

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ
ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Е.Ф. ГЛАДУН

**УПРАВЛЕНИЕ
ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ**

Учебное пособие

Тюмень, 2007

Рецензенты:

УПРАВЛЕНИЕ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ: Учебное пособие.
Е.Ф. Гладун. Тюмень: Издательство Тюменского государственного
университета, 2007. – 305 с.

АННОТАЦИЯ

Богатый и уникальный природоресурсный потенциал Российской Федерации является значимой составляющей экономики страны и основой жизнедеятельности ее граждан. Для рационального использования и сохранения природных ресурсов необходимо создать систему их эффективного управления. В течение многих десятилетий в России осуществлялось централизованное управление природно-ресурсным комплексом. Органы власти не являлись самостоятельными субъектами управления природными ресурсами, не осуществляли всех функций, необходимых для эффективной реализации правомочий собственника, рационального пользования и распоряжения природными ресурсами, принимали и проводили в жизнь решения, противоречащие объективным законам природы.

Современный этап развития российского общества предполагает качественно иные подходы к использованию природных ресурсов. Существенно возрастает роль государственной политики, определяющей общие правила для управления природными ресурсами и направленной на обеспечение устойчивого развития. Многие инструменты управления сосредоточены в руках предприятий – природопользователей и общественности.

Развиваются новые модели и механизмы управления природными ресурсами, основывающиеся на современных тенденциях и требованиях развития общества и природы. Поэтому большое значение имеет образование в области управления природными ресурсами, в частности, подготовка государственных и муниципальных служащих, принимающих властные решения в этой сфере. Роль государственных и муниципальных служащих состоит в том, чтобы рационально распоряжаться природными богатствами, обеспечить их должную охрану и восстановление.

Исходя из сказанного, задачей образовательных учреждений является разработка и осуществление современных образовательных программ подготовки специалистов в сфере управления природными ресурсами. Введение в образовательные программы курса «Управление природными ресурсами» позволит обеспечить властные органы на федеральном и региональном уровнях высококвалифицированными специалистами в названной сфере.

Целью курса можно назвать освоение теоретической базы и новых практических методов управления рациональным использованием природных ресурсов. Особое внимание уделяется природными ресурсам Западно-Сибирского региона – ресурсам недр, водным ресурсам, лесным ресурсам. Данный курс может быть предложен для изучения не только студентам специальности «Государственное и муниципальное управление», но и руководителям и специалистам, работающим в отделах природопользования администраций субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Список сокращений.....	11
Раздел 1. Основы управления природными ресурсами.....	12
Глава 1. Основные подходы к управлению природными ресурсами.....	31
1. Определение управления природными ресурсами	
2. Ресурсопользование и природопользование	
3. Объективные законы природопользования	
4. Устойчивое развитие	
5. Принципы управления природными ресурсами	
6. Содержание управления природными ресурсами	
7. Инструменты управления природными ресурсами	
Глава 2. Природные ресурсы как объекты управления.....	37
1. Определение природных ресурсов.....	12
2. Классификация природных ресурсов.....	15
Глава 3. Субъекты управления.....	36
1. Виды субъектов управления природными ресурсами	
2. Роль государства в управлении природными ресурсами	
3. Функции государственного управления	
3. Полномочия Российской Федерации по управлению природными ресурсами	
4. Полномочия субъектов Российской Федерации по управлению природными ресурсами	
5. Муниципальное управление природными ресурсами	
6. Управление природными ресурсами на предприятии	
7. Общественное управление природными ресурсами	

Раздел 2. Правовой и информационный механизмы управления природными ресурсами.....	69
Глава 1. Роль правового и информационного механизмов в управлении природными ресурсами.....	69
1. Определение и значение правового механизма.....	69
2. Значимость информации о природных ресурсах.....	70
Глава 2. Основные элементы правового механизма управления природными ресурсами	
1. Природоресурсное законодательство.....	72
2. Экологическая сертификация.....	80
3. Нормирование и лимитирование природных ресурсов.....	83
4. Юридическая ответственность за нарушения природоресурсного законодательства.....	90
5. Возмещение вреда, причиненного экологическим правонарушением.....	94
Глава 3. Информация о природных ресурсах как элемент информационного механизма управления.....	99
1. Информация о природных ресурсах и экологическая информация.....	99
2. Источники информации.....	101
3. Учет в сфере природопользования.....	102
4. Государственное статистическое наблюдение и отчетность.....	103
5. Мониторинг природных ресурсов.....	105
6. Иные источники информации о природных ресурсах.....	106
Глава 4. Государственные кадастры природных ресурсов.....	109
1. Понятие и виды государственных кадастров природных ресурсов.....	109
2. Система кадастрового учета.....	111
3. Земельный кадастр.....	114
4. Водный реестр.....	116
5. Лесной реестр.....	116
6. Кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых.....	117
7. Кадастр объектов животного мира.....	118

Раздел 3. Организационный механизм управления природными ресурсами	120
Глава 1. Система органов управления природными ресурсами	120
1. Понятие и элементы организационного механизма	120
2. Составляющие системы органов управления природными ресурсами	121
3. Понятие компетенции и полномочий органов государственной власти	123
4. Классификации органов государственной власти, осуществляющих управление природными ресурсами	125
Глава 2. Компетенция федеральных органов государственной власти в сфере управления природными ресурсами	150
1. Министерство природных ресурсов	150
2. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования	153
3. Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору	156
4. Федеральное агентство водных ресурсов	158
5. Федеральное агентство лесного хозяйства	160
6. Федеральное агентство по недропользованию	163
7. Министерство сельского хозяйства	165
8. Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору	166
9. Федеральное агентство по рыболовству	167
10. Функциональные органы государственной власти	168
Раздел 4. Административный механизм управления природными ресурсами	172
Глава 1. Содержание административного механизма	172
1. Роль административного механизма в управлении природными ресурсами	172
2. Оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза	173
3. Экологический контроль	188
4. Лицензионно-договорные основы природопользования	

Глава 2. Значение оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы для управления природными ресурсами	
1. Цель проведения оценки воздействия.....	179
2. Этапы проведения оценки воздействия.....	181
3. Государственная экологическая экспертиза.....	184
4. Общественная экологическая экспертиза.....	187
Раздел 5. Экономический механизм управления природными ресурсами...	209
Глава 1. Сущность экономического механизма управления природными ресурсами.....	209
1. Определение экономического механизма.....	209
2. Значение экономического механизма.....	211
Глава 2. Элементы экономического механизма.....	212
1. Планирование в сфере природопользования.....	212
2. Экологические программы.....	215
3. Финансирование охраны и восстановления природных ресурсов.....	220
4. Предпринимательская деятельность, осуществляемая в целях охраны природных ресурсов.....	226
Глава 3. Плата за природные ресурсы.....	229
1. Развитие принципа «платности природопользования».....	229
2. Сущность платы за природные ресурсы.....	231
3. Виды и структура платы.....	233
Глава 4. Экономическая оценка природных ресурсов.....	237
1. Понятие и цели экономической оценки.....	237
2. Развитие процесса оценки природных ресурсов.....	239
3. Подходы к экономической оценке природных ресурсов.....	242
4. Объекты экономической оценки.....	243
5. Международная практика оценки природных ресурсов.....	244
Глава 5. Отдельные методы экономической оценки природных ресурсов.....	246
1. Затратный метод.....	246
2. Рентный метод.....	247

3. Воспроизводственный метод.....	251
4. Затратно-ресурсный и результативный методы.....	252
5. Рыночная и экспертная оценки.....	253
6. Метод альтернативной стоимости (упущенной выгоды).....	255
7. Концепция общей экономической ценности.....	255
8. Кадастровый метод.....	257
9. Значение методов экономической оценки природных ресурсов.....	257
Глава 6. Страхование в сфере ресурсопользования.....	258
1. Экологическое страхование как экономический инструмент.....	258
2. Значение страхования в сфере ресурсопользования.....	262
3. Реализация страхования в сфере ресурсопользования.....	263
Глава 7. Экологический аудит.....	266
1. Понятие экологического аудита.....	266
2. Правовое регулирование экологического аудита.....	268
3. Направления экологического аудита.....	272
4. Цели и задачи аудита в сфере ресурсопользования	271
5. Перспективность экоаудиторской деятельности.....	273
Раздел 6. Особенности управления отдельными природными ресурсами	

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

РФ – Российская Федерация

ФЗ – федеральный закон

ГК – Гражданский кодекс

СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации

МПР – Министерство природных ресурсов

ОВОС – оценка воздействия на окружающую среду

ЛЕКЦИИ

РАЗДЕЛ 1. ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

Глава 1. Основные подходы к управлению природными ресурсами

План

- 1. Определение управления природными ресурсами*
- 2. Ресурсопользование и природопользование*
- 3. Объективные законы природопользования*
- 4. Устойчивое развитие*
- 5. Принципы управления природными ресурсами*
- 6. Содержание управления природными ресурсами*
- 7. Инструменты управления природными ресурсами*

1. Определение управления природными ресурсами

Жизнь общества настолько сложна и многогранна, что для осуществления разнообразных задач, которые в ней возникают, необходимы определенная упорядоченность и согласованность в действиях людей и их объединений, сохранение их структуры, поддержание должного режима их деятельности. Это есть функция управления.

Управление представляет собой организующую деятельность людей, которая осуществляется для достижения определенных целей.¹

Наряду с понятием «управление» в русском языке используются и иные сходные понятия.

Менеджмент (от англ. *management* — управление, заведование, организация) — управление производством; совокупность принципов, методов, средств и форм управления производством. В рыночных условиях в ключевой фактор успеха любой деятельности, в том числе

¹ Овсянко Д.М. Административное право. – М., 1999. – С.9.

производственной, состоит именно в *менеджменте* – науке управления, умении балансировать, примирять противоположные ценности и приоритеты в зависимости от поставленных целей и сдерживающих факторов.

Менеджмент определяется и как профессиональная деятельность, основанная на науке о том, как, используя труд и интеллект других людей, добиваться целей организации или личных целей наиболее эффективно.¹

Термин менеджмент как иностранный не имеет точного аналога в русском языке и может быть заменен понятиями «управление», «руководство», «регулирование». Наиболее емким, на наш взгляд, является термин «управление», так как, во-первых, он чаще всего используется в российской теории и практике как эквивалент «менеджмента», во-вторых, является наиболее близким по содержанию применительно к различным сферам хозяйственной деятельности.

С точки зрения Д.М. Бахраха, управление является целеполагающим (сознательным, преднамеренным, продуманным), организующим, регулирующим воздействием людей на собственную общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, общественные объединения, партии, фирмы).²

Другими словами, управление – это целенаправленный процесс воздействия субъекта управления на объект управления.³

В качестве объекта управления выступают различные явления и процессы: человек, коллектив, социальная общность, механизмы, технологические процессы, окружающая природная среда.

¹ Тимофеева С.С. Экологический менеджмент. – Ростов н/Д, 2004. – С.5.

² Бахрах Д.М. Административное право / Д.М. Бахрах. – М., 2004. – С.13.

³ Алехин А.П. Административное право РФ / А.П. Алехин. – М., 1998. – С.6.

Управление в сфере взаимодействия общества и окружающей природной среды представляет собой совокупность предпринимаемых соответствующими субъектами действий, направленных на обеспечение исполнения требований законодательства об окружающей среде.¹

В настоящее время в теории и на практике используются различные подходы к управлению в сфере взаимодействия общества и природы, в том числе, *экологическое управление, управление природопользованием, экологический менеджмент.*

Экологическое управление означает совокупность осуществляемых органами публичной власти и иными уполномоченными субъектами действий по организации и контролю, упорядочению и надзору за экологически значимым поведением людей, за соблюдением требований экологического законодательства.²

Экологический менеджмент – это самостоятельный вид профессионально осуществляемой деятельности в области природопользования и охраны окружающей среды, направленной на достижение целей устойчивого развития общества на основе применения соответствующего экономического механизма.³ Общей целью экологического менеджмента является гармоничное сосуществование человека, общества и природы. В.Г. Игнатов определяет экологический менеджмент как управление, заблаговременно предусматривающее формирование экологически безопасного производственно-территориального комплекса и обеспечивающее оптимальное соотношение между экологическими и экономическими показателями на протяжении всего жизненного цикла как самого этого комплекса, так и производимой им продукции.⁴

¹ Бахрах Д.М. Административное право. – М., 2004. – С 127.

² Дубовик О.Л. Экологическое право. Элементарный курс. – М., 2002. – С.55.

³ Тимофеева С.С. Экологический менеджмент. – Ростов н/Д: «Феникс», 2004. – С.35.

⁴ Игнатов В.Г., Кокин А.В. Экология и экономика природопользования. – Ростов н/Д., 2003. – С. 36.

Бринчук М.М под управлением природопользованием понимает **целенаправленное воздействие на деятельность по извлечению полезных свойств природной среды, необходимых для удовлетворения потребностей населения и сохранения окружающей природной среды, с целью упорядочения этой деятельности, совершенствования и развития.**¹

Управление природопользованием подразумевает управление не природными ресурсами или природными процессами, а действиями людей, включенных в природные системы определенных территорий.

Понятие «управление природопользованием» вошло в употребление в России в конце 1980-х — начале 1990-х годов и гораздо чаще употребляется в теории и практике управления и природоресурсного права.

Ни один автор не предлагает определение понятия *«управление природными ресурсами»*. С одной стороны, это связано с тем, что в данном случае рассматривается более узкая сфера управления, направленная на конкретный объект – природные ресурсы. С другой стороны, данный вид деятельности отождествляется с управлением природопользованием и зачастую используется в этом же значении.

Управление природными ресурсами – это деятельность, включающая распоряжение природными ресурсами, обеспечение рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, сохранение или восстановление благоприятного состояния окружающей среды, а также соблюдение интересов государства и защиту экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Управление природными ресурсами – это составная часть социального управления, одна из важнейших функций Российской

¹ Бринчук М.М. Государственное управление, как эколого- правовая категория // Экологическое право. – 2006. - №2. – С.10.

Федерации. Оно в основном выражается в организационной деятельности государства, его органов, органов муниципальных образований, а также общественности по разработке и выполнению (исполнению) правовых актов, планов, программ, мероприятий в области рационального использования природных ресурсов с целью устойчивого развития.

В данном случае управление рассматривается как совокупность мер регулирования состояния системы в целях сохранения ее устойчивости (устойчивого развития). **Управление природными ресурсами представляет собой процесс планирования, организации, мотивации и контроля использования природных ресурсов для достижения цели устойчивого развития.**

В теории и на практике для современной управленческой мысли характерны три новые тенденции, которые в полной мере можно отнести и к управлению природными ресурсами:

1. Все большее обращение к здравому смыслу и простым истинам. Именно ими инициируется мотивация как профессиональных менеджеров, так и обычных исполнителей, вовлеченных в систему управления.

2. Избежание привычки чувствовать себя сторонним наблюдателем по отношению к внешнему миру, в том числе к окружающей природной среде.¹

3. Глобализация управления, которая в практике его применения выражается в коллективном осмыслении глобальных экологических и социальных проблем и совместном поиске их решений. В этой связи управление природными ресурсами становится актуальной и самостоятельной отраслью управления, которой в современных условиях предназначено большое будущее.

2. Ресурсопользование и природопользование

Для того чтобы построить концепцию управления природными ресурсами, необходимо в общих чертах определить понятия

¹ Игнатов В.Г., Кокин А.В. Экология и экономика природопользования. – Ростов н/Д., 2003. – С. 34.

«природопользование» и «ресурсопользование» и обозначить особенности ресурсопользования в Российской Федерации.

В результате своей деятельности человек оказывает на природу **антропогенное воздействие** (как положительное, так и отрицательное).

Среди **видов антропогенного воздействия** на отдельные элементы окружающей природной среды можно выделить:

- изъятие (добычу) природных ресурсов
- загрязнение природных ресурсов
- возобновление природных ресурсов
- восполнение природных ресурсов
- воспроизводство природных ресурсов
- восстановление природных ресурсов

Используя различные природные объекты и ресурсы, человек осуществляет природопользование. Природопользование представляется более широким понятием. Н.Ф. Реймерс предлагает несколько определений данного понятия:

- 1) совокупность всех форм эксплуатации природоресурсного потенциала и мер по его сохранению;
- 2) совокупность производительных сил, производственных отношений и соответствующих организационно-экономических форм и учреждений, связанных с первичным присвоением, использованием и воспроизводством человеком объектов окружающей среды для удовлетворения его потребностей;
- 3) использование природных ресурсов в процессе общественного производства для целей удовлетворения материальных и культурных потребностей общества;
- 4) совокупность воздействий человечества на географическую оболочку Земли;

5) комплексная научная дисциплина, исследующая общие принципы рационального (для данного исторического момента) использования природных ресурсов человеческим обществом.¹

Следовательно, под **природопользованием** понимается **совокупность всех форм эксплуатации природоресурсного потенциала как части природных ресурсов Земли и ближайшего космоса, которая может быть реально вовлечена в хозяйственную деятельность человека при данных технических и социально-экономических возможностях общества с условиями сохранения среды жизни человечества.**

Ресурсопользование может быть использовано как синоним «природопользования», но также и как самостоятельный вид деятельности, представляющий собой более узкую и специфическую разновидность природопользования. Во втором значении ресурсопользование можно определить как **использование природных ресурсов, связанное с их извлечением из окружающей среды, включающее поиск, оценку, разведку и добычу ресурса.**

Существуют различные виды ресурсопользования. Прежде всего, можно говорить о *техногенном* и *эксплуатационном* ресурсопользовании.

Техногенное ресурсопользование – деятельность, связанная с изъятием природного ресурса из окружающей среды, нарушением системы существовавших связей ресурса со средой.

Эксплуатационное ресурсопользование – действия, в процессе которых используются непотребляемые полезные свойства природного объекта или самой природной среды.

Техногенное ресурсопользование включает в себя следующие **виды использования природных ресурсов:**

1) восполнение природных ресурсов в ходе поиска, разведки, оценки, изучения, ведения мониторинга и государственного кадастра отдельных

¹ Реймерс Н.Ф. Природопользование: словарь-справочник. – М., 1990. – С. 404-405.

- видов природных ресурсов и проведения иных разведочных и исследовательских работ;
- 2) добыча природных ресурсов, включающая в себя извлечение ресурса из природной среды;
 - 3) сопутствующее ресурсопользование – возникает при необходимости извлечения из природного ресурса его дополнительных полезных свойств (вторичных природных ресурсов).

Выделяются такие **виды эксплуатационного использования природных ресурсов**, как

- эксплуатация природных ресурсов в качестве транспортных коммуникаций и мест прокладки технологических коммуникаций
- захоронение отходов и создание мест захоронения
- рекреационное использование
- создание искусственных инженерных и иных объектов
- иное, не связанное с изъятием природных ресурсов, использование (научно-исследовательское, культурно - просветительское и др.)¹

Виды ресурсопользования могут быть, кроме того, **классифицированы по видам** природных ресурсов. В зависимости от вида природного ресурса различаются и виды ресурсопользования:

- недропользование
- водопользование
- лесопользование
- землепользование
- использование объектов животного мира
- использование природных лечебных ресурсов
- комплексное ресурсопользование

¹ Калинин И.Б. Природоресурсное право. Основные положения. – Томск, 2000. – С.52-53.

Как самостоятельный вид ресурсопользования можно выделить использование неживых (минеральных) ресурсов исключительной экономической зоны РФ.

Специфическим видом ресурсопользования является *традиционное ресурсопользование*, под которым следует понимать **исторически сложившиеся способы использования природных ресурсов исконной среды обитания коренных малочисленных народов, обеспечивающие неистощительное природопользование.**¹ Традиционное природопользование было и является важнейшим исторически сложившимся компонентом их жизни, демонстрирующим экологически сбалансированные способы освоения окружающей среды. Коренные народы как бы «встроены», в окружающую среду, следуют ее законам. Следовательно, они должны устанавливать свои «правила» использования природных ресурсов. К природным ресурсам традиционного ресурсопользования относятся общераспространенные полезные ископаемые, объекты животного и растительного мира, поверхностные водоемы.

Практически невозможно использовать один природный ресурс без оказания прямого или опосредованного воздействия на другие природные ресурсы. Это обуславливает необходимость комплексного использования природных ресурсов. **Комплексное ресурсопользование предполагает рациональное использование не только одного (основного) природного ресурса, но и иных, непосредственно связанных с ним ресурсов.** Возможность заключения договоров на комплексное природопользование предусмотрена экологическим законодательством РФ. Тем самым, законодатель побуждает ресурсопользователя к рациональному использованию природных ресурсов, т.е. к их наиболее полному

¹ Калинин И.Б. Природоресурсное право. Основные положения. – Томск, 2000. – С.54.

извлечению и минимизации потерь (например, добыча не только нефти, но и сопутствующего природного газа).¹

3. Объективные законы природопользования

При управлении природными ресурсами необходимо учитывать объективные законы или правила природопользования, которые были выработаны Н.Ф. Реймерсом.²

1. Закон ограниченности (исчерпаемости) природных ресурсов

Все природные ресурсы (и естественные условия) Земли конечны. Эта конечность возникает либо в силу исчерпаемости, либо в результате изменения среды обитания, которая становится непригодной для сложившегося хозяйства и жизни человека.

2. Закон соответствия между развитием производительных сил и природно-ресурсным потенциалом общественного прогресса

Данный закон может быть сформулирован исходя из двух положений. Первое, ход исторических изменений связей между природой и человеком приводил к одновременным переменам и в природе, и в формах хозяйства. Формы хозяйства, т.е. производительных сил, менялись вследствие тех затруднений, которые возникали от перемен в природе. В свою очередь перемены в хозяйстве вызывали изменения в природе. Второе, производительные силы общества опосредуют связь между природой и обществом (при этом человек входит как в первое, так и во второе), а антропогенные воздействия укоряют изменения в системе «природа – производительные силы – производственные отношения». В ответ на ухудшающиеся показатели среды жизни возникают механизмы, пытающиеся ее улучшить (новые поколения техники, ресурсосберегающее наукоемкое производство, демографическое регулирование и др.).

3. Закон увеличения наукоемкости общественного развития

¹ Калинин И.Б. Природоресурсное право. Основные положения. – Томск, 2000. – С.54-55.

² Реймерс Н.Ф. Экология (теории, законы, правила, принципы и гипотезы). – М., 1994. – С. 151-161.

В силу все большей сложности взаимоотношений в системе природа – человек растет значимость информации и знаний. Сначала это был традиционный опыт старших поколений, затем возникли религиозно-культурные системы. Наконец, человечество приближается к такому уровню развития, который В.И. Вернадский назвал «ноосферой», т.е. в сферу, где разум человека будет играть доминирующую роль в развитии системы природа – человек.

4. Правило интегрального ресурса

Конкурирующие в сфере использования конкретных природных ресурсов отрасли хозяйства неминуемо наносят ущерб друг другу тем сильнее, чем значительнее они изменяют используемый природный ресурс или всю экосистему.

5. Закон падения природно-ресурсного потенциала

В обществе, при существующих способах производства и технологий, природные ресурсы делаются все менее доступными и требуют увеличения затрат труда и энергии на их извлечение, транспортировку и также воспроизводство.

6. Закон снижения энергетической эффективности природопользования

Данный закон действует в рамках закона падения природно-ресурсного потенциала. С ходом исторического развития при получении из природных систем полезной продукции на ее единицу затрачивается все больше энергии, а энергетические расходы на жизнь одного человека все время возрастают. Однако рост энергетических затрат не может продолжаться бесконечно. Значит, можно рассчитать вероятный момент неизбежного перехода на новые технологии, чтобы попытаться избежать термодинамического кризиса и ослабить ход экологического кризиса.

7. Правило меры преобразования природных систем

Невозможно коренным образом преобразовать природу и природные системы с помощью технических устройств. Природные системы

накладывают на техническое развитие определенные ограничения (например, пугливость оленей в районах Крайнего Севера, не пересекающих при миграциях линии трубопроводов).

8. Закон максимума

В конкретном географическом месте при существующих природных (а чаще природно-антропогенных) условиях экосистема может иметь продуктивность не выше, чем это свойственно самым продуктивным ее элементам в идеальном сочетании. Дальнейшее стимулирование ведет лишь к разрушению ее структур.

9. Закон снижения природоемкости готовой продукции

Удельное содержание природного вещества в усредненной единице общественного продукта неуклонно снижается.

10. Закон увеличения темпов оборота вовлекаемых природных ресурсов

В историческом процессе развития мирового хозяйства быстрота оборачиваемости вовлеченных природных ресурсов (первичных, вторичных и т.д.) непрерывно возрастает на фоне относительного уменьшения объемов их вовлечения в общественное производство (относительно роста темпов самого производства).

