходов, параметры объекта размещения, но и особенности экологической обстановки территории, на которой расположен объект.

Экологическое страхование и аудит. В соответствии с ГК РФ страхование является видом обязательств. По Закону РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» регламентируются лишь некоторые организационные аспекты страхования, а согласно ст. 18 Федерального закона «Об охране окружающей среды» – это элемент экономического регулирования охраны окружающей среды в целях защиты имущественных интересов физических и юридических лиц на случай экологических рисков. К сожалению, из проекта текста Закона была исключена статья о видах и объектах экологического страхования, а также цель страхования: «предоставление страховой защиты гражданской ответственности страхователя за ущерб, причиненный третьим лицам в результате внезапного и непреднамеренного загрязнения окружающей среды на территории РФ». Осталось лишь указание на то, что в Российской Федерации может осуществляться обязательное государственное экологическое страхование.

Экологическое страхование в теории и на практике рассматривается как страхование ответственности, которое, в свою очередь, может быть добровольным и обязательным. ГК РФ устанавливает, что обязательное страхование гражданской ответственности за причинение экологического вреда осуществляется в силу прямого указания закона.[1]

Вопросы, связанные с экологическим аудитом, пока еще недостаточно разработаны в правовой науке. Отсутствует и специальный акт, регулирующий его проведение. Под экологическим аудитом понимается проверка и оценка состояния деятельности юридических лиц и граждан-предпринимателей по обеспечению рационального природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий, предусмотренными экологическим законодательством.

Аудит не подменяет государственного контроля достоверности финансовой отчетности. Важен перечень сопутствующих аудиту услуг, которые могут быть оказаны аудиторами. Он проводится на основе договора, а заключения предоставляются только заказчику. В то же время в проекте предусматривалась возможность проведения экоаудита по заказу органов государственной власти и в других случаях, установленных законодательством, но не разъяснялось, о каких именно случаях идет речь. Однако в окончательном варианте Закона, вступившего в действие с 12 января 2002 г., даже эта норма отсутствует; ст. 1 содержит только определение экологического аудита, под которым понимается «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».[1]

Таким образом, мы обозначили наиболее близкий к истине, полноте содержания и своему смыслу термин Коробкина, понимающего под природопользованием – общественно-производственную деятельность, направленную на удовлетворение материальных и культурных потребностей общества путем использования различных видов природных ресурсов и природных условий.

Каждый элемент системы экологического управления выполняет отдельные задачи экологического государственного управления по защите окружающей природной среды от вредных воздействий. Службы наделяются контрольно-надзорными полномочиями, агентства выполняют функции по оказанию государственных услуг, на министерства возлагаются правоустанавливающая, координирующая и другие функции.

ЛИТЕРАТУРА

1. Дубовик, О.П. Экономика природопользования: элементарный курс / О.П. Дубовик. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: – Юрист, 2004. – 274 с.