11. Правило неизбежных цепных реакций при «жестком» управлении природными системами

«Жесткое» – значит техническое управление природой и природными ресурсами, в результате которого энергоемкие природные процессы заменяются техногенными. Это вызывает цепные природные реакции, значительная часть которых оказывается экологически, социально и экономически неприемлемыми. Экономические цели, к которым стремится общество, часто оказываются в тени мощных природных реакций (пример этого – антропогенная катастрофа Аральского моря).

12. Правило «старого автомобиля»

Со временем эколого-социально-экономическая эффективность технического устройства, обеспечивающего «жесткое» управление природными системами и процессами, снижается, а экономические расходы на его поддержание возрастают.

13. Правило «мягкого» управления природой и природными системами

Такое управление построено на инициации полезных природных цепных реакций, в том числе процессов восстановления, возобновления ресурсов (например, биологизированные методы ведения «органического» сельского хозяйства). «Мягкое» управление природными процессами, системное направление их в необходимое русло с учетом законов природы в конечном итоге эффективнее грубых техногенных вмешательств.

4. Устойчивое развитие

В истории развития общества выделяют несколько уровней воздействия человека на природу, природные объекты и ресурсы.

- 1) Воздействие на биосферу человека лишь как одного из обычных биологических видов.
- 2) Сверхинтенсивная охота без существенного изменения экосистем в период становления человечества.
- 3) Изменение экосистем путем развития земледелия, скотоводства, вырубки лесов.
- 4) Глобальное изменение характеристик биосферы в связи с практически неограниченной интенсификацией хозяйства.¹

В течение долгих веков человечество исходило из представления о неисчерпаемости природных ресурсов и возможности их беспредельного использования. Столкновение с внешними пределами – ограниченностью природно-ресурсных возможностей – породило не экономное отношение к естественным благам, а наоборот стремление к «эффективному» их

¹ Калинин И.Б. Природоресурсное право. Основные положения. – Томск, 2000. – С.6.

использованию, что в некоторых случаях означает хищническое отношение к ресурсам. Такой подход чреват весьма серьезными последствиями. Чтобы их избежать необходим учет этих последствий, фундаментальные знания о ресурсных возможностях, о лимитах эксплуатации природных ресурсов и сознательного управления природными ресурсами с учетом определенных ограничений.

Период неконтролируемого использования природных ресурсов должен закончиться. Ему на смену приходит этап целенаправленного управления природой и обществом, регулируемого развития на основе «трехмерного» – экономического, социального и экологического анализа.

Принципы, на которых должны базироваться отношения общества и природы, впервые были сформулированы международным сообществом в 1987 г. в концепции *устойчивого развития*. Разные авторы уже не раз отмечали неточность русского перевода этого иностранного термина. Действительно, определение «устойчивое развитие» означает просто устойчивый, постоянный рост. В тоже время в европейских языках *sustainable development, nachhaltige Entwicklung, developement durable* имеют более узкий смысл. Это – развитие «продолжающееся» (можно сказать «самодостаточное»), то есть такое, которое не противоречит дальнейшему существованию человечества и развитию его в прежнем направлении.

Существуют различные определения этого понятия.¹ Самое известное – определение, которое было сформулировано Всемирной комиссией по окружающей среде и развитию (комиссией Брутланд). Согласно этому определению **устойчивое развитие это экономическое и социальное развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего поколения, но не ограничивает возможность будущих поколений удовлетворять их собственные потребности.**

¹ См. Материалы семинара «Устойчивое развитие и энергетический сектор» // Канадский институт природоресурсного права, Калгари, 2004.

Некоторые определения предлагали западные ученые, например, фон Белов и Агуман, Буллард и Эванс. Так, **устойчивое развитие – это бесконечный социально-экономический прогресс без разрушения окружающей среды.** Устойчивым обществом, следовательно, можно считать такое, в котором фундаментальные вопросы социальных потребностей и благосостояния населения наравне с возможностями экономического развития непосредственно связаны с экологическими вопросами.

Российские авторы рассматривают **устойчивое развитие как развитие экономики, обеспечивающее сбалансированное решение социально-экономических задач на перспективу и сохранение благоприятного состояния окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения потребностей населения.**¹

Также интересны толкования понятия, данные промышленными корпорациями, например, «Шелл Канада»: **устойчивое развитие – интеграция экономического прогресса с экологической осторожностью и социальной ответственностью.**²

Устойчивое развитие включает в себя два понятия:

- 1) понятие **потребностей**, в частности потребностей, необходимых для существования беднейших слоев населения, которые должны быть предметом первостепенного приоритета;
- 2) понятие **ограничений**, обусловленных состоянием технологий и организацией общества, накладываемых на способность окружающей среды удовлетворять нынешние и будущие потребности.

Можно выделить два основных ограничения:

¹ Лукьянчиков Н.Н., Потравный И.М. Экономика и организация природопользования: учебник для вузов. – М., 2002. – С. 111.

² Материалы семинара «Устойчивое развитие и энергетический сектор» // Канадский институт природоресурсного права, Калгари, 2004. – С.4.

- ограниченные возможности окружающей среды принимать и поглощать (ассимилировать) различного рода отходы и загрязнения;
- конечный характер невозобновимых природных ресурсов.¹

Необходимость ограничений в природопользовании обычно не осознается вплоть до момента, когда цена (стоимость) природного ресурса не возрастает до предела невыгодности его эксплуатации. Как только расходы на получение ресурса приближаются к сумме получаемых от него доходов, это означает конечность его ресурсной возможности. Стремление как можно дольше продлить использование ресурса традиционными методами без поиска альтернатив очень характерно и, как правило, доминирует над разработкой новых способов удовлетворения хозяйственных нужд. Психология экстенсивного расширения природопользования вместо поиска выгодных интенсивных форм получения нужного продукта или его полноценного заменителя чаще всего доминирует до тех пор, пока безуспешность такой стратегии не делается абсолютно очевидной.²

«Водородное будущее»

Нефть и газ не вечны. Это ограниченные и невозпроизводимые полезные ископаемые, лучшие месторождения которых быстро исчерпываются, а прирост разведанных запасов отстает от добычи. Если дефицит газа Россия может ощутить только после 50–60-х годов текущего столетия, то дефицит нефти наступит гораздо раньше. При падении мировых цен на нефть и газ значительная часть разрабатываемых месторождений окажется нерентабельной, резко упадут доходы бюджета и нефтегазовых компаний. Поэтому уже сейчас нужно решать, как мы будем жить дальше...

Специалисты прогнозируют, что в не столь отдаленном будущем основную нагрузку по обеспечению нас энергией возьмет на себя атомная энергетика – так называемые альтернативные источники энергии и водород. Последний стал отдельной темой для широкого, всестороннего обсуждения на международном форуме «Водородные технологии для производства энергии», который недавно проходил в Москве. Причем это была не просто очередная конференция – одна из тысяч, что проходят в столице, а официальное мероприятие самого высокого статуса, в рамках

¹ Экология и экономика природопользования: учебник для вузов / под ред. проф. Э.В. Гирусова, проф. В.Н. Лопатина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2003. – С. 154.

² Реймерс Н.Ф. Экология (теории, законы, правила, принципы и гипотезы). – М., 1994. – С. 179-181.

председательства Российской Федерации в Большой восьмерке.

Дело в том, что еще в ноябре 2003 г., по инициативе глав государств Большой восьмерки было создано международное партнерство по водородной экономике, объединившее семь стран, в том числе и Россию. Так что задачи перед участниками нынешнего форума стояли глобальные: они должны были продемонстрировать наиболее эффективные и рациональные пути применения водородных технологий для производства энергии и видение того, как обеспечить энергетическую безопасность и устойчивое развитие мировой цивилизации.

Применение водорода в энергетике – не сенсация: уже много десятилетий водород считается экологически чистым, возобновляемым энергоносителем.

В нашей стране исследования и эксперименты по использованию водородного топлива начались еще до войны. Причем впервые масштабно использовали водород на практике в блокадном Ленинграде, где возникли проблемы с бензином. Так появился первый в мире «водородный» автомобиль.

В последующие десятилетия водород использовался в авиации, космических аппаратах, подводных лодках. С 70-х годов активно велись фундаментальные исследования в области водорода и топливных элементов. В 90-е годы, в условиях экономического кризиса и рыночных реформ, все на время заглохло.

Но в 2003 г. Российская академия наук и ГК «Норильский никель» вернули надежду на водородное будущее, возобновив эти работы. Сегодня реализуется комплексная программа исследований и экспериментальных работ по производству и использованию водорода и топливных элементов, в которой принимают участие около 50 научно-исследовательских институтов и высших учебных заведений. О внимании к водородной энергетике говорит и увеличение ассигнований на соответствующие исследования и разработки. В нынешнем году только по линии Роснауки финансирование выросло в пять раз.

К развитию водородных технологий активно привлекаются другие ведомства, а также частный бизнес. Одновременно начинают реализовываться и образовательные инициативы. В частности, руководство Московского энергетического института выступило с инициативой создания специальности «Водородная энергетика».

Сейчас водородные источники энергии продолжают использовать в космической сфере и в военной отрасли. Так, водородные топливные элементы применяют в американских космических челноках и в немецких подводных лодках. Что касается других направлений, среди которых, например, использование водорода на транспорте или создание топливных элементов для портативной электроники и т.д., пока все ограничивается экспериментальными разработками, число которых постоянно растет. Сегодня мир потребляет всего 40–50 млн. тонн водорода в год. В середине нынешнего века потребление прогнозируется на уровне 400 млн. тонн, а к концу столетия – не менее 800 млн. Половина этого водорода пойдет на обеспечение энергией автотранспорта, остальное – на производство электричества, потребности в котором возрастут в два-три раза.

В будущем водород займет прочное место в мировом энергетическом балансе, уверен генеральный директор национальной инновационной компании «Новые энергетические проекты», член-корреспондент РАН Борис Кузык. Однако это будущее наступит еще не скоро. Прогнозы на форуме звучали такие: распространение водородные технологии получат к 2025–2030 г., массовыми они станут лишь к 2050 г. До того предстоит решить много проблем, важнейшая из которых – дороговизна производства водорода.

При условии стабильного финансирования, говорят те специалисты, искренне верящие в водородный прогресс, у нашей страны хорошие перспективы. В рамках международного партнерства по водородной энергетике Россия уже лидирует в двух проектах: первый – создание систем хранения водорода, второй – портативные топливные элементы. Причем, как пообещали журналистам на пресс-конференции руководители Роснауки, «задешево продавать российские ноу-хау никто не собирается».¹

Дискуссия вокруг проблем устойчивости прошла несколько этапов. Сначала (1970-е годы) на первом плане оказались проблемы ресурсных ограничений роста; затем (1980-е годы) вперед выдвинулись проблемы загрязнения окружающей среды и глобальной экологической угрозы; в последующем (1990-е годы) все больше утверждалось понимание того, что устойчивое развитие имеет не менее значимое социальное измерение. На второй Конференции ООН по окружающей среде и развитию, проходившей на уровне глав государств и правительств (Рио-де-Жанейро, 1992), был принят обширный документ под названием «Повестка дня на XXI век». Это, по-существу, рамочная программа, охватывающая более 100 проблемных областей; по каждой намечены конкретные предложения, которые должны были послужить ориентирами для всех стран при реализации принципов устойчивого развития.

Концепция устойчивого развития получила совершенствование и в других документах международной конференции по окружающей среде и развитию, состоявшейся в Рио-де-Жанейро в 1992 г.

¹ Красногорская И. Водородное будущее // Государственные ресурсы России. – 2006. – № 3. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.gosresurs.ru/news/view/182.html>

Устойчивое развитие – социо-экономическая модель, направленная на сохранение мира на всей планете, разумное удовлетворение потребностей людей при одновременном улучшении качества жизни поколений, бережном использовании ресурсов Земли и сохранении природных богатств.

Таким образом, суть устойчивого развития заключается в урегулировании экологических проблем, причем не в ущерб экономическому развитию. При устойчивом развитии реализуется ряд принципов.

Экологические принципы:

- Экологизация экономики.
- Признание единства и многообразия вариантов социально-экономического и экологического развития разных стран и народов.
- Утверждение примата гармонии в отношении системы «общество – природа».
- Политика оптимально эффективного использования природных ресурсов, бережного отношения к биосфере, сочетающаяся с заботой о будущих поколениях.
- Обеспечение безопасной среды обитания, где соблюдается защищенность интересов общества, сохранение ресурсов и устойчивого функционирования экологических систем.

Экономические принципы:

- Переход к экотехнологиям и экотехнике.
- Поиск такого пути развития, который бы минимизировал затраты на экологическое развитие.
- Замена системы «затраты-выгоды» (основанной на анализе прибылей и убытков от загрязнения окружающей среды) принципом «затраты-эффективность» (необходимость расходов для обеспечения эффективности экологического производства и воспроизводства).

- Экологическое прогнозирование и мониторинг: наблюдение за состоянием природных ресурсов и предсказание возможного поведения природных систем, определяемого естественными процессами и воздействием на них человека.

Конференция Рио-де-Жанейро 1992 года выработала 27 принципов устойчивого развития. Из них к ресурсопользованию относятся следующие:

- 1) В центре внимания непрерывного развития находятся люди. Они имеют право на здоровую плодотворную жизнь в гармонии с природой.
- 2) Государства, в соответствии с Уставом ООН и принципами международного права, обладают суверенным правом эксплуатировать свои природные богатства, проводя свою собственную политику в вопросах охраны окружающей среды и развития, и несут ответственность за то, чтобы деятельность, находящаяся под их контролем, не наносила ущерба окружающей среде в других странах или за пределами национальной юрисдикции.
- 3) Право на развитие должно быть реализовано таким образом, чтобы удовлетворять потребности в развитии и сохранении окружающей среды нынешнего и будущих поколений.
- 4) Для того чтобы добиться устойчивого развития и более высокого уровня жизни для всех народов, государства должны уменьшить и исключить не способствующие устойчивому развитию модели производства и потребления, а также должны проводить надлежащую демографическую политику.
- 5) Одним из инструментов национальной политики должна быть оценка возможных последствий для состояния окружающей среды в результате действий, которые могут оказать на нее негативное влияние. Решения по этим вопросам должны приниматься компетентными национальными органами.¹

¹ Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (Принята в г. Рио-де-Жанейро 14.06.1992) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2.- М.: БЕК, 1996. – С. 135 - 138.

В настоящее время в России осуществляется переход к устойчивому развитию, который обеспечит сбалансированное решение социально-экономических задач и проблем сохранения природоресурсного потенциала в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущего поколений россиян. Направлениями перехода России к устойчивому развитию являются:

- создание правовой основы, включая совершенствование действующего законодательства;
- разработка системы стимулирования хозяйственной деятельности и установление пределов ответственности за ее результаты, при которых окружающая природная среда воспринимается не только как поставщик ресурсов, а как основа жизни, то есть ее сохранение должно быть условием функционирования экономической системы и ее отдельных элементов;
- оценка природоресурсного потенциала страны и каждого региона, определение допустимого антропогенного воздействия на природные ресурсы;
- формирование эффективной системы пропаганды идей устойчивого развития.¹

Переход к устойчивому развитию требует скоординированных действий во всех сферах жизни общества, а также изменений социальных, экономических, правовых институтов государства.

Государственное управление природными ресурсами при переходе к устойчивому развитию предполагает разработку системы документов:

- государственной стратегии действий долгосрочного характера;
- долгосрочных прогнозов;
- краткосрочных прогнозов;
- целевых программ отраслевого, регионального и федерального уровней.

¹ Калинин И.Б. Природоресурсное право. Основные положения. – Томск, 2000. – С. 7-8.

Важная роль на этапе перехода к устойчивому развитию принадлежит общественности. Граждане и общественные организации должны занимать более активную гражданскую позицию в управлении природными ресурсами и участвовать в процедурах предоставления ресурсов в пользование, охране природных ресурсов, осуществлять контроль за их использованием.

5. Принципы управления природными ресурсами

Учитывая объективные законы природопользования, а также требования устойчивого развития, можно сформулировать ряд принципов управления природными ресурсами, которые должны стать основополагающими идеями управления и применяться на практике.

1. Рациональность

Данный принцип предполагает, что принятие управленческих решений в сфере ресурсопользования должно обеспечивать наиболее эффективное использование природного ресурса, что означает соотношение экономических затрат и выгод от использования ресурса, полное извлечение полезных свойств основного природного ресурса и сопутствующих, предотвращение ухудшения качества ресурса, загрязнения площадей расположения природных ресурсов, а также снижение потерь ресурса при его добыче.

«Богатые отвалы»

В нашей стране уже много лет добывают полезные ископаемые. За века в отвалах месторождений оказались захороненными сотни миллионов тонн горных пород, которые содержат молибден, рений, селен, теллур, бериллий и другие ценные металлы. Общие запасы таких, как их называют, техногенных месторождений, могут быть соотнесены с запасами крупных месторождений полезных ископаемых.

Некоторые отходы зачастую превосходят по экономическим показателям руды, добываемые из недр. Например, техногенные отходы переработки флюоритовых руд Вознесенского месторождения в Приморском крае содержат на четверть больше оксида бериллия, чем первичные руды. Разработана даже опытно-промышленная технология их

переработки, однако воз, как говорится, и ныне там – производство бериллиевой продукции до сих пор не налажено.

А ведь польза от переработки техногенных месторождений двойная. Отходы горного производства очень часто содержат экологически вредные компоненты и являются источниками негативного воздействия на окружающую среду. Кроме того, использование вторичного сырья позволяет существенно сократить потребление полезных ископаемых, добываемых из недр. При этом экономятся и энергетические ресурсы. Классический пример – при производстве стали с использованием лома черных металлов вместо чугуна и губчатого железа экономится до 90% энергии. Сейчас в России собирается около 30 млн. тонн лома и отходов черных металлов в год. Реально внутри страны мы можем переработать 11–12 млн. тонн металлолома в год. Все остальное отправляется на экспорт. Поэтому доля стали, выплавляемой с использованием лома, в США, Германии и Японии составляет 70%, а в России – 35%. Что само по себе говорит об энергозатратном характере нашего производства и как бы заранее планируемом экономическом отставании.

Отсутствие заинтересованности нынешних недропользователей в максимально полной переработке добываемых руд, устаревшие оборудование и технологии, применяемые на большинстве российских рудников и перерабатывающих предприятий, не позволяют с достаточной полнотой и эффективностью использовать природные возможности месторождений полезных ископаемых. В Государственном докладе о состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации особо отмечается проблема переработки сырья комплексных месторождений, попутные полезные компоненты которых в большинстве случаев теряются: «Только с фосфогипсом, образующимся при сернокислотной переработке апатита, теряется около 80 тыс. тонн редкоземельных металлов в год. Учитывая значительные объемы добычи и переработки фосфатного сырья, количество попутно извлекаемых редкоземельных металлов могло бы удовлетворить потребности не только России, но и всего мира».

Чтобы в корне изменить положение, по мнению специалистов, требуется корректировка и разработка законодательства, регулирующего использование техногенных сырьевых ресурсов. Без этого дело с мертвой точки едва ли сдвинется.

Сейчас сложилась ситуация, когда мы должны принять кардинальные меры по ускоренной экологизации экономики, чтобы не остаться «страной скважин и трубопроводов». Ключевым моментом для экологизации промышленности и жилищно-коммунального сектора, на наш взгляд, является всемерное стимулирование развития экологического бизнеса и создание фактически самостоятельной отрасли экономики в России. Под экологическим бизнесом понимается хозяйственная или иная коммерческая деятельность, в результате которой непосредственно или через производимую продукцию этой отрасли экономики в конечном итоге происходит улучшение качества окружающей среды.

Мы практически единственная страна мира, где допускается эксплуатация автомобилей без нейтрализаторов выхлопных газов, вторичное сырье (отходы) у нас используется в

промышленности не более чем на 40 %, а твердые бытовые отходы (из коммунального сектора) практически на 95% подвергаются прямому захоронению, общее количество накопленных отходов в отвалах, на свалках и полигонах достигает 85 млрд. тонн (то есть 586 тонн на человека). А главное, удельные показатели потребления энергии, воды и других ресурсов на единицу производимой продукции в России в 5–10 раз выше, чем в развитых странах мира. В результате киловатт, килокалория энергии, тонна металла и прочее оказываются очень «грязными», а значит – неконкурентоспособными. Мы скоро останемся единственной страной не только в мире, но среди стран СНГ, где не реализован закон об ответственности производителя за утилизацию отходов потребления. Имея громадные запасы природного газа, мы почти не используем его в качестве моторного топлива, допускаем прямое расточительство в отношении попутного нефтяного газа, сжигая это ценнейшее химическое сырье в факелах десятками миллиардов кубометров.

Только применение современных ресурсосберегающих и соответственно экологически более чистых технологий, вторичное использование ресурсов, а фактически – развитие экологического бизнеса могут кардинально изменить сложившуюся ситуацию. В настоящее время мировой рынок экологических работ и услуг оценивается в 580 млрд. долларов США с перспективой увеличения к 2010 году до 680 млрд. У нас в стране этот рынок едва дотягивает до 1,4 млрд. долларов, – это около 0,2% мирового уровня.¹

2. Целевое использование

Принцип выражается в регулировании отношений ресурсопользования со стороны государства и в принятии властных решений о предоставлении ресурсопользователю права на использование ресурса в строгом соответствии с его назначением и условиями правоустанавливающих документов. Целевое назначение природного ресурса определяется соответствующими органами государственной власти с учетом характеристик природного ресурса. Использование природного ресурса не по целевому назначению является безусловным основанием для принудительного прекращения права ресурсопользования.

3. Комплексность

При принятии управленческих решений необходимо учитывать взаимосвязи различных природных ресурсов, возможности негативного

¹ Носович Н. Богатые отвалы // Государственные ресурсы России. – 2006. – № 11. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.gosresurs.ru/news/view/182.html>

воздействия на природные ресурсы, связанные с добываемым ресурсом, социальные и экономические последствия использования природного ресурса.

4. Устойчивость

Управление природными ресурсами должно обеспечивать удовлетворение потребностей людей при одновременном улучшении качества жизни ныне живущих и будущих поколений.

5. Безопасность

Безопасность ресурсопользования достигается выбором технологий добычи природных ресурсов, минимизирующих вредное воздействие как природных факторов, возникающих в процессе вмешательства человека в природную среду, так и самих технологических процессов использования ресурсов на здоровье человека.¹

6. Платность

Платность ресурсопользования обусловлена необходимостью возмещения государству понесенных им затрат на поиск, оценку, разведку, охрану, восстановление природных ресурсов и компенсации вредного воздействия ресурсопользования на окружающую среду. Платными являются все виды использования природных ресурсов, за исключением общего природопользования и случаев, прямо указанных в законе.

7. Срочность ресурсопользования

Данный принцип заключается в предоставлении права пользования природными ресурсами на строго определенный срок. Длительность использования отдельных видов природных ресурсов не может превышать предельных сроков, указанных в природоресурсном законодательстве. Определение срока использования природного ресурса определяется в процессе государственного управления с учетом экономической значимости природного ресурса, его количества, рациональности его использования и других критериев.

¹ Калинин И.Б. Природоресурсное право. Основные положения. – Томск, 2000. – С. 57-58.

8. Учет интересов народов, проживающих на территориях ресурсопользования

При управлении природными ресурсами необходимо учитывать права и законные интересы населения, проживающего на территории ресурсопользования. Данное требование относится к управлению природными ресурсами на всех уровнях. В некоторых случаях население территории может быть вовлечено в процесс принятия управленческих решений в отношении конкретного природного ресурса или территории. Так, недропользование на территориях проживания коренных малочисленных народов допускается по согласованию с субъектом РФ, на территории которого расположен участок недр, а также с учетом интересов коренных малочисленных народов и соответствующего органа местного самоуправления.

9. Принятие экологически ориентированных решений

Принцип предполагает управление природными ресурсами с учетом разработанной экологической политики, особенностей уже имеющейся технологий; предупреждение и своевременное решение экологических проблем; учет экологических требований на всех стадиях ресурсопользования (экологический мониторинг, оценка экологических рисков, экологический контроль); ответственность за экологические последствия, возникающие в результате принятия управленческих решений любого уровня; приоритетность решения экологических проблем. Данный принцип должен опираться на экологическое сознание и экономическое мотивирование.

10. Регионализация

Принцип регионализации, во-первых, исходит из естественных причин. Управление природными ресурсами, требования и нормы к использованию природных ресурсов в России не могут быть одинаковы для всех регионов, поскольку для нашей страны характерно многообразие климатических, территориальных, других природных условий, а также инфраструктуры (заселение территории, транспорт, доступность ресурса).

Во-вторых, при реализации принципа необходимо исходить из разумности децентрализации управления природными ресурсами. Роль органов государственной власти субъектов РФ в управлении природными ресурсами должна быть основной, поскольку именно органы власти субъектов приближены к населению своей территории и могут должным образом обеспечить их интересы. Кроме того, они заинтересованы в рациональном и эффективном использовании и сохранении природных ресурсов как основы экономического благополучия территории. Децентрализация позволяет увеличить эффективность принятия властных решений.

6. Содержание управления природными ресурсами

Содержательный смысл управления природными ресурсами раскрывается в конкретных формах его организации и выбранной системе воздействий.

Управление – это процесс, серия непрерывных взаимосвязанных действий, называемых управленческими функциями. Процесс управления является общей суммой всех функций. Функции управления природными ресурсами могут быть охарактеризованы как совокупность видов деятельности, необходимых для управления процессами воздействия на окружающую природную среду и ее элементы. **Под функцией управления природными ресурсами можно рассматривать постоянное или относительно постоянное направление деятельности по обеспечению рационального ресурсопользования и охраны природных ресурсов.**

Эти функции включают планирование, организацию, мотивацию и контроль.

1. Планирование

Назначение планирования как функции управления природными ресурсами в том, чтобы учесть по возможности все факторы, обеспечивающие условия рационального и эффективного использования и охраны природных ресурсов и устойчивого развития общества.

Эта функция решает несколько проблем:

1) анализ текущего состояния природных ресурсов, оценка природоресурсного потенциала, возможности использования и охраны природных ресурсов;

2) стратегии развития и цели ресурсной политики, конкретные задачи использования природных ресурсов, а также прогноз причин, которые могут помешать достичь эти задачи и цели;

3) распределение полномочий между основными участниками процесса управления, выяснение вопросов о том, какие необходимы технологии, научные исследования, трудовые ресурсы, объемы и источники финансирования для достижения цели управления.

Планирование при управлении природными ресурсами означает расчет потенциально возможного изъятия (или иного вида антропогенного воздействия) природных ресурсов без заметного нарушения существующего экологического равновесия, а также без экономического или социального ущерба.

В процессе планирования происходит определение вариантов возможного использования природных благ, природных объектов или ресурсов путем сопоставления предпосылок экономического развития или его ограничений на данной территории для каждого вида хозяйственной деятельности (промышленной, транспортной, рекреационной, сельскохозяйственной и др.).¹

Планирование является важнейшей функцией управления. В результате планирования определяется совокупность мероприятий по достижению целей управления природными ресурсами, выбранных в качестве приоритетных.

2. Организация

Функция организации реализуется при создании некой структуры, в рамках которой и будет осуществляться управление природными

¹ Глушкова В.Г., Макар С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М., 2003. – С. 35.

ресурсами. При реализации этой функции создаются организационные системы управления – состав, взаимосвязь, соподчиненность подразделений и уровней в общей иерархии управления природными ресурсами. Организационные системы управления природными ресурсами отличаются большим разнообразием и определяются многими внешними и внутренними факторами: уровнем управления (государственный, муниципальный, производственный); видами используемых природных ресурсов; видами антропогенной деятельности (разведка, извлечение, оценка, восстановление и др.); сферой деятельности (местная, национальная или международная).

Организация системы управления природными ресурсами включает:

- выработку целей и задач,
- выбор методов управления,
- создание информационного и нормативно-правового обеспечения,
- создание институциональной инфраструктуры.¹

3. Мотивация

Функция мотивации в управлении природными ресурсами присуща высшим звеньям управления (государство, руководитель предприятия) и включает все аспекты управления субъектами природоресурсной деятельности.

Мотивация – это создание внутреннего побуждения к действиям. Мотивация рационального использования природных ресурсов может быть обеспечена через методы экономического стимулирования; через повышение уровня экологического сознания и экологической культуры. Из всех перечисленных функций, данная меньше всех описана и систематизирована, что затрудняет создание единой теории и практических рекомендаций.

4. Контроль

¹ Глушкова В.Г., Макаре С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М., 2003. – С. 42.

Контроль можно рассматривать с различных точек зрения. Во-первых, под контролем понимается система наблюдений и проверки соответствия процесса функционирования управляемого объекта принятым управленческим решениям, выявление результатов управленческих воздействий на управляемый объект.¹ Во-вторых, контроль может быть определен более широко – как процесс, обеспечивающий достижение системой поставленных целей.² В-третьих, контроль, как процесс, может осуществляться в отношении различных объектов и в разнообразных сферах. Так, в сфере природопользования можно говорить о специфическом виде контроля, являющегося частью экологического контроля. **Контроль в сфере природопользования – это наблюдение за состоянием природного объекта или ресурса и его изменением под влиянием антропогенного воздействия, а также проверка выполнения планов и мероприятий по рациональному использованию природного ресурса, соблюдению требований природоресурсного законодательства и нормативов, устанавливаемых органами государственной власти.**

Контроль – это критически важная и сложная функция управления. Одна из важнейших особенностей контроля, которую следует учитывать при управлении природными ресурсами, состоит в том, что контроль должен быть всеобъемлющим. Контроль осуществляется на любом уровне управления природными ресурсами.

Содержание управления природными ресурсами предполагает также постановку целей и задач управления.

Общая цель управления — обеспечить достижение экологически безопасного и устойчивого (сбалансированного) развития.³

Задачи управления природными ресурсами:

¹ Азрилиян А.Н. Экономический и юридический словарь. – М., 2004. – С. 355.

² Мексон М.Х. Основы менеджмента. – М., 2001. – С. 432.

³ Глушкова В.Г., Макара С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М., 2003. – С. 42.

1. Обеспечение выполнения планов, программ, мероприятий в сфере ресурсопользования, соблюдение основных принципов ресурсопользования и требований устойчивого развития территории и общества.
2. Неукоснительное соблюдение требований экологического и природоресурсного законодательства всеми субъектами управления.
3. Достижение качества окружающей природной среды, необходимого для сохранения здоровья людей, а также природных объектов и ресурсов. При этом следует подчеркнуть, что от качества управления зависит состояние природных ресурсов и окружающей среды.
4. Оценка степени экологического риска и последующего финансирования затрат для налаживания экологически безопасного ресурсопользования.
5. Достижение оптимальных эколого-экономических соотношений (максимум результата при минимальном ущербе для природных ресурсов и окружающей среды в целом).
6. Превращение экологических ограничений в новые возможности экономического роста, основанного на использовании природных ресурсов.
7. Создание положительной репутации компании - природопользователя за счет экологической составляющей; повышение экологической ответственности работников; информирование общественности и населения о характере производственной деятельности и состоянии окружающей природной среды. Данная задача в основном характерна для производственного уровня управления природными ресурсами, но может являться и задачей государственного уровня управления.

Цели и задачи управления природными ресурсами устанавливаются на национальном, региональном и местном уровнях, а также на уровне предприятия – природопользователя. На региональном и местном уровнях они конкретизируются исходя из специфики территории.

7. Инструменты управления природными ресурсами

Управление природными ресурсами осуществляется посредством определенных механизмов и конкретных методов — **инструментов управления природными ресурсами.**

Механизмы управления природными ресурсами — совокупность средств воздействия на природные ресурсы, а также на экологические, экономические и социальные последствия антропогенной деятельности.

Среди важнейших механизмов управления природными ресурсами следует назвать:

- *правовой*
- *информационный*
- *организационный*
- *административный*
- *экономический*
- *общественный*

Выделяют также международный, идеологический механизмы управления.

Правовой механизм управления образуют основные правовые институты, включающие источники природоресурсного права; юридическую ответственность за экологические правонарушения; возмещение вреда, причиненного использованием или истощением природных ресурсов.

Организационный механизм управления включает такие инструменты как система государственных органов, компетенция данных органов в сфере природопользования, иные институциональные формы управления.

Административный механизм содержит функциональные и ситуационные методы управления со стороны властных органов.

Экономический механизм управления представляет собой систему экономически стимулирующих инструментов (способы воздействия, меры) для рационального использования природных ресурсов.

Общественный механизм включает систему организационно-правовых, экономических, идеологических мер по управлению природными ресурсами, осуществляемых общественными организациями, населением.

Известно около 40 различных **инструментов управления природными ресурсами**. По одной из классификаций их можно разделить на *нефискальные* и *фискальные*. К **нефискальным инструментам** относят, например, правовое обеспечение природопользования, экологическое нормирование, образование и др. **Фискальные инструменты** (т.е. непосредственно связанные с финансами) обусловлены либо государственными доходами (лицензирование природопользования, налоги), либо государственными издержками (природоохранные целевые инвестиции, государственное финансирование природоохранных мероприятий, экологических программ и пр.).¹

Инструменты управления природными ресурсами можно также разделить в зависимости от того, к какому механизму они относятся. Так, например, административный механизм управления природными ресурсами включает лицензирование, экологическое нормирование, стандартизацию, оценку воздействия на окружающую среду, экологическую экспертизу.

В первой главе были рассмотрены вопросы, которые являются ключевыми при изучении теории управления природными ресурсами. Во-первых, в главе представлено несколько определений «управления» и конкретизировано значение понятия «управление природными ресурсами», а также раскрыто его содержание. Отмечается, что управление природными ресурсами должно основываться на определенных принципах, которые учитывают объективные законы

¹ Глушкова В.Г., Макаре С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М., 2003. – С. 192.

природопользования и требования устойчивого развития. Во-вторых, в главе описывается содержание управления, включающее цели, задачи и методы управления. Выделяются основные механизмы управления природными ресурсами. В-третьих, глава содержит основную концепцию использования природных ресурсов – устойчивое развитие, раскрывает принципы и особенности этого развития и направления перехода к устойчивому развитию в России.

Глава 2. Природные ресурсы как объекты управления

1. Определение природных ресурсов

В качестве объектов управления можно назвать *природное благо, природный объект* и *природный ресурс*.

Природные блага – совокупность природных ресурсов и природных условий, которые используются или могут быть использованы человеком.

Природный объект – ограниченный в пространстве комплекс взаимосвязанных материальных элементов природы естественного происхождения.

Природный ресурс представляет собой часть природного объекта, содержащую вещества, полезные свойства которых используются или могут быть использованы человеком.¹

В определенном смысле термины «*природные объекты*» и «*природные ресурсы*» можно рассматривать как однозначные – как элементы природы или как нечто, противостоящее предметам, входящим в социальную сферу. В то же время различие данных понятий очевидно. **Природные объекты – предметы материального мира естественного происхождения, находящиеся в экологической взаимосвязи с окружающей природной средой и функционирующие по ее законам,**

¹ Калинин И.Б. Природоресурсное право. Основные положения. – Томск, 2000. – С. 72.

которые в совокупности составляют естественную среду обитания человека. Как правило, природными объектами называют землю, воды, недра, леса и иную растительность, животный мир, атмосферный воздух. Важное практическое значение имеют **признаки**, позволяющие отграничить природные объекты от иных, социальных, объектов. Таких признака три:

- 1) естественное происхождение природных объектов – они являются результатом эволюционного развития Земли, а не продуктами человеческого труда;
- 2) экологическая взаимосвязь с окружающей природной средой, позволяющая им функционировать в составе естественных экосистем;
- 3) выполнение экологической функции – природные объекты обеспечивают биологический режим жизни человека.¹

Понятие «природный ресурс» несет иную смысловую нагрузку. **Природные ресурсы можно определить как части или свойства природных объектов, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность.**² Например, недра – это природный объект, а содержащиеся в них полезные ископаемые – это природный ресурс. Заметим, что извлеченные на поверхность полезные ископаемые теряют статус природных ресурсов, поскольку они уже не обладают указанными выше признаками: в результате приложения человеческого труда природные связи оказываются разорванными.

Можно выделить и еще одно понятие – *«природный комплекс»*, который является совокупностью органически взаимосвязанных природных объектов и ресурсов. Как правило, природные комплексы выделяются в

¹ Данилова Н.В. Экологическое право России: Учебно-методическое комплекс. – Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2001. – С. 12.

² Данилова Н.В. Экологическое право России: Учебно-методическое комплекс. – Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2001. – С. 13.

связи со своей особой значимостью. К таким комплексам, например, относятся *особо охраняемые природные территории*: заповедники, заказники, национальные парки и другие.

Существует и иное определение природных ресурсов. **Природные ресурсы (или естественные ресурсы) — элементы природы, часть совокупности природных условий и важнейшие компоненты природной среды, которые используются (либо могут быть использованы) при данном уровне развития производительных сил для удовлетворения разнообразных потребностей общества и общественного производства.**¹

Исходя из всех приведенных определений, можно выделить основные критерии включения тех или иных элементов природы в понятие «*природные ресурсы*»:

- 1) взаимосвязь с окружающей природной средой, материальный элемент природы и конкретного природного объекта;
- 2) общественную потребность в них (экономическую необходимость и целесообразность использования);
- 3) техническую возможность вовлечения их в экономику;
- 4) определенный уровень изученности и доступности.

Особенности природных ресурсов как объектов управления:

1. Все природные ресурсы являются частью окружающей природной среды и находятся в экологической взаимосвязи друг с другом, а также выполняют определенную экологическую функцию.
2. Природные ресурсы используются для удовлетворения потребностей общества, следовательно, имеют экономическую составляющую и могут быть использованы как источник получения дохода.
3. Природные ресурсы (земля, недра, лес, водные ресурсы) являются недвижимостью, т.е. объектами, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно.

¹ Глушкова В.Г., Макар С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М., 2003. – С. 44.

Указанные особенности следует всегда учитывать при управлении природными ресурсами.

2. Классификация природных ресурсов

Природные ресурсы как объекты управления могут быть разделены на множественные классификационные группы по различным основаниям. С учетом природного происхождения ресурсов, а также их огромного экономического значения разработаны следующие классификации природных ресурсов.¹

1. **Природная (генетическая) классификация** — классификация по природным группам: минеральные (полезные ископаемые), водные, земельные (в том числе почвенные), растительные (том числе лесные), ресурсы животного мира, энергии природных процессов (солнечное излучение, внутреннее тепло Земли, энергия ветра и т.п.). Часто ресурсы растительного и животного мира объединяют в понятие «биологические ресурсы».

В данной классификации можно также выделить такие ресурсы:

- недра (как пространственный ресурс)
- природные лечебные ресурсы
- рекреационные ресурсы
- природные комплексы.

2. **Экологическая классификация** природных ресурсов основана на признаках *исчерпаемости* и *возобновимости* их запасов. Понятием исчерпаемости пользуются при учете запасов природных ресурсов и объемов их возможного хозяйственного изъятия. По данному признаку выделяют ресурсы:

- **неисчерпаемые**, использование которых человеком не приводит к видимому истощению их запасов в настоящее время или в обозримом будущем (солнечная энергия, внутриземное тепло, энергия воды, воздух);

¹ См. Глушкова В.Г., Макара С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М., 2003. – С. 45-48.

- **исчерпаемые невозобновимые**, непрерывное использование которых может уменьшить их до уровня, при котором дальнейшая эксплуатация становится экономически нецелесообразной. При этом они не способны к самовосстановлению за сроки, соизмеримые со сроками потребления (например, минеральные ресурсы);
- **исчерпаемые возобновимые**, которым свойственна способность к восстановлению путем размножения или других природных циклов (например, флора, фауна, водные ресурсы). В этой подгруппе выделяют ресурсы с крайне медленными темпами возобновления (плодородные земли, лесные ресурсы с высоким качеством древесины).

3. Природные ресурсы классифицируют и с точки зрения возможностей **хозяйственного использования**:

- 1) **по техническим возможностям эксплуатации** выделяют *реальные* природные ресурсы, которые используются при данном уровне развития производительных сил, и *потенциальные* (прогнозные) ресурсы, установленные на основе теоретических расчетов и предварительных работ и включающие помимо изученных технически доступных запасов еще и ту часть, которую в настоящее время нельзя освоить из-за технической невозможности;
- 2) **по экономической целесообразности замены** различают ресурсы *заменяемые* и *незаменяемые*. Например, к заменяемым относят топливно-энергетические ресурсы (они могут быть заменены другими источниками энергии). К незаменимым принадлежат ресурсы атмосферного воздуха, пресные воды и иные.
- 3) **по направлению и видам хозяйственного использования**. Основной критерий подразделения ресурсов — отнесение их к различным **секторам материального производства** (промышленного и сельскохозяйственного) или **непроизводственной сферы**. Эта классификация природных ресурсов, отражающая их экономическую значимость и хозяйственную роль, особенно часто используется.

Группа ресурсов **промышленного производства** включает все виды природного сырья, используемого промышленностью. В связи с многоотраслевым характером промышленного производства виды природных ресурсов подразделяются на:

1) *энергетические*, к которым относят разнообразные виды ресурсов, используемых на современном этапе для производства энергии:

- горючие полезные ископаемые (нефть, газ, уголь, битуминозные сланцы и др.);
- гидроэнергоресурсы (энергия речных вод, энергия приливов и т.п.);
- источники биоэнергии (топливная древесина, биогаз из отходов сельского хозяйства);
- источники ядерной энергии (уран и радиоактивные элементы);

2) *неэнергетические*, представляющие собой сырье для различных отраслей промышленности или участвующие в производстве в соответствии с его техническими особенностями:

- полезные ископаемые (рудные и нерудные);
- воды, используемые для промышленного производства;
- земли, занятые промышленными объектами и объектами инфраструктуры;
- лесные ресурсы промышленного значения;
- биологические ресурсы промышленного значения.

Ресурсы **сельскохозяйственного производства** объединяют те виды ресурсов, которые участвуют в создании сельскохозяйственной продукции:

- агроклиматические (ресурсы тепла и влаги, необходимые для продуцирования культурных растений и выпаса скота);
- почвенно-земельные (земля и ее верхний слой — почва, обладающая уникальным свойством продуцировать биомассу);
- растительные биологические ресурсы (кормовые ресурсы);
- водные ресурсы (воды, используемые для орошения и прочие).

К ресурсам **непроизводственной сферы** (непроизводственного потребления, прямого или косвенного) относятся ресурсы, изымаемые из природной среды (дикие животные, представляющие объекты промысловой охоты, лекарственное сырье естественного происхождения), а также ресурсы рекреационного хозяйства, заповедных территорий и др.

Соединение природной и экономической классификаций позволяет выявить возможность разнонаправленного использования различных природных групп ресурсов, а также их заменяемость, сделать выводы о задачах рационального использования и охраны отдельных видов.

4. По **взаимоотношениям видов использования** существует следующая классификация:

- 1) ресурсы однозначного использования;
- 2) ресурсы многоцелевого использования, в том числе взаимоувязанного (*комплексного*) использования (водные ресурсы), взаимоисключающего (*конкурирующего*) использования (земельные ресурсы).

Существуют и другие группировки природных ресурсов. Например, источники однородных ресурсов (месторождения полезных ископаемых, земельные угодья, лесосырьевые базы и др.) можно подразделить по **величине запасов и хозяйственной значимости**. Условно выделяют:

- крупнейшие (общегосударственного значения);
- крупные (регионального значения);
- небольшие (местного значения).

Разрабатываются также частные классификации природных ресурсов, отражающие специфику их природных свойств и направлений хозяйственного использования. Примером такого рода служат различные мелиоративные классификации, группировки рек по степени зарегулированности стока и др. Широко используется геолого-экономическая **классификация полезных ископаемых** по основным направлениям их использования в промышленности:

- топливно-энергетическое сырье (нефть, газ, уголь, уран и др.);

- черные, легирующие и тугоплавкие металлы (руды железа, марганца, хрома, никеля, кобальта, вольфрама и др.);
- благородные металлы (золото, серебро, платиноиды);
- химическое и агрономическое сырье (калийные соли, фосфориты, апатиты и др.);
- техническое сырье (алмазы, асбест, графит и др.).

В рыночных условиях хозяйства практический интерес приобретает классификация природных ресурсов, учитывающая, в частности, характер **торговли природным сырьем**. Например, можно выделить:

- ресурсы, имеющие стратегическое значение, торговля которыми должна быть ограничена, поскольку ведет к подрыву оборонной мощи государства (урановая руда и др. радиоактивные вещества);
- ресурсы, имеющие широкое экспортное значение и обеспечивающие основной приток валютных поступлений (нефть, алмазы, золото и др.);
- ресурсы внутреннего рынка, имеющие, как правило, повсеместное распространение, например минеральное строительное сырье.

В практике **экономической оценки природных ресурсов** выделяют две категории:

- материальные;
- экологические.

К *материальным ресурсам* (большая часть природных ресурсов) относятся ресурсы, используемые для производства тепла, энергии, продовольствия. К ним полностью принадлежат полезные ископаемые и биологические ресурсы, частично водные и земельные ресурсы. К экологическим ресурсам, выполняющим средозащитную функцию, относятся ресурсы, которые обладают способностью без саморазрушения поглощать или разлагать антропогенные вещества (отходы) и устранять их вредное воздействие на процессы жизнедеятельности. Эти ресурсы можно назвать «ассимиляционный потенциал окружающей среды», к ним относят

рекреационные, водные, земельные, ресурсы особо охраняемых природных территорий.¹

Использование различных классификаций позволяет выявить закономерности формирования групп ресурсов и их генетические характеристики, возможности хозяйственного использования, сделать выводы о направлениях их рационального использования и охраны.

«Тепло Земли»

Среди возобновляемых источников энергии, характеризующихся значительным энергоресурсосберегающим эффектом, экологической чистотой и независимыми от поставщиков топлива технологиями энергообеспечения, наиболее привлекательным для России – по ресурсной базе, доступности почти в любом регионе и в любое время года и суток – выглядит использование геотермальной энергии.

Согласно карте геотермальных ресурсов, составленной до глубины 5 км, ресурсы только этой части земной коры многократно превышают тепловой потенциал ископаемого топлива. Они зависят от температуры пород и вмещаемых термальных вод или пароводяных смесей, и их можно разделить на ресурсы кристаллических пород, разрабатываемые с помощью искусственных трещин гидроразрыва, и ресурсы осадочных бассейнов, которые наиболее выгодно использовать на участках отработанных нефтегазовых месторождений с уже имеющейся инфраструктурой. По эффективности источники тепла располагаются в следующем порядке: парогидротермы (температуры не ниже 200 оС), потухшие или действующие вулканы, горячие породы на глубинах до 4–5 км, среднетемпературные (до 100–120 оС) и низкотемпературные (30–70 оС) естественные коллекторы пластовых вод. Эти виды ресурсов расположены по территории России неравномерно, а некоторые – локально. Достигнутый к настоящему времени уровень технологии и техники позволяет эффективно применять не только ресурсы больших глубин, но и так называемые приповерхностные геотермальные ресурсы, т.е. низкопотенциальное тепло верхних слоев Земли – грунтовых вод и грунта, с помощью скважин глубиной не более 100–200 м. В данной статье авторы ограничились рассмотрением последнего из указанных видов ресурсов, распространенного практически повсеместно.

К количественной оценке приповерхностных геотермальных ресурсов, в отличие от широко представленных оценок по глубинным гидротермальным ресурсам, в России только начинают приступать: методика оценки разрабатывается Санкт-Петербургским государственным горным институтом (СПГИ) совместно с прорабатываемыми ФГУП НПЦ «Недра» вариантами технологии для регионов с различными геолого-климатическими условиями. Однако уже

¹ Глушкова В.Г., Макар С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М., 2003. – С. 73.

построены и подтвердили эффективность в эксплуатации первые отечественные грунтовые установки для отопления или горячего водоснабжения объектов различного назначения (коттедж, школа, многоэтажное жилое здание), с помощью теплообменников, устанавливаемых в мелких скважинах, и тепловых насосов, преобразующих низкопотенциальное тепло грунта до уровня, необходимого потребителю. Общеобразовательная школа в с. Филиппово Ярославской области отапливается с 1998 года от экспериментально-производственной грунтовой установки на базе восьми теплообменников с коаксиальным расположением металлических труб в скважинах глубиной 40 м. Автоматизированный пункт с тепловыми насосами почти не требует обслуживающего персонала (сервисное обслуживание один раз в квартал).

Бум, который во всем мире переживают технологии использования приповерхностных геотермальных ресурсов для широкого спектра энергообеспечиваемых объектов (в США, Канаде – более 600 тыс. установок, в Европе – свыше 400 тыс.), свидетельствует об огромных возможностях этого направления геотермальной энергетики. Оно способно расширить сферу нетрадиционного недропользования и, путем замещения ископаемых топлив практически неисчерпаемым, возобновляемым источником энергии, обеспечить его значимую роль в топливно-энергетическом балансе России.

Это будет также способствовать повышению экономической независимости регионов от поставщиков топлива, за счет автономных схем энергообеспечения на местных ресурсосберегающих (возобновляемых) источниках энергии, а также защите окружающей среды и сохранению здоровья населения, за счет замещения ископаемых энергоносителей, сжигаемых в традиционных котельных с неизбежными при этом тепловыми и другими вредными выбросами.

Министерство природных ресурсов РФ, придавая большое значение вовлечению громадного потенциала геотермальных ресурсов в топливно-энергетический баланс российских регионов, проводит линию на продолжение и обеспечение работ по оценке различных видов ресурсов в сочетании с исследованиями по совершенствованию геотермальных технологий применительно к условиям России. В этой связи работы по количественной оценке тепловых ресурсов приповерхностного грунта необходимы также для выявления участков территории с максимальной эффективностью вложения финансовых средств в грунтовые геотермальные системы.¹

Еще одна классификация природных ресурсов предложена И.Б. Калининым. Он говорит об *общих* и *непосредственных объектах управления*. **Общим объектом управления является определенный природный ресурс.** Вместе с тем, в пользование всегда предоставляется не

¹ Калинин М., Хахаев Б., Кудрявцев Е. Тепло Земли // Государственные ресурсы России. – 2006. – № 5. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.gosresurs.ru/news/view/182.html>

абстрактный ресурс, а указанный в лицензии, договоре, соглашении конкретный природный объект, интересующий ресурсопользователя. Таким образом, **непосредственным объектом управления является локализованный в пространстве природный ресурс, заключенный в определенном природном объекте.**

И непосредственный и общий объекты управления являются, чаще всего, **материальными объектами**, поскольку свои интересы ресурсопользователь удовлетворяет путем непосредственной переработки или потребления соответствующего овеществленного предмета материального мира. Но определенные интересы ресурсопользователя могут удовлетворяться путем использования нематериальных благ. К таким **нематериальным объектам** (благам) следует отнести информацию о количественных и качественных характеристиках природных ресурсов, местах и условиях их расположения и залегания. Отношения, возникающие при этом, направлены на получение информации, являющейся их объектом. Очевидно, что любая информация определенным образом материализована, имеет свой материальный носитель – бумага, магнитные ленты, диски и т.п. Но из-за этого информация не становится материальным объектом, поскольку важно само содержание ресурсной информации, даже если материальный носитель не имеет никакой ценности.¹

В главе определяется понятие «природные ресурсы», предлагается сравнение данного понятия с иными понятиями, например, «природные объекты». В главе выделены особенности природных ресурсов как объектов управления. Значительное внимание уделено различным классификациям природных ресурсов и приведены примеры каждой классификационной группы.

¹ Калинин И.Б. Природоресурсное право. Основные положения. – Томск, 2000. – С. 72.

Глава 3. Субъекты управления

План

- 1. Виды субъектов управления природными ресурсами*
- 2. Роль государства в управлении природными ресурсами*
- 3. Функции государственного управления*
- 4. Полномочия Российской Федерации по управлению природными ресурсами*
- 5. Полномочия субъектов Российской Федерации по управлению природными ресурсами*
- 6. Управление природными ресурсами на уровне местного самоуправления*
- 7. Управление природными ресурсами на предприятии*
- 8. Общественное управление природными ресурсами*

1. Виды субъектов управления природными ресурсами

Можно выделить три группы субъектов, участвующих в управлении природными ресурсами:

- 1) участники природоресурсных отношений, в число которых входят Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования, граждане и юридические лица
- 2) ресурсопользователи
- 3) собственники природных ресурсов

Ресурсопользователи - это граждане и юридические лица, которым предоставлены права пользования природным ресурсом.¹ Права ресурсопользователю должны быть предоставлены в порядке, установленном природоресурсным законодательством. Кроме физических и юридических лиц ресурсопользователями (например, пользователями недр на условиях соглашений о разделе продукции) могут являться объединения юридических лиц, не имеющие статуса юридического лица при условии, что

¹ Калинин И.Б. Природоресурсное право. Основные положения. – Томск, 2000. – С. 56.

участники такого объединения несут солидарную ответственность по обязательствам, вытекающим из соглашений. Права пользования природными ресурсами могут быть предоставлены лицам непосредственно в силу закона (право общего природопользования, право собственников и владельцев земельных участков на добычу в их границах общераспространенных полезных ископаемых). В большинстве же случаев право ресурсопользования предоставляется на основании административного акта (лицензия, Постановление Правительства РФ) или сложного юридического состава (соглашение, договор, лицензия и др.).

В управлении природными ресурсами участвуют также *собственники природных ресурсов*. **Собственником природного ресурса может быть индивид (физическое лицо), коллектив (юридическое лицо, объединение юридических лиц) или государство, обладающие правомочиями владения, пользования и распоряжения природным ресурсом.**

Особенностью управления природными ресурсами в Российской Федерации является то, что большинство природных ресурсов находится в собственности государства. Исключением являются земельные ресурсы, некоторые виды водных и лесных ресурсов, которые могут находиться в частной собственности. Тем не менее, государство, являясь собственником природных ресурсов, чаще всего возлагает функции управления ими на иных субъектов – ресурсопользователей. Кроме того, функции государства по управлению в сфере ресурсопользования основаны не только на праве государственной собственности. Управление природными ресурсами осуществлялось и осуществляется всеми государствами, независимо от того, кто является собственником ресурса. Функции государства по управлению ресурсопользованием, как и другие управленческие функции, основываются также и на его властных полномочиях как политического суверена.

Иногда в принятие управленческих решений в отношении природных ресурсов может быть вовлечено население территории, на которой

осуществляется ресурсопользование, или иные категории населения. Следовательно, речь идет об управлении со стороны общественности, что отвечает демократическим началам нашего государства.

Конкретизируя приведенную классификацию, можно отметить, что управление природными ресурсами в Российской Федерации осуществляется на следующих уровнях:

- Российской Федерации
- субъектов Российской Федерации
- местного самоуправления
- ресурсопользователей (юридических или физических лиц)
- общественности.

2. Роль государства в управлении природными ресурсами

Устойчивое развитие общества возможно только при условии управления природными ресурсами со стороны государства. То есть, основной составляющей системы управления природными ресурсами является **государственное управление**.

Стратегическими целями Российской Федерации в сфере ресурсопользования являются:

- учет экологических и природно-географических условий конкретных территорий при решении проблем развития экономики страны;
- сохранение генетического здоровья населения;
- рациональное использование природоресурсного потенциала России;
- сохранение природных ресурсов и биологического разнообразия.

Для реализации стратегических целей, исходя из внутренних и внешних объективных предпосылок, намечаются более конкретные **направления действий**, например разработка единой системы природоресурсного законодательства, нормативов и стандартов хозяйственной деятельности, формирование эффективной системы органов управления в области ресурсопользования и т.п.

Государственное управление, в широком смысле слова – это управление делами государства, которое осуществляется всеми органами власти государства и во всех ветвях власти (законодательной, исполнительной и судебной).¹ Профессор И.Л. Бачило считает, что государственное управление (в широком смысле) осуществляют все органы государственной власти².

Государственное управление природными ресурсами – это комплекс мер, предпринимаемых всеми ветвями государственной власти Российской Федерации, направленных на рациональное и безопасное использование природных ресурсов в интересах нынешнего и будущих поколений России.

М.М. Бринчук выделил следующие специфические принципы государственного управления природными ресурсами²:

1. **Законность управления** означает, что функции управления могут и должны осуществляться в соответствии с требованиями экологического и природоресурсного законодательства в пределах компетенции того или иного государственного органа.

2. **Комплексный (всесторонний) подход** к решению вопросов ресурсопользования, обусловленного объективным законом единства природы, всеобщей взаимосвязью происходящих в природе явлений. Он проявляется в том, что в рамках государственного управления реализуются все вытекающие из законодательства функции, в сфере государственного управления оказываются все ресурсопользователи, призванные выполнять экологические требования, при принятии административных решений принимаются во внимание все виды вредных воздействий на состояние природных ресурсов, ведется их учет.

¹ Овсянко Д.М. Административное право. – М., 1998. – С.12.

² Алехин А.П. Административное право РФ. – М., 1999. – С.15.

² Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): учебник для высших юридических учебных заведений. – М., 1999. – С. 225.

3. Разделение хозяйственно-эксплуатационных и контрольно-надзорных функций при организации деятельности специально уполномоченных государственных органов, проявляется в том, что органы, наделенные контрольно-надзорными функциями управления использованием и охраной природных ресурсов, не могут выполнять функции по хозяйственному использованию соответствующих ресурсов. Этот принцип должен быть применим к специально уполномоченным государственным органам в области природопользования. Посредством данного принципа обеспечивается объективность и прозрачность принятия экологических решений.

Важность данного принципа подчеркивается законодателем. Статья 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды» запрещает совмещение функций государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) и функций хозяйственного использования природных ресурсов.¹

4. Сочетание бассейнового и административно-территориального принципа организации управления.² Данный принцип заключается в том, что государственное управление использованием и охраной природных ресурсов рациональнее осуществляется не только федеральными органами и органами субъектов Федерации, но и специально созданными органами управления, осуществляющими свои функции в отношении сложных иерархически устроенных природно-хозяйственных систем. Эффективность бассейнового принципа управления обеспечивается тем, что в пределах бассейновой системы совокупность природного вещества, энергии и информации способствует структуризации природных и хозяйственных

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. - № 3. – Ст.422.

² Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): учебник для высших юридических учебных заведений. – М., 1999. – С. 224-225.

компонентов, установлению прочных связей и взаимодействию между ними.¹

В настоящее время бассейновый принцип управления осуществляется в основном при управлении водными ресурсами. Так, Водным кодексом РФ в Российской Федерации устанавливается двадцать бассейновых округов, границы которых утверждаются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Управление использованием и охраной недр также осуществляется с учетом существующих геологических особенностей формирования месторождений полезных ископаемых.

5. Наиболее эффективное исполнение требований законодательства об окружающей среде в рамках реально существующих экономических и иных возможностей. Этот принцип вытекает из положений ст. 18 Конституции РФ, в соответствии с которой в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина. Права и свободы человека и гражданина, в том числе экологические права являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.² С этим принципом связано также установленное в ст.53 Конституции право каждого на возмещение государством вреда, причиненного бездействием органов государственной власти или их должностных лиц.

3. Функции государственного управления

Содержание государственного управления природными ресурсами определяется совокупностью функций, осуществляемых уполномоченными органами в данной сфере.

¹ Жерелина И.В. Бассейн реки как природно-хозяйственная система // География и природопользование Сибири. – 1997. – Вып. 2. – С. 80-89.

² Конституция Российской Федерации. – М., 2003.

«Функция» обозначает действие, вид действия. **Функции государственного управления традиционно понимаются как специализированные виды организационной деятельности, постоянные направления деятельности соответствующих органов.** Независимо от вида и компетенции органов управления каждый из них прямо или косвенно выполняет или участвует в выполнении ниже перечисленных функций.

1. Функция учета природных ресурсов и ведения государственных кадастров, балансов и мониторинга. Учетная функция является базовой для остальных функций государственного управления, поскольку от точности знаний о наличии и состоянии природных ресурсов зависит эффективность планирования, распределения, контроля и их рационального использования. То есть учет должен быть объективным, что достигается посредством соблюдения правил:

- **всеобщность учета**, согласно которому, например, земельно-кадастровому учету подлежат все земли независимо от категории. В равной мере это относится и к другим природным ресурсам;
- **системность учета**, предполагающая целостность множественных подходов в учете природных ресурсов;
- **эффективность учета**, предполагающего, например, ведение государственных земельного, водного и других природных кадастров и реестров с применением современных компьютерных систем и методов получения, обработки, хранения и предоставления соответствующей кадастровой документации;
- **достоверность учета**, при нарушении которой могут быть значительные просчеты в государственном управлении природными ресурсами, а поэтому ответственность за достоверность сведений кадастровой документации возлагается на руководителей органов, которые ведут кадастр;
- **непрерывность учета**, обусловленная естественной изменчивостью состояния природных ресурсов, в зависимости от естественных и

антропогенных факторов, что требует постоянного обновления информации об этих объектах;

- **единство методики учета** на всей территории РФ;
- **гарантированность** обеспечения учета;
- возможность и гарантированность **внедрения полученных данных учета** в практику использования всех природных ресурсов.

2. **Функция планирования и прогнозирования мероприятий** по использованию (изучение, разведка и добыча) и охране природных ресурсов вытекает из потребности рационального и эффективного использования и охраны природных ресурсов и объектов.

3. **Функция распределения и перераспределения природных ресурсов** обусловлена тем, что для их эффективного использования и охраны необходимо включение граждан и организаций в механизм отношений собственности (там, где она допускается на данный природный объект).

4. **Функции воспроизводства природных ресурсов** вытекает из положения, обусловленного интересами не только настоящего, но и будущих поколений, поскольку, потребляя природные ресурсы, общество обязано не допускать их полного истощения.

5. **Функция пространственно-территориального устройства природных объектов и ресурсов** обусловлена их особыми природными свойствами: объемной пространственностью и неподвижностью. Для реализации данной функции органами государственной власти осуществляются специфические виды деятельности, например, землеустройство, лесоустройство и иные.

6. **Функция контроля** за использованием и охраной природных ресурсов является базовой для всех остальных функций управления природными ресурсами. К данной функции можно отнести и контроль за соблюдением природоресурсного законодательства.

7. **Функция нормирования и установления лимитов** использования природных ресурсов в целях недопущения их истощения; выдача разрешений на использование природных ресурсов, а также на сбросы и выбросы загрязненных веществ в природные объекты.

8. **Функция установления платежей за ресурсопользование** основана на принципе платности использования природных ресурсов.

9. **Функция ограничения и прекращения прав** ресурсопользования при возникновении угрозы интересам национальной безопасности, жизни и здоровью людей, причинения ущерба хозяйственным объектам и окружающей среде, и по иным основаниям, предусмотренным законодательством.

10. **Функция разрешения споров** о праве использования природных ресурсов.

11. **Функция установления и применения мер юридической ответственности** за нарушения природоресурсного законодательства и принятия мер по возмещению ущерба, причиненного природным ресурсам.

12. **Функция международного сотрудничества** по вопросам природопользования.

4. Полномочия Российской Федерации по управлению природными ресурсами

К основным полномочиям РФ в области использования природных ресурсов следует отнести:

- определение государственной политики в области использования природных ресурсов;
- владение, пользование и распоряжение, совместно с субъектами Российской Федерации, природными ресурсами, находящимися в государственной собственности, а также природными ресурсами, находящимися в исключительном ведении РФ;

- распоряжение природными ресурсами континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ;
- разработку и совершенствование законодательства о природных ресурсах, контроль за его соблюдением;
- определение единой инвестиционной политики в области использования природных ресурсов;
- установление федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление природными ресурсами;
- установление общего порядка пользования природными ресурсами, разработка и утверждение соответствующих федеральных стандартов (норм, правил);
- установление порядка определения платы за использование природных ресурсов;
- определение порядка и организация ведения государственных балансов, государственных кадастров природных ресурсов и мониторинга природных ресурсов;
- установление порядка ведения государственной статистической отчетности в области использования природных ресурсов;
- установление порядка лицензирования отдельных видов деятельности в области ресурсопользования и его осуществление;
- государственный контроль за изучением и использованием природных ресурсов;
- экономическая оценка природных ресурсов;
- осуществление международного сотрудничества в области использования природных ресурсов и иные.

5. Полномочия субъектов Российской Федерации по управлению природными ресурсами

Объем компетенции субъектов Российской Федерации, закрепленный в Конституции РФ, значительно ограничен и это зачастую не позволяет им

самостоятельно управлять природными ресурсами, находящимися на их территории. Трудно назвать какие-нибудь более или менее значимые предметы исключительного ведения субъектов Российской Федерации в сфере ресурсопользования. Таким образом, федеральная Конституция отказывается от децентрализации в этой сфере общественных отношений.

Природоресурсное законодательство наделяет субъекты Российской Федерации следующими полномочиями в области управления природными ресурсами:

- разработка, утверждение и реализация территориальных программ использования природных ресурсов;
- разработка и принятие законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ в сфере природопользования;
- владение, пользование, распоряжение природными ресурсами, находящимися в собственности субъектов РФ;
- участие в осуществлении прав владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, находящимися в государственной собственности;
- владение, пользование и распоряжение природными ресурсами, находящимися в государственной собственности субъектов РФ;
- охрана исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов при использовании природных ресурсов;
- лицензирование видов деятельности, связанных с использованием региональных и местных природных ресурсов;
- определение форм и установление размеров платы за использование региональных и местных природных ресурсов;
- участие в реализации соглашений о разделе продукции.

Субъекты Российской Федерации в лице своих органов осуществляют и иные полномочия по управлению природными ресурсами.

В 2004 году во многие природоресурсные нормативно-правовые акты (в частности, в Водный и Лесной кодексы, Закон РФ «О недрах»)

Федеральным законом № 122-ФЗ были внесены значительные изменения, сокращающие компетенцию субъектов Российской Федерации в сфере ресурсопользования, то есть проводилась политика централизации власти в отношении субъектов РФ. В связи с этим началась дискуссия, инициированная субъектами Российской Федерации, о нецелесообразности исключения из компетенции субъектов значительной части полномочий по управлению природными ресурсами. В том случае, если рычаги управления природными ресурсами сосредоточены в руках федеральных органов государственной власти, утрачивается смысл федеративного устройства страны, демократическое содержание которого состоит в максимально допустимом приближении органов власти к населению. Кроме того, природные ресурсы, согласно Конституции, являются основой жизнедеятельности народов, проживающих на определенной территории, следовательно, в интересах народов ресурсами необходимо управлять не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов Федерации.

Тем не менее, нельзя умалять роль органов государственной власти Федерации в управлении природными ресурсами, так как только федеральные государственные органы в силах обеспечить действенное решение таких вопросов как

- определение федеральной политики природопользования,
- сохранение ресурсного потенциала государства,
- проведение комплексных научных исследований,
- регулирование отношений собственности на природные ресурсы,
- разработка единых стандартов и нормативов использования и охраны природных ресурсов,
- защита прав и интересов коренных малочисленных народов и другие.

В совместной компетенции рационально оставить лишь те вопросы, которые действительно требуют совместного решения, например, реализация федеральной политики ресурсопользования, предоставление

прав на природные ресурсы, контроль за рациональным использованием и охраной природных ресурсов.

Учитывая мнение субъектов Российской Федерации, Федеральный закон № 1999-ФЗ в 2005 году внес изменения в природоресурсные акты в сторону децентрализации власти. Это коснулось, в основном, управления водными и лесными ресурсами, и было окончательно закреплено в новых Водном и Лесном кодексах РФ в 2006 году.

6. Управление природными ресурсами на уровне местного самоуправления

Органы местного самоуправления также участвуют в управлении природными ресурсами.

Правовые, экономические и территориальные основы органов местного самоуправления, роль местного самоуправления в осуществлении народовластия, государственные гарантии его существования определяют Конституция РФ, Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25.09.1997 № 126-ФЗ, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ.

Природные ресурсы, в том числе земельные, водные ресурсы, лесная растительность, находящаяся на территории муниципального образования, составляют территориальную и экономическую основу местного самоуправления.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, тем не менее, компетенция органов местного самоуправления в различных областях деятельности по управлению природными ресурсами определяется федеральным и региональным законодательством. Органы местного самоуправления наделены соответствующими полномочиями, в частности, для решения важнейшей задачи – обеспечения безопасности и благоприятной окружающей среды на

территории муниципального образования. Органам местного самоуправления могут также передаваться некоторые государственные полномочия. Вместе с передачей государственных полномочий органы местного самоуправления должны наделяться материальными и финансовыми средствами, необходимыми для их реализации. При этом контроль за реализацией переданных полномочий осуществляется государством.

Содержание управления природными ресурсами на местах включает методы, процедуры управления, функции, которые реализуют органы местного самоуправления в процессе осуществления своих полномочий.

Обычно управление природными ресурсами реализуется через систему административного управления муниципального образования в виде организационно-функциональной структуры органов местного самоуправления. Функции управления природными ресурсами в отдельных случаях могут распределяться между структурными подразделениями администрации муниципального образования, в том числе специально создаваемыми специализированными подразделениями администрации.¹

К особым инструментам управления природными ресурсами на местном уровне можно отнести:

- проведение местных референдумов по вопросам местного значения,
- проведение собраний граждан,
- издание нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность предприятий–природопользователей,
- осуществление контроля,
- предоставление населению муниципального образования информации по использованию природных ресурсов.

¹ Экологическое право. Курс лекций и практикум / под ред. д.ю.н., проф. Ю.Е. Винокурова. – М., 2003. – С.

Объектами управления органов местного самоуправления

являются:

- 1) муниципальные земли
- 2) обособленные водные объекты
- 3) общераспространенные полезные ископаемые
- 4) финансовые ресурсы (в доходы местных бюджетов зачисляются налоги и другие платежи за пользование природными ресурсами)
- 5) внешнеэкономическая деятельность органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления должны играть более значительную роль в регулировании отношений природопользования, обеспечивая децентрализацию власти и эффективно решая такие вопросы как охрана жизни и здоровья населения, охрана территории в процессе природопользования, реализация федеральной политики в отношении коренных малочисленных народов.

7. Управление природными ресурсами на предприятии

Управление природными ресурсами чаще всего осуществляют предприятия – природопользователи, т.е. те **предприятия, которые в своей деятельности для получения продукции используют любые виды природных ресурсов, либо в процессе производственной деятельности воздействуют на природные ресурсы** (например, осуществляют сброс загрязняющих веществ в воды). Управление природными ресурсами на предприятии является частью системы экологического менеджмента, либо представляет собой самостоятельную систему управления.

Экологический менеджмент предприятия – это часть общей системы менеджмента предприятия, включающая организационную структуру, планирование деятельности, распределение ответственности, собственно практическую работу, процедуры, процессы и ресурсы для разработки, внедрения, оценки достигнутых результатов и совершенствования экологической политики.

Содержание производственного управления природными ресурсами определяется задачами конкретного предприятия по выполнению адресованных ему правовых экологических требований. Эти задачи с учетом специфики предприятий могут быть связаны с обеспечением рационального использования недр, лесных ресурсов, с охраной водных объектов, атмосферного воздуха, обращением с производственными отходами. Специальная организация соответствующей деятельности поможет наиболее успешно решить такие задачи. При этом наиболее специфическими функциями производственного управления являются:

- планирование
- учет вредных воздействий на природу и природные ресурсы
- координация природоохранной деятельности различных подразделений
- экологический контроль.

Управление осуществляется как функциональными службами, руководителями производственных подразделений, так и специально создаваемыми отделами (службами) по охране природы. Производственное управление регулируется преимущественно локальными актами, то есть актами предприятия, с учетом его специфики.

Миссия компании «Тойота» включает несколько направлений. Созданная программой «Путь Тойота» атмосфера позволяет нашей компании решать, помимо всего прочего, экологические проблемы на разных этапах жизненного цикла наших автомобилей. Это - снижение выброса парниковых газов, сокращение отходов, повышение доли пригодных для переработки материалов и запрет на использование в машинах опасных веществ. Подобные проблемы неизбежно влияют и на структуру, и на сотрудников «Тойота», поэтому нам придется уравнивать их решение с желанием развиваться и расти. В 1992 году были сформулированы основные принципы развития «Тойота» в качестве ответа на международные инициативы, согласованные на «Экологическом саммите» в Рио. Встреча в верхах тогда была посвящена потенциальному столкновению интересов экологии и бизнеса, и по ее итогам было принято заявление о принципах управления лесами, сохранения природы и устойчивого развития.

Основные принципы «Тойота» являются краеугольным камнем философии управления в нашей компании. В 1997 году эти принципы были доработаны, чтобы у «Тойота» по-прежнему были четкие ориентиры на пути к устойчивому развитию.

Новое прочтение наши базовые принципы получили в программе «Глобальное видение

Тойота 2010», принятой в апреле 2002 года, где предлагается целый комплекс долгосрочных мер под общим названием «Новаторство – в будущее». «Глобальное видение Тойота 2010» помогает руководству найти правильные ответы на долгосрочные социальные изменения, сочетая заботу об окружающей среде, стремление, чтобы наши клиенты получили качественную продукцию, и поощрение своих сотрудников, передавая им свое видение и перспективы.

На основании базовых принципов, в которых сформулирован деловой дух «Тойота», была составлена Хартия Земли (принята в 1992 году и пересмотрена в 1997), содержащая комплексный подход к глобальным экологическим проблемам. В ней описываются основы политики «Тойота» и принципы действий в области эффективного экологического управления. В Хартии Земли от «Тойота» подчеркивается стремление к экологическому совершенству, не только в принципах, но и в повседневной работе по реализации этих принципов.

На основании базовых принципов «Тойота» и Хартии Земли от «Тойота» была сформулирована европейская экологическая политика как средство объединить принципы, цели, задачи и планы действий со структурами и системами управления. Мы требуем, чтобы все сотрудники «Тойота» следовали этим принципам в своей повседневной работе, в том числе, и в работе по защите окружающей среды. «Уважая» окружающую среду, мы обращаемся к источнику, чтобы найти и проанализировать проблемы, двигаемся вперед, бросая «вызов» обыденности и старым привычкам, стремимся вперед через «коллективную работу».¹

Управление природными ресурсами на предприятии является самостоятельным видом деятельности, однако он совмещен с хозяйственной деятельностью предприятия и регулируется автоматизированной системой управления предприятием, системой обеспечения качества продукции, а также системой обеспечения экологической безопасности предприятия. На этой же основе может осуществляться правовое, информационное и организационное экономическое управление.

Система управления природными ресурсами на предприятии включает:

- систему административного управления;
- обеспечение ответственности работников за рациональное использование природных ресурсов, их охрану, восстановление;

¹ Электронный ресурс. Режим доступа <http://web2.toyota.ee/ru/environment>

- приобретение природных ресурсов в собственность и управление ими как собственностью предприятия;
- управление сбытом получаемой продукции;
- выбор поставщиков, подрядчиков и организаций, оказывающих экологические услуги;
- отношения с органами государственной и местной власти;
- ресурсосбережение и переход на возобновимые ресурсы;
- модификация технологических процессов (совершенные, экономичные, безотходные технологии);
- управление отходами;
- управление расходом энергии;
- подготовленность персонала к экологически неблагоприятным ситуациям (аварии, стихийные бедствия).

8. Общественное управление природными ресурсами

Обязательным компонентом правового государства является институт участия общественности в процедуре принятия решений, значимых для жизнедеятельности народов, проживающих на определенной территории; открытость информации для граждан; возможность – в случае нарушения их прав – обращаться за защитой в органы правосудия и получать своевременную квалифицированную помощь. Конституция РФ в статье 9 устанавливает, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.¹

Одним из важнейших элементов государственной стратегии России по переходу к устойчивому развитию является создание эффективного общественного механизма управления природными ресурсами.

Общественное управление природопользованием – это проявление демократизации экологического права. Масштабы и эффективность

¹ Конституция Российской Федерации. – М., 2003.

осуществление данного вида управления свидетельствуют, с одной стороны, об уровне самосознания граждан, с другой – о степени демократизации власти в государстве. Данный вид управления осуществляется общественными формированиями и гражданами. Участие общественных формирований и граждан в управлении регулируется рядом законодательных и подзаконных актов, уставами общественных формирований. Наиболее значимыми функциями общественного управления является участие граждан и общественных формирований в подготовке экологически значимых хозяйственных решений в рамках оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, в принятии таких решений посредством проведения общественной экологической экспертизы.

«*Общественность*» является собирательным понятием, которое включает:

- граждан
- общественные объединения
- некоммерческие объединения
- органы территориального общественного самоуправления
- население определенной территории

Чаще всего в управлении природными ресурсами принимает участие *«заинтересованная общественность»*, т.е. **общественность, чьи интересы затрагиваются процессе использования определенных природных ресурсов, например, в случае загрязнения окружающей среды территории при добыче природных ресурсов или при получении доходов от использования природных ресурсов.**

Особенность общественного управления природными ресурсами состоит в том, что юридические и физические лица, даже если они являются ресурсопользователями, не обладают правом принимать многие решения, касающиеся использования или охраны природных ресурсов, самостоятельно, поскольку такими полномочиями наделены только

государственно-властные структуры. Любые намерения общественности совершить какие-либо действия по отношению к природным ресурсам, которые могут вызвать изменения в окружающей природной среде, должны проходить в уполномоченных органах экологическую экспертизу или иные согласительные процедуры и должны быть опосредованы соответствующими правовыми актами. В данном случае речь идет об *«общественном участии»*. **Общественное участие может быть определено как непрерывный процесс взаимодействия между гражданами и учреждениями (организациями), ответственными за принятие управленческого решения.**¹ При этом:

1. Создаются условия для формирования у общественности ясного и полного представления о механизмах и процедурах использования природных ресурсов.

2. Общественность имеет доступ к полной информации о ходе и текущем состоянии процесса разработки и осуществления проекта по использованию или охране природных ресурсов.

3. Все заинтересованные граждане имеют возможность сообщить о своей точке зрения, потребностях, предпочтениях, связанных с использованием ресурсов, альтернативными вариантами решения, системой управления проектом, а также другую информацию, имеющую отношение к принимаемому решению.

Цели общественного участия в управлении природными ресурсами:

1) Общественное участие служит инструментом согласования интересов различных групп, вовлеченных в проект или выражающих свой интерес к нему. Можно сказать, что одной из основных целей общественного участия является расширение зоны сотрудничества и, как следствие, уменьшение конфликтности проекта в целом.

¹ Васильева М.И. Общественное участие в принятии экологически значимых решений // Электронный ресурс. Режим доступа: www.refia.ru/index.php.

2) Общественное участие может использоваться как инструмент для решения различных задач по оценке природных ресурсов, а также для выявления возможных последствий использования природных ресурсов, изучения социальной значимости природных ресурсов, изучения альтернатив, планирование мер по смягчению воздействия на природные ресурсы и окружающую среду.

3) Общественное участие представляет ценность само по себе, поскольку вносит демократичность и справедливость в общество. Демократия развивается, когда общественность участвует в управлении природными ресурсами, а не просто наблюдает этот процесс со стороны.

Формы общественного участия:

- открытое и активное выражение мнения по вопросам управления природными ресурсами;
- участие в нормотворчестве;
- участие в экологической экспертизе;
- участие в общественных слушаниях;
- определение мест строительства объектов при предоставлении земельных участков.

Формы прямого участия общественности в управлении природными ресурсами:

- общественные слушания,
- круглые столы,
- неформальные встречи,
- семинары-тренинги,
- деловые игры,
- консультативные или координационные советы при органах власти,
- сходы,
- референдумы.

В результате управления природными ресурсами общественность может принимать различные **значимые решения**. Такие решения могут быть следующих видов:

- 1) правовые акты (ненормативного и нормативного характера) органов государственной власти РФ и субъектов РФ;
- 2) правовые акты органов местного самоуправления;
- 3) заключения общественной экологической экспертизы;
- 4) решения референдумов.

Особая роль в общественном управлении природными ресурсами принадлежит **коренным малочисленным народам**. Коренные малочисленные народы могут выступать в двух качествах: как субъекты традиционного ресурсопользования и как народы, охраняемые законом, права и интересы которых могут быть нарушены при осуществлении ресурсопользования другими лицами. Основные права коренных малочисленных народов как ресурсопользователей:

- безвозмездно владеть и пользоваться в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности общераспространенными полезными ископаемыми в порядке, установленном законодательством РФ и ее субъектов;
- участвовать в осуществлении контроля за использованием общераспространенных полезных ископаемых;
- участвовать в осуществлении контроля за соблюдением законодательства об охране окружающей природной среды при использовании природных ресурсов;
- участвовать в проведении экологических и этнологических экспертиз при разработке государственных программ освоения природных ресурсов в местах их традиционного проживания.¹

¹ Калинин И.Б. Природоресурсное право. Основные положения. – Томск, 2000. – С. 71.

Необходимость защиты прав коренных малочисленных народов при осуществлении ресурсопользования обуславливает определенные особенности как порядка приобретения права ресурсопользования, так и непосредственного использования природных ресурсов. Например, для выделения в пользование участка недр, расположенного на территории проживания коренных малочисленных народов, требуется решение представительного органа субъекта РФ, на территории которого расположен такой участок, а также соответствующего органа местного самоуправления. Кроме этого, установлены дополнительные обязанности ресурсопользователя (инвестора) по принятию мер защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов.

8 июня участники координационного Совета Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ обсудили вопросы соблюдения прав и интересов коренных малочисленных народов Севера при разработке нефтегазовых месторождений Сахалинского шельфа. Представители нефтегазовых компаний, работающих на шельфе острова, рассказали о социальных программах, которые реализуются для поддержки аборигенов Сахалина. Так, компании оплачивают обучение молодежи из числа коренных народов севера Сахалина в вузах РФ и стипендии, финансируют программы здравоохранения, образования, развития традиционного прикладного искусства. В ходе строительства объектов промышленной нефтегазовой инфраструктуры проводились консультации с коренными народами в целях минимального воздействия на традиционные оленьи пастбища, места рыбной ловли, сбора ягод и грибов.

В то же время, как считают аборигены, данного взаимодействия и помощи со стороны нефтегазовой компаний недостаточно. «В условиях крупномасштабного промышленного освоения нефтегазовых проектов коренные народы оказались в бедственном положении», - заявил сахалинский писатель, руководитель Ассоциации коренных малочисленных народов области Владимир Санги. По его мнению, компании должны увеличить финансирование программ по социально-экономической поддержке коренных народов Севера. Эти программы должны предусматривать комплекс мероприятий по трудоустройству, обучению, оздоровлению малых народов Сахалина, а не их отдельных представителей. Они также считают необходимым проведение нефтегазовыми компаниями обязательных этнологических экспертиз для оценки воздействия проектов шельфа на компоненты жизнедеятельности коренных народов. Компании, по мнению участников заседания, должны подготовить методику оценки ущерба традиционному

природопользованию коренных народов. Они считают необходимым перенять опыт Канады и Аляски (США) по созданию нефтегазовыми компаниями специального фонда, который финансировал бы долгосрочные социально-экономические программы народов Севера.

По итогам заседания также принято решение рекомендовать губернатору Сахалинской области создать при администрации координационный совет, в состав которого должны войти представители администрации области, нефтегазовых компаний, коренных народов Севера. Участники заседания также заявили о том, что необходимо добиваться от правительства РФ закрепления традиционных территорий природопользования за коренными народами, чтобы они могли отстаивать интересы перед компаниями, которые хотят работать на их землях.¹

В главе классифицированы и охарактеризованы субъекты управления природными ресурсами. Раскрывается содержание управления природными ресурсами на различных уровнях, а именно: на государственном уровне, на уровне местного самоуправления, на уровне предприятия - природопользователя и на уровне общественности. Наиболее подробно представлены особенности управления со стороны государства, определена роль государства в управлении природными ресурсами, выделены полномочия Российской Федерации и ее субъектов. Особое внимание уделяется управлению со стороны предприятий и общественности, а также предлагаются методы, которые могут использоваться для эффективного управления природными ресурсами.

¹ Электронный ресурс. Режим доступа <http://raipon.grida.no>

РАЗДЕЛ 2. ПРАВОВОЙ И ИНФОРМАЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

Глава 1. Роль правового и информационного механизмов в управлении природными ресурсами

План

- 1. Определение и значение правового механизма*
- 2. Значимость информации о природных ресурсах*

1. Определение и значение правового механизма

Целью государственного управления природными ресурсами является создание такой системы общественных и производственных отношений, которая:

- соответствовала бы объективным законам экологических систем, в которых функционирует определенный вид природных ресурсов;
- была устойчивой, саморегулирующейся;
- развивала систему производственных отношений, чтобы каждый ее элемент (хозяйственная деятельность, размещение средств производства, качество природных ресурсов) не вступал в конфликт с законами окружающей природной среды;
- как производственная, так и экологическая системы развивались непрерывно.

Все эти четыре направления государственной деятельности составляют систему **правового механизма управления природными ресурсами**.

Правовой механизм управления природными ресурсами представляет собой правовое регулирование отношений природопользования, т.е. процесс воздействия государства на отношения природопользования и ресурсопользования с помощью юридических норм (норм права).

Надлежащее правовое обеспечение является основополагающим фактором для эффективного управления природными ресурсами

Элементы правового механизма:

1. **Природоресурсное законодательство** – разработка, принятие и совершенствование действующего законодательства в соответствии с объективными потребностями оптимального взаимодействия общества и природы с учетом совокупного действия объективных законов их развития и отражения этих законов в механизме действия правовых норм.
2. **Экологическая сертификация и нормирование** природных ресурсов.
3. **Меры юридической ответственности** за нарушение природоресурсного законодательства.
4. **Возмещение вреда**, причиненного окружающей среде или населению неправомерным использованием природных ресурсов.

Таким образом, правовой механизм управления природными ресурсами используется только на государственном уровне и заключается в установлении норм и правил, обязательных для исполнения при использовании природных ресурсов, контроле за их исполнением и применении санкций в случае их неисполнения.

2. Значимость информации о природных ресурсах

Для обеспечения функционирования всех механизмов управления природными ресурсами необходимо наличие своевременной, полной и достоверной информации о природных ресурсах. Понятие «информация» по отношению к природным ресурсам имеет несколько особенностей. Во-первых, говоря об информации о природных ресурсах, чаще всего имеется в виду *экологическая информация*. Во-вторых, если рассматривать информацию как инструмент управления природными ресурсами, то можно говорить о таком механизме управления как информационный механизм. В-третьих, если рассматривать информационный механизм управления как

совокупность инструментов, используемых для достижения поставленных целей, то можно говорить о таких его элементах как:

- учет и отчетность
- сведения государственных кадастров
- мониторинг природных ресурсов
- экологический паспорт природопользователя
- декларация промышленной безопасности и некоторые другие

В настоящее время наиболее широко используются такие источники информации как кадастры, статистический учет, сведения мониторинга природных ресурсов. Другие источники информации, например, паспорт предприятия – природопользователя, применяются значительно реже. Такие источники информации о природных ресурсах как геоинформационные системы и различные электронные банки данных еще только входят в практику управления природными ресурсами.

Обладание информацией о природных ресурсах имеет первостепенное значение для последовательного и эффективного решения задач рационального использования природных ресурсов и их охраны всеми субъектами, участвующими в этом процессе. Прежде всего, такая информация необходима при подготовке и принятии хозяйственных, управленческих и иных решений, реализация которых связана антропогенным воздействием на природные ресурсы.

Экологическая информация необходима гражданам для защиты своих прав, в том числе в судебном порядке. Доступ граждан и юридических лиц к государственным информационным ресурсам является основой осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных, политических и иных организаций, а также за состоянием экономики, экологии и других сфер общественной жизни. Очевидна исключительная важность обладания информацией о состоянии природных ресурсов в чрезвычайных ситуациях, когда существует опасность причинения вреда

здоровью большого числа людей. Наличие своевременной информации позволяет минимизировать возможный вред.

Глава описывает два механизма управления природными ресурсами – правовой и информационный. Данные механизмы являются базовыми при управлении природными ресурсами. В главе отмечается роль каждого из них и в общем виде указываются их основные элементы.

В главе представлена система природоресурсного законодательства, включающая Конституцию Российской Федерации и федеративные договоры, нормативные правовые акты и нормативные договоры системы российского права и международного права, а также обычаи и традиции, которые содержат нормы, регулирующие отношения в сфере ресурсопользования.

Глава 2. Основные элементы правового механизма управления природными ресурсами

План

- 1. Природоресурсное законодательство**
- 2. Экологическая сертификация**
- 3. Нормирование и лимитирование природных ресурсов**
- 4. Юридическая ответственность за нарушения природоресурсного законодательства**
- 5. Возмещение вреда, причиненного экологическим правонарушением**

1. Природоресурсное законодательство

Природоресурсное законодательство – совокупность законов и подзаконных нормативных актов, регулирующих общественные отношения, возникающие в связи с использованием одного из видов природных ресурсов.¹

¹ Калинин И.Б. Природоресурсное право. Основные положения. – Томск, 2000. – С.22.

Большинство нормативных актов, регулирующих отношения ресурсопользования, содержат не только нормы природоресурсного права, но и нормы, посвященные охране соответствующего природного ресурса и окружающей природной среды в целом. Это свидетельствует о необходимости правового регулирования охраны окружающей среды в процессе управления природными ресурсами и тесной связи природоресурсного и экологического права, о проявлении общей тенденции экологизации российского законодательства.

В систему природоресурсного законодательства входят следующие виды нормативных актов:

1. **Международные нормативные акты**, например, Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992 г., Соглашение об осуществлении положения конвенции ООН по морскому праву 1982 г. и иные.

2. Конституция Российской Федерации

3. Федеральные законы

- Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ¹
- Водный кодекс РФ от 03.06.2006 № 74-ФЗ²
- Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ³
- Федеральный закон «О животном мире» от 24.04.1995 № 52-ФЗ⁴
- Закон РФ «О недрах» от 21.02.1992 № 2395-1⁵
- Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» от 30.12.1995 № 225-ФЗ⁶

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 2. – Ст. 133.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 17. – Ст. 1462.

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 10. – Ст. 823.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 1. – Ст. 17-18.

- Федеральный закон «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» от 23.02.1995 № 26-ФЗ¹
- Федеральный закон «О континентальном шельфе РФ» от 03.11.1995 № 187-ФЗ²
- Федеральный закон «Об исключительной экономической зоне РФ» от 17.12.1998 № 191-ФЗ³
- Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне РФ» от 31.07.1998 № 155-ФЗ.⁴

К природоресурсному законодательству можно также отнести такие федеральные законы как Гражданский кодекс РФ, Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ» от 30.04.1998 № 82-ФЗ, регулирующие специфические аспекты управления природными ресурсами.

4. **Законы и подзаконные акты субъектов Российской Федерации**, например, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26.02.2007 № 4-ОЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры»⁵.

5. Подзаконные нормативные акты

- **Указы Президента РФ**, например, «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» от 01.04.1996 № 440⁶ и «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» от 04.02.1994 № 236⁷
- **Постановления Правительства РФ**, в том числе Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении положения о

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 9. – Ст. 713.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 49. – Ст. 4694.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 51. – Ст. 6273.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3833.

⁵ Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. – 2007. – № 2. – Ст. 74.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 15. – Ст. 1572.

⁷ Российская газета. – 1994. – № 26.

Министерстве природных ресурсов Российской Федерации» от 22.07.2004 № 370¹, Постановление Правительства Российской Федерации «О дополнительных мерах государственного регулирования при заготовке, реализации и экспорте древесины ценных лесных пород» от 05.01.1999 № 18² и иные.

6. Нормативные акты органов местного самоуправления

2. Экологическая сертификация

Экологическая сертификация является новым направлением в управлении природными ресурсами. Обязательная экологическая сертификация товаров (работ и услуг), на которые законом установлены требования, направленные на обеспечение безопасности жизни, здоровья потребителей и охраны природных ресурсов, введена с принятием 7 февраля 1992 года Закона РФ «О защите прав потребителей» № 2300-1³. В настоящее время экологическая сертификация проводится на основе Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ, Приказа Госкомэкологии РФ «О Системе обязательной сертификации по экологическим требованиям» от 01.11.1996 № 459⁴, Приказа Минприроды РФ «Об организации системы сертификации по экологическим требованиям для предупреждения вреда окружающей природной среде (системы экологической сертификации)» от 23.01.1995 № 18⁵.

Экологическая сертификация – деятельность по подтверждению соответствия сертифицируемого природного объекта или ресурса предъявляемым к нему экологическим требованиям. При этом под экологическими понимаются требования, установленные в

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3260.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 2. – Ст. 311.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 3. – Ст. 140.

⁴ Текст официально опубликован не был // см. СПС «Консультант».

⁵ Текст официально опубликован не был // см. СПС «Консультант».

законодательных и иных нормативно-правовых актах в области природопользования и охраны окружающей среды.¹

Экологическая сертификация проводится в целях обеспечения экологически безопасного осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации. Экологическая сертификация может быть *обязательной* или *добровольной*. Обязательная экологическая сертификация осуществляется в порядке, определенном Правительством Российской Федерации.

Объекты экологической сертификации – готовая продукция. В области ресурсопользования среди объектов экологической сертификации можно выделить:

1) Технологические процессы:

- направленные на добычу и заготовку природных ресурсов;
- связанные с транспортировкой природных ресурсов;
- связанные с хранением природных ресурсов;
- направленные на извлечение (получение) веществ из природных ресурсов.

2) Природные ресурсы:

- земельные ресурсы;
- водные ресурсы;
- ресурсы животного и растительного мира;
- ресурсы недр и полезные ископаемые.

3) Объекты окружающей среды:

- охраняемые природные объекты, предназначенные для сохранения отдельных видов природных ресурсов, флоры, фауны и ландшафтов;
- природные объекты, предназначенные для хозяйственного использования.

4) Экологические услуги:

¹ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): учебник для высших юридических учебных заведений. – М., 1999. – С. 385.

- по производству, установке, техническому обслуживанию природоохранного оборудования;
- по рекультивации, восстановлению природных ресурсов;
- по экологическому обучению, переподготовке кадров, экологическому аудированию.

В сфере ресурсопользования действует система сертификации, регулируемая на основе Приказа МПР РФ от 28 декабря 2000 г. № 609 «О введении в действие Системы сертификации объектов ресурсопользования в Российской Федерации»¹. Сертификация объектов ресурсопользования в Российской Федерации должна соответствовать требованиям международных стандартов серии ИСО 9000 и ИСО 14000, государственных стандартов России серии ГОСТ 40000, ГОСТ Р ИСО 9000, ГОСТ Р ИСО 14000, а также обеспечивать обоснованное лицензирование ресурсопользования и эффективный государственный контроль за работой организаций, осуществляющих изучение, использование и охрану природных ресурсов Российской Федерации, вследствие чего повышается эффективность управления природными ресурсами.

С помощью экологической сертификации решается ряд важных задач по обеспечению рационального использования и охраны природных ресурсов, охраны здоровья людей от вредного воздействия экологически потенциально опасной деятельности и продукции. Сертификация способствует:

- предупреждению появления и реализации экологически опасной продукции и услуг;
- предупреждение вреда природным ресурсам;
- внедрение безопасных технологических процессов и оборудования, используемых при ресурсопользовании;

¹ Текст официально опубликован не был // см. СПС «Консультант».

- созданию условий для организации ресурсопользования в соответствии с экологическими требованиями;
- совершенствованию управления хозяйственной и иной деятельностью;
- интеграции экономики страны в мировой рынок и выполнению международных обязательств.¹

2. Нормирование и лимитирование природных ресурсов

В целях обеспечения устойчивости ресурсопользования необходимо введение общеобязательных норм использования и государственных ограничений на объемы извлечения природных ресурсов. Такое ограничение осуществляется путем *нормирования (лимитирования) изъятия природного ресурса*, осуществляемого в отношении всех видов природных ресурсов (минеральных, лесов, вод, объектов животного мира и др.) на основе научно обоснованных критериев.

Нормирование использования природных ресурсов – это деятельность специально уполномоченных государственных органов по разработке, утверждению нормативов и обеспечению их соблюдения ресурсопользователями.

Нормирование использования природных ресурсов осуществляется в рамках *экологического нормирования*.

Экологическое нормирование проводится в целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, гарантирующего сохранение благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности.

Экологическое нормирование заключается в установлении нормативов качества окружающей среды, нормативов допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, иных нормативов в области охраны окружающей

¹Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): учебник для высших юридических учебных заведений. – М., 1999. - С. 386.

среды, а также государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды.¹

Нормативы и нормативные документы в области охраны окружающей среды разрабатываются, утверждаются и вводятся в действие на основе современных достижений науки и техники с учетом международных правил и стандартов в области охраны окружающей среды. Экологическое нормирование осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В результате деятельности по экологическому нормированию создаются *экологические нормативы*, частью которых являются нормативы использования природных ресурсов.

Экологические нормативы – это научно обоснованные и обязательные для выполнения меры предельно допустимого отрицательного воздействия человека на окружающую природную среду. Под отрицательным воздействием понимается деятельность человека, вносящая физические, химические, биологические изменения в природную среду, которые угрожают состоянию здоровья и жизни человека, состоянию природных ресурсов.

С помощью экологических нормативов осуществляется конкретизация установленных законодательством требований экологической безопасности. Превышение экологических нормативов является экологическим правонарушением и влечет за собой прекращение, приостановление или ограничение экологически вредной деятельности, а также применение мер юридической ответственности.²

Экологические нормативы устанавливаются на основании трех **показателей:**

¹ Ч.2 Ст. 19 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ

² Данилова Н.В. Экологическое право России: Учебно-методическое комплекс. – Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2001. – С. 71.

- **медицинский**, т.е. пороговый уровень угрозы здоровью человека, его генетическому фонду;
- **технологический**, т.е. во внимание принимается способность имеющихся технологий обеспечить выполнение установленных нормативов;
- **научно-технический**, т.е. способность научно-технических средств контролировать предельно допустимое воздействие по всем его параметрам.

В соответствии с действующим законодательством **систему экологических нормативов** составляют:

- нормативы качества окружающей природной среды;
- нормативы предельно допустимого вредного воздействия на окружающую природную среду;
- нормативы (лимиты) использования природных ресурсов;
- экологические стандарты;
- нормативы санитарных и защитных зон.¹

Не отвечают требованиям

Результаты мониторинга показывают, что качество водных объектов Санкт-Петербурга не отвечает требованиям санитарных правил и норм – СанПиН 2.1.5.980-00 «Гигиенические требования к охране поверхностных вод». Особую тревогу вызывает ухудшение качества воды водоемов по санитарно-гигиеническим и бактериологическим показателям.

Нева является основным источником водоснабжения города, однако именно в нее осуществляется сброс ливневых, хозяйственно-бытовых и производственных сточных вод через открытые выпуски от объектов города и области. Нева в то же время служит интенсивной транспортной магистралью, что обуславливает дополнительное загрязнение, особенно во время аварий на судах, перевозящих нефтепродукты и различные грузы.

Ухудшается качество воды в зонах рекреаций – ежегодно увеличивается число пляжей, не соответствующих санитарным правилам по качеству воды: так в 2005 году из 25 пляжей были закрыты для купания 6, в 2006 году – уже 18.²

¹ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): учебник для высших юридических учебных заведений. – М., 1999. - С. 287.

² Электронный ресурс // Режим доступа: regions.ru

Нормативы (лимиты) использования природных ресурсов устанавливаются в целях предупреждения их истощения и нарушений равновесия в окружающей среде с учетом их способности к самовоспроизводству. Они представляют собой объемы предельного использования (изъятия) природных ресурсов, устанавливаемые государственными органами природопользователям на определенный срок.¹

В самом деле, даже если речь идёт о возобновляемых природных ресурсах (воде, лесах, объектах животного мира), бесконтрольное использование неотвратимо приведёт к их истощению. Запасы невозобновимых природных ресурсов (нефть, газ, уголь и иные) неуклонно уменьшаются в процессе ресурсопользования. Кроме того, при установлении лимитов возможно пользование природными ресурсами большим числом потребителей и при этом учитываются интересы большинства.

В мировой науке выработаны правила определения долговременных или постоянных пределов устойчивого потребления природных ресурсов:

- для возобновимых ресурсов (почва, вода, лес, рыба) темпы потребления не должны превышать темпов регенерации (поэтому, например, отлов рыбы можно проводить в равновесном устойчивом режиме, если его темпы не превышают темпов воспроизводства оставшейся популяции);
- для невозобновимых ресурсов (ископаемое топливо, высококачественные минеральные руды, грунтовые воды) темпы потребления не должны превышать темпы их замены на возобновимые ресурсы (например, нефтяное месторождение можно эксплуатировать в стабильном режиме, если часть доходов от него систематически вкладывается в разработку и производство солнечных коллекторов или посадку деревьев, так что после исчезновения

¹ Данилова Н.В. Экологическое право России: Учебно-методическое комплекс. – Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2001. – С. 74.

нефти будет обеспечен эквивалентный поток энергии от возобновимого источника).¹

Представляется, и темпы потребления невозобновимых ресурсов могут определяться с учетом иных критериев, в частности, путем определения неких оптимальных объемов их потребления. Важно при этом, чтобы такие критерии были трансформированы в конкретные нормативы использования природных ресурсов.

Вопросы правового регулирования разработки и установления лимитов использования конкретных природных ресурсов и объектов закреплены в соответствующих отраслевых законодательных актах природоресурсного законодательства. К лимитам использования природных ресурсов могут быть отнесены:

1) **Нормы отвода земель**

Статья 33 Земельного кодекса РФ определяет, что **предельные размеры земельных участков**², предоставляемых гражданам в собственность из находящихся в государственной или муниципальной собственности земель для ведения отдельных видов сельскохозяйственной деятельности, устанавливаются законами субъектов РФ, а для ведения индивидуального жилищного строительства – нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.³ Нормы отвода земель устанавливаются для строительства автомобильных и железных дорог, аэропортов, магистральных трубопроводов, мелиоративных систем и т.п.

2) **Лимиты водопользования**

Статья 1 Водного кодекса содержит понятие «**забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта**», однако его исчерпывающего определения не предлагает. В статье 33 Кодекса сказано лишь, что лимиты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и лимиты сброса

¹ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): учебник для высших юридических учебных заведений. – М., 1999. – С. 297.

² Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СЗ РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.

сточных вод, соответствующих нормативам качества, устанавливаются схемами комплексного использования и охраны водных объектов.¹

3) Лимиты лесопользования

Лесной кодекс РФ 1997 года в качестве одного из основных требований к лесопользованию закреплял соблюдение научно обоснованных норм лесопользования и для этих целей в статье 62 вводил понятие *расчетной лесосеки*, которая устанавливалась ежегодно для каждого субъекта Российской Федерации на основании анализа результатов лесоустроительных работ.² Расчетная лесосека определялась при лесоустройстве по каждому лесхозу федерального органа управления лесным хозяйством отдельно по хозяйствам (хвойному, мягколиственному и твердолиственному) в пределах групп лесов. Расчетная лесосека представляла собой норму вырубki древесины, соответствующий ее годовому приросту, который устанавливается по каждому лесхозу, а в отдельных случаях – по каждому лесничеству и передаваемому в пользование участку леса.

Новый Лесной кодекс 2006 года упоминает **расчетную лесосеку** как составную часть лесохозяйственного регламента в статье 87.³ Однако определения расчетной лесосеки Кодекс не содержит. Никаких других видов лимитов лесопользования Кодекс также не называет. Это представляется большим пробелом Лесного кодекса, поскольку расчетная лесосека – значимый инструмент управления лесными ресурсами, он призван обеспечивать принципы рационального, непрерывного и неистощительного пользования лесным фондом.

4) Лимиты использования объектов животного мира.

Федеральный закон «О животном мире» устанавливает, что пользование животным миром осуществляется с соблюдением лимитов,

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 5. – Ст. 610.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.

определяемых федеральным и региональным законодательством. В числе требований к содержанию долгосрочной лицензии на пользование животным миром относится и перечень объектов животного мира, передаваемых в пользование. Лимиты устанавливаются при охоте, рыболовстве, а также при добыче животных, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства.

Статья 17 Федерального закона «О животном мире» предусматривает, что нормирование в области использования и охраны животного мира и среды его обитания заключается в:

- установлении лимитов использования объектов животного мира;
- установлении стандартов, нормативов и правил в области использования и охраны животного мира и среды его обитания.¹

К сожалению, в законодательстве не определяются критерии, с учетом которых должны устанавливаться лимиты использования животного мира.

В Законе РФ «О недрах» требования, касающиеся лимитирования использования земель и недр как инструмента предупреждения их истощения, практически отсутствуют. Определение объемов добычи основных видов полезных ископаемых на текущий период и на перспективу по Российской Федерации в целом и по регионам является, согласно статье 35 Закона РФ «О недрах», одной из задач государственного регулирования отношений недропользования и осуществляется посредством лицензирования, учета и контроля. Каких-либо требований и критериев для определения разрешаемых объемов добычи полезных ископаемых закон не устанавливает. Эта деятельность отдается на усмотрение Правительства РФ, органов исполнительной власти субъектов РФ, а также федерального органа управления государственным фондом недр и органов государственного горного надзора. Пункт 7 статьи 12 Закона предусматривает, что в лицензии

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 17. – Ст. 1462.

на право пользования недрами должен быть определен согласованный уровень добычи минерального сырья.¹

Механизм реализации перечисленных норм законодательных актов достаточно подробно изложен в изданных в их развитие нормативных правовых актах Правительства РФ, а также специально уполномоченных государственных органов в сфере использования и охраны конкретных природных ресурсов.

3. Юридическая ответственность за нарушения природоресурсного законодательства

Юридическая ответственность за нарушение природоресурсного законодательства относится к *эколого-правовой ответственности*, которая в свою очередь является разновидностью общеюридической ответственности.

Целью юридической ответственности субъектов за нарушение природоресурсного законодательства является обеспечение соблюдения ресурсопользователями и иными субъектами природоресурсного права правил, условий, сроков ресурсопользования, возмещение вреда, причиненного природным ресурсам.²

Юридическая ответственность за правонарушения в сфере природопользования предусматривает возложение на нарушителя обязанности нести неблагоприятные последствия, вызванные совершением им экологического правонарушения в процессе природопользования. Она выполняет четыре **основные функции**:

- 1) **стимулирующую** к соблюдению норм права и выполнению предписаний, установленных в природоресурсном законодательстве;
- 2) **компенсационную**, направленную на возмещение потерь природных ресурсов и восстановление здоровья человека;

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 10. – Ст. 823.

² Калинин И.Б. Природоресурсное право. Основные положения. – Томск, 2000. – С.105.

- 3) **превентивную**, обеспечивающую предупреждение новых правонарушений;
- 4) **карательную**, заключающуюся в применении наказания к лицу, совершившему правонарушение.¹

Российское законодательство предусматривает **уголовную, административную и гражданско-правовую ответственность** за нарушения в природоресурсной сфере.

Например, уголовная или административная ответственность может наступить за такие виды правонарушений как невыполнение требований законодательства об обязательности проведения государственной экологической экспертизы, финансирование или реализация проектов, программ и иной документации, подлежащих государственной экологической экспертизе и не получивших положительного заключения государственной экологической экспертизы; сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение полной и достоверной информации о состоянии окружающей природной среды и природных ресурсов; порча земель; нарушение требований по рациональному использованию недр; нарушение правил водопользования и лесопользования; незаконная добыча водных животных и растений и иные, предусмотренные Уголовным кодексом РФ и Кодексом об административных правонарушениях РФ.

Лесхозу вернули незаконно вырубленные деревья

Приговором мирового судьи Шенталинского района 23 ноября 2006 года осужден Эльдар Мамедов за совершение незаконной порубки деревьев в лесах первой группы в значительном размере (ст. 260 УК РФ), сообщили корреспонденту в пресс-службе прокуратуры Самарской области.

Следствием установлено, что Э. Мамедов, создав бригаду из пяти человек, подрядился отремонтировать коровник в ОАО «Сенькинское». Для производственных целей понадобились

¹ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): учебник для высших юридических учебных заведений. – М.: Юрист, 1999. – С. 476.

доски. В Шенталинском лесхозе строителю не отказали и отметили деревья, подлежащие порубке. Однако, бригада строителей, введенная в заблуждение Э. Мамедовым, проигнорировавшим указания представителей лесничества, 21 июля 2006 года вырубил 40 корней сырорастущей древесины. Преступными действиями Мамедова федеральному государственному учреждению «Шенталинский лесхоз» причинен значительный ущерб на сумму 53 430 рублей.

Квалифицированное поддержание заместителем прокурора района государственного обвинения в суде, основанное на тщательном исследовании доказательств, собранных по делу, несмотря на непризнание Мамедовым своей вины, обеспечило вынесение обвинительного приговора. Судом Мамедову назначено наказание в виде штрафа в размере 10 000 рублей. Вырубленный лес возвращен лесхозу. Приговор вступил в законную силу.¹

4. Возмещение вреда, причиненного экологическим правонарушением

Особенным видом ответственности за экологические правонарушения является возмещение вреда. Вред, причиненный окружающей среде или природным ресурсам, может быть представлен как *вред экологический* и *вред экономический*.

Вред экономический причиняется экономическим интересам ресурсопользователя. Он может выражаться в гибели природного ресурса (например, лесного массива, предназначенного к вырубке и продаже), потерях товарной продукции, упущенной выгоде, вынужденных расходах на восстановление имущества и нарушенного состояния природного ресурса.

Вред экологический наносится экологическим интересам общества, направленным на здоровую, благоприятную для жизни продуктивную окружающую среду. Между собой эти виды вреда органически связаны как источником, так и способом причинения и рассматриваются в денежном выражении, но, в отличие от экономического, вред экологический более длителен в своем проявлении и последствия его могут быть растянуты во времени и пространстве. Этот вред не всегда может быть возмещен в натуре, не всегда оценим в денежном выражении.

¹ Природно-ресурсные ведомости. – 2006. – № 24 (308).

Поэтому огромное значение имеет превентивная работа по предупреждению наступления вреда.

Экологический вред – это любое ухудшение состояния природных ресурсов, произошедшее вследствие нарушения правовых требований и связанное с ним любое умаление охраняемого законом материального и нематериального блага, включая жизнь и здоровье человека, имущество физических и юридических лиц. Экологический вред выражается в разрыве естественных связей в природе. Таким образом, невозможно возполнить деньгами ущерб, причиненный природным ресурсам (**невозполнимый вред**), а возмещение вреда в природе возможно лишь частично, т.е. такое возмещение носит условный характер, так как природные объекты и ресурсы не имеют стоимости (**относительно возполнимый вред**). В денежном эквиваленте оценивается лишь то, что, как правило, нельзя возполнить в природе (**фактически возполнимый вред**).¹

Три вида объектов экологического вреда:

- 1) природные объекты и ресурсы (**антропогенный вред**),
- 2) здоровье человека (**физиологический вред**),
- 3) будущие поколения человечества (**генетический вред**).

Формы вреда:

- *экологический* – любые неблагоприятные последствия (материальные и нематериальные), вызванные нарушением экологического законодательства
- *ущерб* – реальные или предполагаемые потери количества или качества природных ресурсов
- *убытки* – экономически невыгодные для природных ресурсов потери (в виде расходов на восстановление прежнего состояния природных ресурсов; утраты сельскохозяйственной продукции, рыбных запасов и

¹ Экологическое право: учебник для вузов / Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский и др. – М., 2001. – С. 292-293.

т.д.); потери товарной продукции (имущества); упущенной выгоды, недополученных доходов)

Экологический вред определяется в:

- *порче* – нерациональном использовании, ведущем к потерям качественных и количественных характеристик природных ресурсов
- *загрязнению* – любом изменении физико-химического состава природного ресурса
- *истощению* – уменьшении полезных природных свойств
- *повреждению* – частичном приведении природного ресурса в негодность по качеству и количеству
- *уничтожению* – полном качественном и количественном приведении природного ресурса в негодность¹

В механизм защиты прав лиц при причинении им экологического вреда входит:

- страхование ответственности предприятием за вред, причиненный:
 - а) собственнику природного объекта загрязнением этого объекта (**имущественное страхование**),
 - б) здоровью и имущественным интересам физических и юридических лиц вследствие негативного воздействия загрязненных природных объектов (**экологическое страхование**);
- обращение собственника природного объекта к предприятию-загрязнителю с требованием о возмещении вреда, причиненного загрязнением природного ресурса или объекта;
- обращение физических и/или юридических лиц к собственнику природного объекта с требованием о возмещении вреда, причиненного им загрязненным природным ресурсом;

¹ Экологическое право: учебник для вузов / Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский и др. – М., 2001. – С. 292-293.

- обращение физических и/или юридических лиц к специально уполномоченным органам в области охраны окружающей среды или природоохранную прокуратуру с просьбой о защите их нарушенных прав (если они ранее не обращались к собственнику загрязненного ресурса или предприятию-загрязнителю);
- обращение в суд с иском к предприятию-загрязнителю или к собственнику природного ресурса;
- обращение специально уполномоченных органов в суд для защиты прав физических и юридических лиц.

В случае удовлетворения требований истца о возмещении вреда наступают следующие последствия:

- собственник загрязненного ресурса возмещает причиненный вред в натуре или выплачивает причиненные убытки добровольно;
- предприятие-загрязнитель возмещает вред в натуре или покрывает причиненные убытки добровольно;
- страховая организация осуществляет страховое возмещение в пределах своей ответственности;
- при недостаточности страхового возмещения для полного возмещения причиненного вреда лицо, застраховавшее свою ответственность в пользу потерпевшего, возмещает разницу между страховым возмещением и фактическим размером ущерба;
- в некоторых случаях Правительство РФ предоставляет необходимые суммы для полного возмещения вреда.

Возмещению подлежит лишь та часть ущерба, которая оценивается в денежном выражении, при этом действует следующий **порядок возмещения экологического вреда**:

- 1) имеет судебную и внесудебную формы защиты (в административном порядке, через страховые выплаты, единовременное экологическое пособие);
- 2) может осуществляться добровольно и принудительно:

- а) установленным способом;
- б) по таксам; по методикам исчисления ущерба;
- в) по фактическим затратам на восстановление потерь природных ресурсов;
- г) в смешанном виде (комбинационно).¹

Вред, нанесенный природным ресурсам, оценивается на основе фактически установленного, инструментально измеренного и документально подтвержденного негативного воздействия на природные ресурсы. **Величина компенсации ущерба, наносимого негативным воздействием на природные ресурсы, определяется как сумма ущерба, причиненного различным природным ресурсам или одному из них.** Исчисление ущерба и убытков осуществляется на основании нормативно-методической документации, кадастровой оценки природных ресурсов, а также такс для исчисления размера взыскания за ущерб природным ресурсам.

Возмещение вреда производится в *натуральной* и *стоимостной* формах за счет собственных средств виновника или средств страховых организаций.

К натуральным формам возмещения вреда относятся меры по:

- восстановлению эквивалента утраченному количеству и качеству природного ресурса;
- предоставлению равноценного природного ресурса взамен утраченного или выведенного из хозяйственного оборота;
- восстановлению природного ресурса до исходного состояния на момент нанесения вреда;
- выделению заменяющих объектов, материалов, технологических процессов, оборудования и т.д.;

¹ Экологическое право: учебник для вузов / Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский и др. – М., 2001. – С. 294-295.

- строительство за счет виновной стороны и передача потерпевшей стороне сооружений и объектов по воспроизводству и восстановлению утраченного природного ресурса.

При возмещении вреда в натуральной форме подписываются соответствующие соглашения и договоры, регламентирующие порядок, условия, сроки и объемы компенсационной передачи потерпевшей стороне эквивалента, либо адекватного возмещения природного ресурса.

К стоимостным формам возмещения вреда относятся:

- предоставление финансовых средств для восстановления нарушенных природных объектов и ресурсов;
- финансирование мероприятий по воспроизводству природных ресурсов;
- финансовое обеспечение мер по возмещению вреда, включая упущенную выгоду;
- компенсация иных дополнительных затрат в связи с восстановлением природного ресурса и непроизведенной продукции.

В главе перечислены основные инструменты правового механизма управления природными ресурсами – экологическая сертификация, нормирование и лимитирование природных ресурсов, юридическая ответственность за нарушения природоресурсного законодательства. Отдельный параграф посвящен возмещению вреда, причиненного экологическим правонарушением.

Глава 3. Информация о природных ресурсах как элемент информационного механизма управления

План

1. *Информация о природных ресурсах и экологическая информация*
2. *Источники информации*
3. *Учет в сфере природопользования*
4. *Государственное статистическое наблюдение и отчетность*
5. *Мониторинг природных ресурсов*
6. *Иные источники информации о природных ресурсах*

1. Информация о природных ресурсах и экологическая информация

Ни в действующем российском законодательстве, ни в литературе не содержится определения понятия «*информация о природных ресурсах*». Более того, даже если рассматривать это понятие как составляющую понятия «*экологическая информация*», невозможно найти ее исчерпывающего определения. В соответствии со статьей 2 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и защите информации» от 27.07.2006 № 149-ФЗ **информация – это сведения (сообщения, данные) не зависимо от формы их представления.**¹ Федеральный закон «Об охране окружающей среды» говорит о том, что граждане и общественные организации имеют право требовать предоставления своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей природной среды и мерах по ее охране.²

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 31 (1 ч.). – Ст. 3448.

² Ст. 11, 12 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ// СЗ РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133.

Следовательно, можно выделить **три признака экологической информации:**

- 2) достоверность
- 3) полнота
- 4) своевременность

Международные источники, регулирующие экологические отношения, дают развернутый перечень сведений, относящихся к экологической информации. Так, ст. 21 Модельного закона об охране окружающей среды, подготовленного под эгидой Совета Европы и принятого им в 1994 г. определяет «**экологическую информацию**» как любую информацию в письменной, аудиовизуальной, электронной или любой иной материальной форме:

- о состоянии элементов окружающей среды, таких как воздух и атмосфера, вода, почва, земля, ландшафт и природные объекты, биологическое разнообразие и его компоненты, включая генетически измененные организмы и взаимодействие между этими элементами;
- о факторах, таких, как вещества, энергия, шум и излучение, а также деятельность или меры, соглашения в области окружающей среды, политика, законодательство, планы и программы, оказывающие или способные оказать воздействие на элементы окружающей среды, и анализ затрат и результатов и другой экономический анализ и допущения, использованные при принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды;
- о состоянии здоровья и безопасности людей, условиях жизни людей, состоянии объектов культуры, зданий и сооружений в той степени, в какой на них воздействует или может воздействовать состояние элементов окружающей среды или, через посредство этих элементов, факторы деятельности или меры, упомянутые в предыдущем пункте.¹

¹ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): учебник для высших юридических учебных заведений. – М., 1999. – С. 248.

Исходя из этого можно определить понятие «информация о природных ресурсах» как сведения, в любой форме предоставленные заинтересованным лицам (ресурсопользователям, собственникам природных ресурсов, уполномоченным органам), о наличии, состоянии, изменениях природных ресурсов, об их правовом статусе, а также о факторах, которые могут изменить перечисленные выше характеристики природных ресурсов.

Информация о природных ресурсах – это огромный массив разнообразной информации, которая может содержать данные:

- о состоянии воды, ресурсах животного мира, растительных ресурсах, земли, почвы, недр, природных комплексов;
- об экологической угрозе или риске для здоровья и жизни человека;
- о химических, физических и биологических воздействиях на состояние природных ресурсов;
- о деятельности, отрицательно влияющей на природные ресурсы и человека;
- о мерах по охране природных ресурсов;
- о деятельности государственных органов, хозяйствующих субъектов в сфере управления природными ресурсами.

Все должно начинаться с информации

Россия – огромная и богатая страна. В ней есть все: и самые большие разведанные запасы минерального сырья, и леса, и поля, которые вполне могут не только обеспечить страну высококачественным продовольствием, но и поставлять его на внешний рынок, как это было в XIX веке. Одного в ней только нет – рационального использования дарованного стране богатства и планомерного развития всех ее регионов. Решение этих проблем упирается в отсутствие необходимой информации на всех уровнях власти, как центральной, так и региональной.

Вопросами обеспечения регионов геоинформацией о природной и техногенной среде или, как сегодня говорят, формированием геоинформационного пространства занимаются в Научном геоинформационном центре РАН, руководимом членом-корреспондентом РАН, дважды Героем Советского Союза Валентином Витальевичем Лебедевым. В. Лебедев рассказывает о дистанционном зондировании Земли, обработке, хранении и использовании

полученной информации, аэрокосмическом обеспечении рационального и экологически безопасного природопользования.

Сегодня на околоземных орбитах находятся десятки искусственных спутников Земли, с которых непрерывно поступает огромный объем самой различной информации о суше, гидросфере и атмосфере от различных съемочных систем, работающих в разных зонах спектра. Разобраться с ней без использования компьютерных технологий обработки, дешифрования и оценки получаемой информации невозможно. Поэтому образовался мировой рынок геоинформационных услуг, определивший требования как к средствам получения информации, так и способам ее использования. Оперативность получения и применения космической информации дает стране большие преимущества в хозяйственной деятельности и контроле ее результатов, как в своей стране, так и за рубежом. Так, при Департаменте сельского хозяйства США имеется отдел зарубежной сельскохозяйственной службы, целенаправленно ведущий дистанционный мониторинг стран-конкурентов, который позволяет достаточно точно оценивать их возможности.

Россия, первой начавшая исследования из космоса, сегодня почти не располагает современными средствами дистанционного зондирования нашей планеты и вынуждена покупать космические снимки. Наш внутренний рынок заполняется снимками с американских спутников, таких как, например, IKONOS. Снимки, получаемые с него, имеют разрешение до 1 метра и захватывают полосу шириной 11 километров, что позволяет решать с их помощью многие природно-ресурсные и экологические задачи.

В свое время наша космическая отрасль, скованная рамками военных задач, недоценила важность дистанционной информации для широкого круга пользователей с их научными интересами и хозяйственными потребностями. В наши дни ведущие предприятия пошли на риск, построив на свои ограниченные средства спутниковые платформы с конкурентно способной съемочной аппаратурой «МОНИТОР», «КОНДОР», «РЕСУРС-ДК». Но эти проекты до сих пор не работают на коммерческой основе, так как не произошел рывок в создании развитого наземного сегмента, оснащенного технологиями получения «продукта», позволяющими поставлять конкретную информацию специалистам, работающим в той или иной области.

Одной из задач Центра является разработка технологий, ориентированных на упорядочение и интеграцию геоинформации на просторах России. Особенность подхода в том, что Центр работает с конкретными объектами в кооперации с ведущими академическими и отраслевыми организациями. В ходе таких работ были созданы научно-методические основы программно-математического обеспечения региональных геоинформационных комплексов (РГИК), технологии проблемно-ориентированных геоинформационных систем (ГИС) с использованием аэрокосмических и наземных материалов. С помощью ГИС можно решать

крупные тематические задачи, общие для многих регионов, поэтому они получили относительно большое распространение и в России.¹

2. Источники информации

В литературе как специальной, так и учебной достаточно часто используется термин «*источник информации*».

Любая деятельность, осуществляемая по отношению к природным ресурсам, сопровождается накоплением информации о природных ресурсах. Объективно с этим процессом связаны нормирование и стандартизация, оценка воздействия на окружающую среду, экологическая экспертиза, экологическое лицензирование, развиваемая договорная практика, экологическая сертификация, аудит, контроль, применение мер юридической ответственности.

Понятие «**источник информации**» может быть раскрыто в двух значениях:

- 1) деятельность, в ходе которой осуществляется поиск, сбор, обработка, накопление и хранение информации и формирование информационных ресурсов**
- 2) результат указанной деятельности, т.е. сами информационные ресурсы и их системы²**

Можно выделить несколько специфических источников, таких как нормативные правовые акты; кадастры природных ресурсов; экологический мониторинг; федеральный регистр потенциально опасных химических и биологических веществ; экологический паспорт природопользователя; декларация промышленной безопасности; государственный доклад о состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации.

¹ Природно-ресурсные ведомости. – 2006. – № 2 (310). – С. 8.

² Данилова Н.В. Экологическое право России: Учебно-методическое комплекс. – Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2001. – С. 79.

3. Учет в сфере природопользования

Среди инструментов управления природными ресурсами фактически существует формально не определенный законодательством, но весьма значимый инструмент – *учет использования и охраны природных ресурсов*. В концепции управления природными ресурсами учет является самостоятельной функцией. Он включает также еще одно направление информационной деятельности природопользователей — отчетность о состоянии (качестве) природных ресурсов и окружающей среды и воздействиях на них в различных формах. Эти информационно-правовые мероприятия осуществляются государственными органами, предприятиями–природопользователями, а также иными лицами. Среди документов, являющихся результатом учета, выделяются:

- государственные кадастры и реестры природных ресурсов;
- формы государственного статистического наблюдения и отчетности;
- паспорта природных и техногенных объектов, а также территорий;
- геоинформационные системы (ГИС), а также банки и базы данных об окружающей среде и воздействиях на нее на электронных носителях.

Использование форм учета экологически значимой информации позволяет унифицировать сведения и результаты измерений, что принципиально важно для эффективного управления и устанавливается в ряде законов, в частности, ФЗ «Об обеспечении единства измерений» от 27.04.1993 № 4871-1¹, ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» от 27.07.2006 № 149-ФЗ² и других.

4. Государственное статистическое наблюдение и отчетность

Объектом статистического наблюдения в сфере управления природными ресурсами являются природные ресурсы и антропогенные компоненты, оказывающие неблагоприятное воздействие на природу и

¹ Российская газета. – 1993. – № 109.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 31 (1 ч.). – Ст. 3448.

человека. Статистическое наблюдение и отчетность о природных ресурсах осуществляются в рамках **экологической статистики**. Цель экологической статистики обеспечить государственные и муниципальные органы управления, хозяйствующих субъектов, общественные объединения и граждан достоверной и систематизированной информацией экологического характера для принятия соответствующих решений.

Для достижения этой цели необходимо решение комплекса **задач**:

- определение способов и организация получения учитываемой информации (ее сбор, обработка и анализ);
- разработка системы показателей и методов их исчисления; характеристика наличия, качества, состояния, размещения природных ресурсов, источников воздействия на природные ресурсы и ущерба, наносимых им;
- эффективность природоохранных мероприятий;
- прямые и косвенные последствия антропогенной деятельности для природных ресурсов и жизнедеятельности людей.¹

Государственное статистическое наблюдение ведется под руководством Федеральной службы государственной статистики, осуществляющей межотраслевую координацию и функциональное регулирование в сфере государственной статистики совместно с иными специально уполномоченными в области охраны окружающей среды государственными органами, которым учитываемую информацию предоставляют как природопользователи, так и органы власти.

Федеральная служба государственной статистики и ее территориальные подразделения собирают экологически значимую информацию по утверждаемым государственным формам статистического наблюдения, которых в сфере природопользования и охраны окружающей среды сегодня насчитывается более 60, из них число приоритетно

¹ Экологическое право. Курс лекций и практикум / под ред Ю.Е. Винокурова. – М., 2003. – С. 87.

используемых — около 30, в зависимости от отрасли природопользования или вида деятельности хозяйствующего субъекта.

5. Мониторинг природных ресурсов

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 31.03.2003 № 177 и приказом Министерства природных ресурсов РФ от 27.04.1994 № 121 в нашей стране функционирует Единая государственная система *экологического мониторинга*.

Природоресурсное законодательство предусматривает ведение мониторинга состояния отдельных природных ресурсов:

- мониторинг месторождений и проявлений полезных ископаемых (ст. 6, 36.1 Закона РФ «О недрах»)¹
- водных объектов (ст. 30 Водного кодекса РФ)²
- мониторинга пожарной опасности в лесах (ст. 53 Лесного кодекса РФ)
- лесопатологический мониторинг (ст. 55 и 56 Лесного кодекса РФ)³
- объектов животного мира (ст. 15 ФЗ «О животном мире»)⁴
- земель (ст. 67 Земельного кодекса РФ)⁵
- ресурсов континентального шельфа (ст. 33 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации»)⁶.

Мониторинг природных ресурсов – это система долгосрочного наблюдения за состоянием природных ресурсов для своевременного выявления их изменений, оценки, предупреждения и устранения негативных процессов, а также составления прогнозов.

Мониторинг включает в себя два **процесса**:

- 1) первоначального сбора информации;

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 10. – Ст. 823.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 17. – Ст. 1462.

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 49. – Ст. 4694.

2) преобразования информации о естественных и антропогенных изменениях.

Объектами мониторинга являются все природные ресурсы РФ независимо от форм собственности, целевого назначения и характера использования.

В зависимости от **территориального охвата** мониторинг природных ресурсов можно разделить на:

- глобальный
- федеральный
- региональный
- локальный

По методам наблюдения выделяется мониторинг:

- *базовый (фоновый)* – слежение за природными объектами и явлениями, протекающими в естественной обстановке, без антропогенного влияния
- *импактный* – слежение за антропогенным воздействием в особо опасных зонах;
- *биологический* – слежение за биологическими объектами, мониторинг с помощью биоиндикаторов;
- *экологический*.¹

«От мониторинга не спрятаться, не скрыться...»

В конце ноября в Санкт-Петербурге прошла Министерская конференция по проблемам правоприменения и управления в лесном секторе стран Европы и Северной Азии (ЕСА ФЛЕГ). В ее работе приняли участие почти 300 представителей из 45 стран мира.

Взгляд в недалекое прошлое

Географическое положение Российской Федерации и планетарный размер ее лесов определяют ключевую роль России в организации движения противодействия незаконным лесозаготовкам и связанными с ним преступлениями в лесном секторе. Основанием для инициирования движения ФЛЕГ стал значительный рост коррупции и криминала, связанного с проникновением в мировую лесную торговлю нелегитимной древесины. По оценкам

¹ Глушкова В.Г., Макара С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М., 2003. – С. 207.

международных организаций системы ООН и Евросоюза, импорт древесины в страны Европы состоит почти на 50% из незаконно заготовленной тропической древесины, основными поставщиками которой являются Индонезия, Камерун, Бразилия, и на 20% – из бореальной древесины, в основном поставляемой из России.

На четвертой сессии Форума ООН по лесам Российская Федерация объявила о своей заинтересованности в организации межправительственного процесса ФЛЕГ (правоприменение и управление в лесном секторе) в Европе и Северной Азии (ЕСА). Так был дан старт переговорному процессу стран Европы и Северной Азии по проблемам правоприменения и управления в лесном секторе, в частности, для пресечения нелегального оборота древесины. В июне в Москве прошла подготовительная конференция. Участники конференции обменялись опытом работы в этой сфере и приступили к разработке проекта декларации – основного документа, которую предстояло обсудить и принять на министерской конференции в Санкт-Петербурге.

Лесная держава: вид сверху

Открывая конференцию, ее сопредседатель, руководитель Федерального агентства лесного хозяйства Валерий Рощупкин, подчеркнул заинтересованность Российской Федерации в деятельности ЕСА-ФЛЕГ, рассказал о текущих общероссийских проектах в лесном секторе.

В последние годы в стране создалась криминогенная обстановка вокруг заготовки древесины. За последние 12 лет число случаев незаконных рубок леса возросло с 16 до 24 тысяч, почти в два раза вырос объем незаконно заготовленной древесины. В прошлом году он составил 732 тыс. м³. Ущерб, причиненный лесному хозяйству от незаконной порубки леса за истекший год, превысил 5 млрд. рублей.

Нелегальные рубки сосредоточены главным образом на территориях, находящихся вблизи транспортных путей и рынков сбыта. Древесина поступает на рынок без соответствующих документов или по подложным документам и чаще всего – по более низким ценам. Такая древесина свободно покупается на внешнем рынке. Большой спрос, бесконтрольное потребление и стимулируют ее незаконную заготовку главным образом в Сибирском, Северо-Западном, Центральном регионах. Сложная обстановка с заготовкой древесины в последние годы сложилась и в Дальневосточном регионе. Здесь вырубаются ценные твердолиственные породы деревьев. Подобное положение вызвано значительно возросшим спросом стран Азиатско-Тихоокеанского региона на такую древесину, особенно ясеня. Сравнение данных экспорта деловой древесины ясеня с официальными данными ее отпуска свидетельствуют о том, что ведется скрытый переруб этой породы.

Для повышения эффективности организации пользования лесным фондом, усиления ответственности и оперативного принятия мер по привлечению «черных лесорубов» к ответственности в Федеральном агентстве лесного хозяйства создана принципиально новая система контроля – дистанционный мониторинг лесного фонда России с центрами на базе ФГУ «Авиалесоохрана» и его филиалов в Республике Карелия, Нижегородской области,

Красноярском и Хабаровском краях. В основе системы – дешифрирование материалов космической аэрофотосъемки мест рубок.

Дистанционный мониторинг уже проведен в Архангельской и Иркутской областях, Красноярском, Приморском, Хабаровском краях, Республике Коми в зоне наиболее интенсивных лесозаготовок на общей площади 49,1 млн. га. Фотоснимки участков леса дают возможность определить виновников в незаконных вырубках, быстро и практически доказывать факты нарушений в суде. Мониторинг показал, что правила лесопользования нарушают не только отдельные арендаторы участков лесного фонда, но и ответственные работники подразделений лесного фонда, два десятка из которых освобождены от занимаемых должностей.

В 2006 г. дистанционным мониторингом планируется охватить территорию интенсивного лесопользования 16 регионов на площади свыше 100 млн. га, а за два следующих года – лесной фонд всей России.

По словам В. Рощупкина, Правительство Российской Федерации прекрасно осознает масштабы и сложность проблемы незаконных лесозаготовок, их негативные экономические, экологические и социальные последствия для страны. Поэтому уже осуществляет серьезные меры по совершенствованию лесного, гражданского, налогового, таможенного законодательств и механизмов их правоприменения.

Тема ФЛЕГ была вынесена на обсуждение в качестве одного из двух пунктов повестки дня встречи Министров охраны окружающей среды и развития стран «Большой восьмерки», проходившей в Великобритании в марте 2005 г. В странах «Большой восьмерки» произрастает большая часть лесов, на них также приходится значительная доля международной торговли лесной продукцией и официальной помощи программам развития. Страны «Большой восьмерки» обладают значительным влиянием, при этом не следует сбрасывать со счетов примера, который они могут подать.¹

Природоресурсное законодательство предусматривает ведение мониторинга состояния отдельных природных ресурсов: водных объектов (ст. 11, 30 Водного кодекса РФ), мониторинг пожарной опасности в лесах (ст. 53 Лесного кодекса РФ), лесопатологический мониторинг (ст. 55, 56 Лесного кодекса РФ), объектов животного мира (ст. 15 ФЗ «О животном мире»).

¹ Белоярский В. От мониторинга не спрятаться, не скрыться. // Государственные ресурсы России. – 2006. – № 2. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.gosresurs.ru/news/view/182.html>

6. Другие источники информации о природных ресурсах

Федеральный регистр потенциально опасных химических и биологических веществ. В настоящее время в России создана *единая система регистрации потенциально опасных химических и биологических веществ*. В ходе такой регистрации сведения об этих веществах – их номенклатуре, производстве и применении, назначении, о свойствах, биологическом действии и поведении в окружающей среде – вносятся в соответствующий Федеральный регистр.

Экологический паспорт природопользователя является относительно новым источником информации об источниках экологической опасности.

Требования по введению экологического паспорта природопользователя предусмотрены ГОСТом 17.0.0.06-2000. Экологический паспорт природопользователя представляет собой комплекс данных об уровне использования предприятием природных ресурсов и степени его воздействия на окружающую среду. Экологический паспорт включает в себя следующие **сведения**:

- общие сведения о природопользователе;
- краткая природно-климатическая характеристика района расположения предприятия;
- эколого-экономические показатели (включая капитальные и текущие затраты на охрану окружающей среды, экологические и природоресурсные платежи);
- сведения о выпускаемой продукции;
- краткую характеристику производства, сведения об использовании сырья и материалов;
- сведения о потреблении энергоносителей;
- водопотребление и водоотведение,

- сведения о разрешениях (лицензиях) на природопользование и природоохранную деятельность;
- сведения о землепользовании;
- эколого-производственные показатели;
- план природоохранных мероприятий по производствам и технологическим процессам.¹

Экологический паспорт разрабатывается предприятием за счет собственных средств и утверждается его руководителем после согласования с территориальным органом Министерства природных ресурсов. Основой для разработки экологического паспорта служат основные показатели производства, проекты расчетов нормативов предельно допустимых воздействий на природу, разрешения на природопользование, паспорта газо- и водоочистных сооружений и установок по утилизации и использованию отходов, формы государственной статистической отчетности и другие нормативные документы.

Декларация промышленной безопасности представляет собой документ, определяющий возможные характер и масштабы чрезвычайных ситуаций на промышленном объекте и мероприятия по их предупреждению и ликвидации. Разработка таких деклараций началась в 1995 г. в соответствии с Постановлением Правительства РФ «О декларации безопасности промышленного объекта Российской Федерации» от 01.07.1995 № 675². Обязанность их разработки возлагалась на организации, эксплуатирующие опасные промышленные объекты. В настоящее время перечень таких объектов определяется Федеральном законе «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21.07.1997 № 116-ФЗ³.

¹ Бабина Ю.В. Варфоломеева Э.А. Экологический менеджмент – М., 2002. – С. 33-34.

² Собрание законодательства Российской Федерации.– 1995. – № 28. – Ст. 2692.

³ Собрание законодательства Российской Федерации.– 1997. – № 30. – Ст. 3588.

Разработка декларации промышленной безопасности предполагает всестороннюю оценку риска аварии и связанной с ней угрозы; анализ достаточности принятых мер по предупреждению аварий, по обеспечению готовности организации к эксплуатации опасного производственного объекта в соответствии с требованиями промышленной безопасности, а также к локализации и ликвидации последствий аварии на опасном производственном объекте; разработку мероприятий, направленных на снижение масштаба последствий аварии и размера ущерба, нанесенного в случае аварии на опасном производственном объекте.

Декларация разрабатывается в составе проектной документации на строительство, расширение, реконструкцию, капитальный ремонт, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта.

Данная глава посвящена понятию информации о природных ресурсах и источникам такой информации. В главе перечисляются и кратко описываются такие источники информации как учет в сфере природопользования, государственное статистическое наблюдение и отчетность, мониторинг природных ресурсов. Автор раскрывает значение этих источников и приводит примеры. В главе также перечислены иные источники информации о природных ресурсах, включающие экологический паспорт промышленного объекта, декларацию безопасности промышленного объекта.

Глава 4. Государственные кадастры природных ресурсов

План

1. *Понятие и виды государственных кадастров природных ресурсов*
2. *Система кадастрового учета*
3. *Кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых*
4. *Водный реестр*
5. *Лесной реестр*
6. *Земельный кадастр*
7. *Кадастр объектов животного мира*

1. Понятие и виды государственных кадастров природных ресурсов

Природные ресурсы (земля, богатства недр, естественные биологические и подземные водные ресурсы) являются непроизведенными материальными активами. В этом качестве они наряду с нефинансовыми произведенными активами (основные и оборотные фонды, ценности), а также нематериальными (патенты, авторские права и т.п.) и финансовыми активами входят в объем **национального богатства** страны. В практике отечественной государственной статистики они учитываются в натуральном выражении. Управление природными ресурсами в условиях рынка требует исчерпывающей и комплексной информации, предоставляемой в удобной и концентрированной форме. Решением этой проблемы является система *кадастров природных ресурсов*, предоставляющая полную и объективную информацию о природных ресурсах и обеспечивающая эффективную хозяйственную эксплуатацию и охрану природных ресурсов.

Кадастр природных ресурсов — это систематизированный свод сведений (количественных, качественных и территориально-адресных показателей), характеризующих определенный вид природных

ресурсов, включая экономическую оценку, а также характер изменений состояния ресурсов под воздействием природных, техногенных и экономических факторов. Кроме того, кадастр может включать рекомендации по рационализации использования ресурсов и необходимым мерам их охраны.¹

Кадастровая форма предоставления информации о природных ресурсах является общепризнанной в мировой практике. В отечественной практике имеют место следующие виды кадастров природных ресурсов:

- *кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых* — свод сведений по каждому месторождению, характеризующих количество и качество основных и совместно залегающих полезных ископаемых, содержащиеся в них компоненты, условия разработки, геолого-экономическую оценку месторождения, а также сведения о проявлениях полезных ископаемых;
- *земельный кадастр* — свод сведений о природном, хозяйственном и правовом положении земель — включает данные регистрации землепользователей, учета количества и качества земель, экономической оценки земель;
- *кадастр особо охраняемых природных территорий*, содержащий сведения о территориях с особым режимом использования (заповедниках, заказниках, национальных парках).

К кадастрам следует отнести *Красную книгу* — список редких и находящихся под угрозой исчезновения организмов, а также *Зеленую книгу* — свод данных о редких, исчезающих и типичных растительных сообществах, нуждающихся в особой охране.

До 1 января 2007 года в Российской Федерации действовал *государственный водный кадастр* — систематизированный свод данных о водных объектах, водных ресурсах, использовании водных объектов,

¹ Глушкова В.Г., Макаре С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М., 2003. – С. 77.

водопользователях. В настоящее время, сведения, содержащиеся в государственном водном кадастре, отражены в *государственном водном реестре*.

С 1 января 2007 *лесной кадастр*, представлявший собой систематизированный свод сведений об экологических, экономических и иных количественных и качественных характеристиках лесного фонда, заменен на *государственный лесной реестр* – систематизированный свод документированной информации о лесах, об их использовании, охране, защите, воспроизводстве, о лесничествах и о лесопарках.

Кадастры составляются на основе данных государственного учета, порядок которого регулируется Правительством Российской Федерации. Порядок организации, ведения и финансирования кадастров регулируется федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации.

2. Система кадастрового учета

Существующая система природно-ресурсных кадастров включает в себя следующие ключевые **элементы отраслевых кадастров**:

- государственную регистрацию природопользователей
- количественный учет природных ресурсов
- показатель продуктивности природных ресурсов
- экономическую оценку природных ресурсов.

Принципами формирования кадастровой системы являются:

1. Обеспечение требований комплексного природопользования.
2. Полная достоверность количественного и качественного учета природных ресурсов.
3. Распределение природных ресурсов по пользователям и территории.
4. Оценка фактического состояния природоресурсного потенциала.

Для составления кадастра используются данные *инвентаризации природных ресурсов*, которая представляет собой **выявление и**

периодический учет количества, качества, динамики запасов и изменений в процессе эксплуатации различных видов природных ресурсов. Показатели экономической оценки, отражаемые в кадастрах природных ресурсов, делятся на *исходные* и *расчетные*.

Исходные показатели делятся на натуральные и экономические:

1. Натуральные показатели:

- объем запасов, количество природного ресурса в границах природного объекта (тонн, кубических метров, гектаров и др.);
- объем добычи, использования природного ресурса за год (тонн/год, кубических метров/год, гектаров/год);
- потери природного ресурса при добыче и переработке;
- выход полезной продукции в удельном и валовом измерении;
- расстояние транспортировки природного ресурса и продукции, полученной в результате первичной переработки;
- сроки эксплуатации запасов;
- количество и степень повреждения других природных ресурсов (как попутно используемых, так и неиспользуемых);

2. Экономические показатели:

- цена единицы количества продукции, полученной из природного ресурса (в зависимости от вида ресурсов и продукции могут приниматься цены мирового, внутреннего, регионального и местного рынков);
- цены побочной продукции, полученной из сопутствующих природных ресурсов;
- издержки по добыче, транспортировке, переработке, воспроизводству природного ресурса;
- стоимость (экономическая оценка) природных ресурсов, не используемых, но подвергаемых негативному воздействию.

В результате расчетов экономической оценки природных ресурсов определяются следующие показатели:

1) **валовые показатели** оценки запасов основного природного ресурса в границах рассматриваемого природного объекта:

- собственно рентная оценка (чистый «сверхнормативный» доход);
- воспроизводственная оценка (для возобновимых природных ресурсов);
- суммарная оценка или совокупная стоимость ресурса для пользователя;

2) **удельные показатели** оценки запасов основного природного ресурса в расчете на единицу количества его запасов:

- удельная рента;
- удельная воспроизводственная оценка;
- удельная суммарная оценка;

3) **дополнительные показатели** (для собственников и пользователей природных ресурсов):

- воспроизводственные оценки других возобновимых природных ресурсов, входящих наряду с основным оцениваемым ресурсом в состав природного объекта, в валовом и удельном (на единицу количества основного ресурса) измерении;
- стоимость других невозобновимых природных ресурсов, входящих наряду с основным оцениваемым ресурсом в состав природного объекта, в валовом и удельном (на единицу количества основного ресурса) измерении.¹

Основные проблемы существующей системы отраслевых ресурсных кадастров заключаются в следующем:

1. Обособленность различных кадастров не позволяет проводить комплексную оценку природоресурсного потенциала, следовательно, существующая система кадастров не может обеспечить управление природными ресурсами на территориальном уровне.

¹ Глушкова В.Г., Макара С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М., 2003. – С. 77-79.

2. Кадастровая информация охватывает не все природные ресурсы и объекты. Требуют серьезной разработки кадастры ресурсов растительного и животного мира, кадастры рекреационных и заповедных территорий.
3. Отраслевые кадастры несопоставимы по содержанию, кругу показателей; отсутствуют оценки эффективности использования конкретного ресурса.
4. Формы хранения и обновления кадастровой информации в значительной мере несовместимы с точки зрения методического и технического обеспечения.¹
5. Принцип единства системы и технологии ведения государственного земельного кадастра на всей территории РФ не всегда является обоснованным, поскольку территория страны представлена разнообразными климатическими, географическими и ресурсными зонами.
6. Кадастры ведутся федеральными органами государственной власти, то есть, кадастровая информация сосредотачивается в федеральном центре. Недостаточно проработанным также является вопрос распределения полномочий между федеральными органами власти, осуществляющими ведение кадастров.

3. Кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых

Правовой режим кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых определен Законом РФ «О недрах». В статье 30 этого закона сказано, что **государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых должен включать сведения по каждому месторождению, характеризующие количество и качество основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, содержащиеся в них компоненты, горнотехнические, гидрогеологические, экологические и другие условия разработки месторождения, содержать**

¹ Глушкова В.Г., Макара С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М., 2003. – С. 220.

геолого-экономическую оценку каждого месторождения, а также включать сведения по выявленным проявлениям полезных ископаемых.¹ Он необходим для разработки федеральных и региональных программ геологического изучения недр, комплексного использования месторождений полезных ископаемых, рационального размещения предприятий по их добыче.

Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых ведется Федеральным агентством по недропользованию – федеральным органом управления государственным фондом недр. Он формируется на основе геологической информации предоставляемой предприятиями, осуществляющими геологическое изучение недр, а также на основе государственной отчетности предприятий, осуществляющих разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу. Порядок предоставления такой информации устанавливается Правительством Российской Федерации.

Кадастровые данные необходимы для проведения конкурса (аукциона) на разработку разведанного месторождения полезных ископаемых. При этом размер начальной ставки платежа за пользование недрами, предлагаемый собственником недр (в лице государственного органа) определяется с помощью кадастровой информации о выставленном на конкурс месторождении.

4. Водный реестр

Правовой основой ведения водного реестра является Водный кодекс Российской Федерации, в частности, его статья 31.² **Государственный водный реестр представляет собой систематизированный свод документированных сведений о водных объектах, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской**

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 10. – Ст. 823.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.

Федерации, собственности муниципальных образований, собственности физических лиц, юридических лиц, об их использовании, о речных бассейнах, о бассейновых округах.

Этот реестр ведется в Российской Федерации по единой системе и основывается на данных государственного учета вод.

Предоставление водопользователями в специально уполномоченный государственный орган управления использованием и охраной водного фонда данных, подлежащих включению в государственный водный кадастр, является обязательным.

На основе государственного водного реестра осуществляется государственное управление в области использования и охраны водных объектов (ресурсов). В частности, при ведении реестра достигаются цели информационного обеспечения комплексного использования водных объектов, целевого использования водных объектов, их охраны, а также цели планирования и разработки мероприятий по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий.

Ведение реестра осуществляется специально уполномоченным на это государственным органом – Федеральным агентством водных ресурсов.

В государственном водном реестре осуществляется государственная регистрация договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, перехода прав и обязанностей по договорам водопользования, а также прекращения договора водопользования.

В государственный водный реестр включаются документированные **сведения:**

- 1) о бассейновых округах;
- 2) о речных бассейнах;
- 3) о водохозяйственных участках;
- 4) о водных объектах, расположенных в границах речных бассейнов, в том числе об особенностях режима водных объектов, их физико-географических, морфометрических и других особенностях;

- 5) о водохозяйственных системах;
- 6) об использовании водных объектов, в том числе о водопотреблении и водоотведении;
- 7) о гидротехнических и иных сооружениях, расположенных на водных объектах;
- 8) о водоохраных зонах и прибрежных защитных полосах, других зонах с особыми условиями их использования;
- 9) о решениях о предоставлении водных объектов в пользование;
- 10) о договорах водопользования;
- 11) об иных документах, на основании которых возникает право собственности на водные объекты или право пользования водными объектами.¹

Особенностью этого вида информационного источника является то, что информация о предоставлении водных объектов в пользование размещается на официальном сайте уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в течение шести месяцев со дня введения в действие нового Водного кодекса (1 января 2007 г.).²

5. Лесной реестр

Государственный лесной реестр представляет собой систематизированный свод документированной информации о лесах, об их использовании, охране, защите, воспроизводстве, о лесничествах и о лесопарках.³

В государственном лесном реестре содержится документированная информация:

¹ Ч. 4 ст. 31 Водного кодекса Российской Федерации // СЗ РФ. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.

² Ч. 9 ст. 31 Водного кодекса Российской Федерации // СЗ РФ. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.

³ Ч. 1 ст. 91 Лесного кодекса Российской Федерации // СЗ РФ. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.

- 1) о составе земель лесного фонда, составе земель иных категорий, на которых расположены леса;
- 2) о лесничествах, лесопарках, их лесных кварталах и лесотаксационных выделах;
- 3) о защитных лесах, об их категориях, об эксплуатационных лесах, о резервных лесах;
- 4) об особо защитных участках лесов, о зонах с особыми условиями использования территорий;
- 5) о лесных участках;
- 6) о количественных, качественных, об экономических характеристиках лесов и лесных ресурсов;
- 7) об использовании, охране, о защите, воспроизводстве лесов;
- 8) о предоставлении лесов гражданам, юридическим лицам.¹

Документированная информация, содержащаяся в государственном лесном реестре, относится к общедоступной информации, за исключением информации ограниченного доступа, т.е. доступ к которой ограничен федеральными законами.

Кроме того, с 1 января 2007 года в Российской Федерации ведется государственный кадастровый учет лесных участков, причем он осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О государственном земельном кадастре» от 2 января 2000 года № 28-ФЗ².

6. Земельный кадастр

Государственный земельный кадастр представляет собой систематизированный свод документированных сведений, получаемых в результате проведения государственного кадастрового учета земельных участков, о местоположении, целевом назначении и правовом положении земель Российской Федерации и сведений о

¹ Ч. 2 ст. 91 Лесного кодекса Российской Федерации // СЗ РФ. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 2. – Ст. 149.

территориальных зонах и наличии расположенных на земельных участках и прочно связанных с этими земельными участками объектов.¹ Основные положения о земельном кадастре содержатся в Земельном кодексе РФ, в законах «О государственном земельном кадастре» от 02.01.2000 № 28-ФЗ², «О землеустройстве» от 18.06.2001 № 78-ФЗ³, а также в постановлениях Правительства РФ и в ведомственных нормативных документах. Этими актами и документами устанавливается распределение земли по категориям, кадастровое деление территории России, правила оформления кадастрового плана земельных участков и постановки их на учет, принципы государственной кадастровой оценки земли, инвентаризации сведений о земельных участках. Кроме того, в них определено, что государственный земельный кадастр, регистрация и оформление документов о правах на земельные участки и связанную с ними недвижимость ведутся по единой схеме на всей территории Российской Федерации, являясь основой для создания эффективной системы платежей за землю, регулирования всех операций с землей, защиты прав на земельные участки и прочно связанную с ними недвижимость. Государственное управление в области осуществления деятельности по ведению государственного земельного кадастра осуществляется Правительством Российской Федерации непосредственно или через федеральный орган исполнительной власти по государственному управлению земельными ресурсами. Федеральный орган исполнительной власти по государственному управлению земельными ресурсами осуществляет возложенные на него полномочия в области осуществления деятельности по ведению государственного земельного кадастра непосредственно и через свои территориальные органы. Ведение государственного земельного

¹ Ч. 2 ст.1 Федерального закона «О государственном земельном кадастре» // СЗ РФ. – 2000. – № 2. – Ст. 149.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 2. – Ст. 149.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 26. – Ст. 2582.

кадастра возложено на Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости.

Субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно устанавливать перечень дополнительных сведений государственного земельного кадастра, не установленных Российской Федерацией. Обеспечение сбора, обработки и хранения указанных сведений является расходным обязательством субъектов Российской Федерации.

Органы местного самоуправления в соответствии с Конституцией Российской Федерации могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями в области осуществления деятельности по ведению государственного земельного кадастра с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Включение в государственный земельный кадастр дополнительных сведений, не установленных Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, является расходным обязательством муниципальных образований.

7. Кадастр объектов животного мира

Кадастр объектов животного мира ведется на основании Федерального закона «О животном мире», в статье 14 которого определено, что **государственный кадастр объектов животного мира содержит совокупность сведений о географическом распространении объектов животного мира, их численности, а также характеристику среды обитания, информацию об их хозяйственном использовании и другие необходимые данные.**¹ Он ведется в целях обеспечения охраны и использования животного мира, сохранения и восстановления среды его обитания.

Своеобразным кадастром природных ресурсов служит **Красная книга** редких и находящихся под угрозой исчезновения видов растений и

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 17. – Ст. 1462.

животных. Включение вида в Красную книгу означает повсеместное его изъятие из хозяйственного оборота и полный запрет на какое-либо использование. Порядок ведения Красной книги определяется Правительством Российской Федерации, так же как и ведение государственного кадастра объектов животного мира. При этом на ведомственном уровне этот порядок соответствующим образом конкретизируется.

Данная глава полностью посвящена отдельному инструменту управления природными ресурсами – государственным кадастрам природных ресурсов. В частности, в ней излагаются вопросы: понятие и виды государственных кадастров природных ресурсов, система кадастрового учета, основные проблемы существующей системы отраслевых ресурсных кадастров. Автор также дает краткую характеристику отдельных видов кадастров: кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых, водного реестра, лесного реестра, земельного кадастра, кадастра объектов животного мира.

РАЗДЕЛ 3. ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

Глава 1. Система органов управления природными ресурсами

План

- 1. Понятие и элементы организационного механизма*
- 2. Составляющие системы органов управления природными ресурсами*
- 3. Понятие компетенции и полномочий органов государственной власти*
- 4. Классификации органов государственной власти, осуществляющих управление природными ресурсами*

1. Понятие и элементы организационного механизма

Государственное управление природными ресурсами можно рассматривать как организующую деятельность компетентных государственных органов по практическому осуществлению целей и задач, связанных с использованием и охраной природных ресурсов.

Следовательно, **организационный механизм управления природными ресурсами представляет собой систему органов государственной власти и местного самоуправления, специально уполномоченных в сфере использования и охраны природных ресурсов.**

Также **организационный механизм можно определить как организационную деятельность государства, его органов и органов местного самоуправления по разработке и выполнению (исполнению) правовых актов, планов, программ, мероприятий в области рационального использования и охраны природных ресурсов.**

Основной единицей организационного механизма является **орган государства – организованная часть государственного механизма, наделенная властными полномочиями, определенной компетенцией и необходимыми средствами для осуществления задач, стоящих перед государством в сфере использования и охраны природных ресурсов.** Орган государства может представлять собой одно должностное лицо или особым образом организованную группу должностных лиц.

Таким образом, организационный механизм управления природными ресурсами представлен следующими **элементами:**

1. властные органы
2. система федеральных, региональных и местных органов, осуществляющих управление
3. задачи, поставленные перед этими органами и функции, выполняемые ими
4. компетенция органов управления
5. используемые правовые инструменты

- административно-правовые средства
- экономико-правовые средства
- санкции¹

2. Составляющие системы органов управления природными ресурсами

Система органов управления природными ресурсами представляет собой совокупность организационных структур (организаций, учреждений, органов), однородных по своим задачам, наделенных конкретной компетенцией, занимающих определенное место в государственной системе и осуществляющих свою деятельность по выполнению основных управленческих функций в отношении природных ресурсов.

Организационные структуры, осуществляющие государственное управление природными ресурсами наделяются соответствующей компетенцией, реализуют разнообразные функции, обеспечивают претворение в жизнь государственной политики, используя различные инструменты, средства, способы.

Организационная деятельность государственных органов может проявляться в двух формах:

1. **правовой форме**, которая выражается в правотворчестве, правоприменении и правоохранительной деятельности;
2. **неправовой форме**, которая выражается в оперативно-хозяйственном распорядительстве и обеспечении исполнителей необходимыми материальными, техническими, финансовыми и иными средствами для выполнения ими своих функций.

Содержание государственного управления составляют методы и функции. Методы государственного управления – это приемы и способы воздействия на поведение управляемых субъектов. Можно назвать

¹ Дубовик О.Л. Экологическое право: Элементарный курс. – М.: Юристъ, 2002. – С. 55.

следующие методы, используемые органами государственной власти при управлении природными ресурсами:

- запрещение
- предписание
- рекомендации
- санкционирование
- согласование
- разрешение

В процессе управления природными ресурсами уполномоченные органы государственной власти осуществляют следующие **функции**:

- 1) **регулятивная** – состоит в издании нормативно-правовых актов, разработке и утверждении экологических нормативов;
- 2) **координационная** – предполагает согласование неподчиненных друг другу государственных органов для комплексного решения определенной проблемы;
- 3) **прогнозирования и планирования** – заключается в разработке планов, прогнозов, концепций и программ;
- 4) **разрешительная** – состоит в выдаче разрешений (лицензий) на пользование природными ресурсами, осуществление природоохранной деятельности, загрязнение окружающей природной среды, оборот редких растений и животных, особо опасных веществ и отходов;
- 5) **информационная** – включает сбор информации о состоянии окружающей природной среды, экологически опасной деятельности путем ведения экологического мониторинга, инвентаризации и паспортизации источников загрязнения, ведения кадастрового учета природных ресурсов;
- 6) **контрольная** – состоит в проведении проверок соблюдения хозяйствующими субъектами, гражданами, государственными органами требований экологического законодательства, государственных экспертиз, в том числе государственной экологической экспертизы;

- 7) **природно-заповедная** – включает в себя организацию и управление особо охраняемыми природными территориями, ведение Красной книги РФ;
- 8) **международного сотрудничества** – состоит в изучении, обобщении и распространении международного опыта в области охраны окружающей природной среды, обеспечении выполнения международных обязательств РФ.¹

3. Понятие компетенции и полномочий органов государственной власти

Основными инструментами организационного механизма являются *компетенция* органов государственной власти и входящие в нее *полномочия* по управлению природными ресурсами.

Компетенция – это совокупность прав и обязанностей государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица, закрепленная нормативно-правовыми актами.²

Принадлежность компетенции является наиболее важным показателем, отличающим властного субъекта от невластных субъектов управления. «Компетенция» представляет собой юридическое понятие, содержащая признаки понятия «власть».

Основные элементы компетенции:

- признаки власти у субъектов общественных отношений
- наличие прав и обязанностей
- определенный круг задач или функций
- ответственность властных органов за совершаемые действия
- закрепление в нормативно-правовых актах

Полномочие в науке управления, а также в некоторых отраслях права рассматривается как составная часть компетенции и статуса органа,

¹ Данилова Н.В. Экологическое право России: Учебно-методическое комплекс. – Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2001. – С. 65-66.

² Конституционное право. Энциклопедический словарь. – М., 2001. – С.303.

должностного лица, лица, выполняющего управленческие функции в организации, а также некоторых других лиц, реализующих функции, предусмотренные для них законодательством. **Полномочие представляет собой право и одновременно обязанность соответствующего субъекта действовать в определенной ситуации способом, предусмотренным законом или иным правовым актом.**¹

Полномочия органов власти – это юридически предоставленные им права на решение определенного круга вопросов и на издание определенных видов правовых актов, права, устанавливающие место данного органа власти в системе государственных органов, реализуемые им самостоятельно.

Элементы «полномочий»:

- право органа власти на какую-либо деятельность
- обязанности органа власти по выполнению своих функций
- возможность самостоятельной реализации прав
- определенная сфера применения прав
- юридическое закрепление

Отдельного внимания заслуживает вопрос об определении компетенции органов местного самоуправления.

Компетенция местного самоуправления – это закрепленная в уставе муниципального образования в соответствии с Конституцией, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации совокупность предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления, необходимых для осуществления функций и задач местного самоуправления в интересах населения муниципального образования.

Органы и должностные лица местного самоуправления обладают **тремя видами полномочий:**

¹ Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия/ Под ред. М.Ю. Тихомирова. – М.: 1998. – С. 331.

- собственными полномочиями
- полномочиями по предметам совместного ведения
- отдельными государственными полномочиями

К «собственным» полномочиям относятся полномочия, обеспечивающие самостоятельное решение вопросов местного значения. Полномочия по предметам совместного ведения закрепляются в договорах о разграничении полномочий по предметам совместного ведения, заключаемых между органами государственной власти и органами местного самоуправления в конкретных сферах общественной жизни. «Государственными» являются отдельные государственные полномочия, которые передаются органам местного самоуправления органами государственной власти.

4. Классификации органов государственной власти, осуществляющих управление природными ресурсами

Органы государственной власти, осуществляющие управление природными ресурсами, могут быть **классифицированы**:

- по статусу
- по формальному критерию (иерархия)
- по компетенции

По первому критерию органы государственной власти делятся на:

- 1) **органы общего управления** – к ним относятся Президент РФ, Правительство РФ, Федеральное собрание РФ, органы законодательной и некоторые органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления.

Компетенция этих органов определена в Конституции РФ и конституциях субъектов РФ (базовая), а также в общих и специальных актах – источниках природоресурсного законодательства (конкретная).

- 2) **органы специального управления** – органы исполнительной власти Российской Федерации и их территориальные органы, органы

исполнительной власти субъектов Российской Федерации.¹ Данные органы специально уполномочены актами высших исполнительных органов государственной власти (Президента РФ, Правительства РФ, губернаторов и т.д.) осуществлять управление природными ресурсами.

Органы, осуществляющие управление в сфере ресурсопользования, создаются как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации, поскольку владение, пользование и распоряжение природными ресурсами осуществляется совместно Российской Федерацией и ее субъектами. Органы местного самоуправления также могут осуществлять некоторые функции по управлению природными ресурсами, в том случае, если за ними природоресурсными актами закреплены полномочия в этой сфере, либо соответствующие полномочия были переданы на уровень местного самоуправления государственными органами власти с передачей необходимых финансовых средств. То есть, органы управления природными ресурсами представлены на таких **уровнях власти** как:

- федеральный
- региональный
- местный

Федеральные органы государственной власти **по формальному критерию** делятся на:

- федеральные министерства
- федеральные службы
- федеральные агентства

Федеральное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет

¹ Дубовик О.Л. Экологическое право: Элементарный курс. – М, 2002. – С. 57.

входящий в состав Правительства Российской Федерации министр Российской Федерации (федеральный министр). Федеральное министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств, осуществляет координацию деятельности государственных внебюджетных фондов.

Федеральная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа. В пределах своей компетенции федеральная служба издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы.

Федеральное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) федерального агентства. Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа. Федеральное агентство также может издавать индивидуальные правовые акты в пределах своей компетенции.¹

¹ См. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

Порядок взаимоотношений федеральных министерств и находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств, полномочия федеральных органов исполнительной власти, а также порядок осуществления ими своих функций устанавливаются в положениях об указанных органах исполнительной власти.

По критерию компетентности система органов, осуществляющих государственное управление, складывается из следующих государственных органов:

- 1) **органы общей компетенции** – для них управление использованием и охраной природных ресурсов является одним из вопросов, входящих в круг их компетенции. К этим органам относятся Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, муниципальные органы;
- 2) **органы специальной компетенции** – управление использованием и охраной природных ресурсов является их основной задачей. Эти органы в свою очередь подразделяются на:
 - **комплексные**, которые выполняют все или блок задач по управлению природными ресурсами. К ним относятся Министерство природных ресурсов РФ, Министерство сельского хозяйства РФ;
 - **отраслевые**, которые занимаются управлением в области охраны и использования отдельных природных объектов: Федеральное агентство по рыболовству: Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральное агентство по недропользованию, Федеральное агентство водных ресурсов;
 - **функциональные**, которые выполняют одну или несколько родственных функций в отношении одного или всех природных объектов: Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство промышленности и энергетики РФ, Министерство экономического

развития и торговли РФ, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.¹

Исходя из представленных классификаций в систему органов государственной власти, осуществляющих управление природными ресурсами входят:

1. Министерство природных ресурсов Российской Федерации
 - Федеральная служба по надзору в сфере природопользования
 - Федеральное агентство водных ресурсов
 - Федеральное агентство лесного хозяйства
 - Федеральное агентство по недропользованию
2. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
 - Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору
3. Министерство экономического развития и торговли
 - Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости
4. Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации
 - Федеральное агентство по энергетике
5. Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий
6. Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору
7. Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды
8. Комитет по рыболовству

Глава рассматривает вопросы организационного механизма управления природными ресурсами, включая его понятие и элементы, понятие компетенции и полномочий органов государственной власти и

¹ Данилова Н.В. Экологическое право России: Учебно-методическое комплекс. – Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2001. – С. 66.

местного самоуправления. В главе подробно описана система органов управления природными ресурсами и даны несколько классификаций органов власти.

Глава 2. Компетенция федеральных органов государственной власти в сфере управления природными ресурсами

План

- 1. Министерство природных ресурсов*
- 2. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования*
- 3. Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору*
- 4. Федеральное агентство по недропользованию*
- 5. Федеральное агентство водных ресурсов*
- 6. Федеральное агентство лесного хозяйства*
- 7. Министерство сельского хозяйства*
- 8. Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору*
- 9. Функциональные органы государственной власти*

1. Министерство природных ресурсов

Министерство природных ресурсов Российской Федерации (МПР России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов, включая

- управление государственным фондом недр,
- управление водным фондом,
- управление лесными ресурсами,

- эксплуатацию и обеспечение безопасности водохранилищ и водохозяйственных систем комплексного назначения, защитных и других гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений),
- использование объектов животного мира и среды их обитания (за исключением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты),
- особо охраняемые природные территории.

В сфере управления недрами МПР осуществляет следующие полномочия¹:

- устанавливает порядок государственного учета и ведения государственного реестра работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензий на пользование недрами;
- разрабатывает порядок постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списания с государственного баланса;
- утверждает порядок переоформления лицензий на пользование участками недр;
- разрабатывает классификации запасов и прогнозных ресурсов полезных ископаемых по видам полезных ископаемых;
- утверждает методики геолого-экономической и стоимостной оценок месторождений полезных ископаемых и участков недр по видам полезных ископаемых;
- утверждает региональные перечни видов полезных ископаемых, относимых к общераспространенным;
- устанавливает форму бланка лицензии на пользование недрами;
- устанавливает порядок и условия использования геологической информации о недрах, являющейся государственной собственностью.

¹ П. 5.2.1. - 5.2.8. Постановления Правительства РФ «Об утверждении положения о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации от 22.07.2004 № 370 // СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3260.

В области управления ресурсами леса МПР регламентирует¹:

- порядок исчисления расчетной лесосеки;
- порядок использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр и для разработки месторождений полезных ископаемых;
- порядок организации и осуществления лесопатологического мониторинга;
- порядок использования районированных семян лесных растений основных лесных древесных пород;
- форму лесной декларации, порядок ее заполнения и подачи;
- порядок проведения государственной или муниципальной экспертизы проекта освоения лесов;
- правила заготовки древесины, живицы, пищевых лесных ресурсов заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов, лекарственных растений;
- правила использования лесов для ведения сельского хозяйства, выращивания лесных плодовых, ягодных, декоративных и лекарственных растений, осуществления научно-исследовательской, образовательной, рекреационной деятельности;
- правила использования лесов для строительства, реконструкции и эксплуатации линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов, переработки древесины и иных лесных ресурсов;
- правила лесовосстановления, правила лесоразведения, правила ухода за лесами;
- формы отчета об использовании лесов, об охране и защите лесов, о воспроизводстве лесов и лесоразведении и порядок их представления;
- форма представления отчетности об осуществлении субъектами Российской Федерации переданных полномочий в области лесных отношений и ее содержание;

¹ П. 5.2.40.1. - 5.2.40.6. Постановления Правительства РФ «Об утверждении положения о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации от 22.07.2004 № 370 // СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3260.

- порядок разработки лесохозяйственных регламентов, их состав, сроки действия и порядок внесения в них изменений, порядок разработки проекта освоения лесов и его состав;
- акт, определяющий лесорастительные зоны и лесные районы;
- перечень видов информации, содержащейся в государственном лесном реестре, предоставляемой в обязательном порядке, и условия ее предоставления;
- акты, устанавливающие особенности охраны, защиты и воспроизводства лесов, разработки и осуществления профилактических и реабилитационных мероприятий в зонах радиоактивного загрязнения лесов, особенности использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях, особенности использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных в водоохраных зонах, особенности использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, особенности использования, охраны, защиты и воспроизводства ценных лесов, особенности использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных на особо защитных участках лесов.

В области управления водными ресурсами МПР устанавливает¹:

- порядок ведения Российского регистра гидротехнических сооружений;
- форму декларации безопасности гидротехнических сооружений;
- порядок формирования и регламент работы экспертных комиссий по проведению государственной экспертизы деклараций безопасности гидротехнических сооружений;
- перечень должностных лиц, осуществляющих государственный надзор за безопасностью гидротехнических сооружений (за исключением судоходных

¹ П. 5.2.28. - 5.2.30. Постановления Правительства РФ «Об утверждении положения о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации от 22.07.2004 № 370 // СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3260.

гидротехнических сооружений и гидротехнических сооружений на объектах промышленности и энергетики).

В сфере управления **ресурсами животного мира и особо охраняемых природных территорий** в компетенцию МПР входят полномочия по разработке и принятию нормативно-правовых актов по вопросам¹:

- ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий, форм учетной документации по особо охраняемым природным территориям и методических указаний по их заполнению, а также порядка публикации кадастровых сведений;
- правового статуса государственных природных заповедников, национальных парков, государственных природных заказников федерального значения, биосферных полигонов государственных природных биосферных заповедников;
- порядка регулирования численности объектов животного мира (за исключением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты);
- форм долгосрочной лицензии на пользование объектами животного мира;
- нормативов предельно допустимых вредных воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал, а также методы их определения;
- такс и методик исчисления размера вреда окружающей среде.

Министерство природных ресурсов Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федерального агентства по недропользованию, Федерального агентства лесного хозяйства и Федерального агентства водных ресурсов.

Министерство природных ресурсов Российской Федерации руководствуется в своей деятельности Конституцией Российской

¹ П. 5.2.35. - 5.2.37. Постановления Правительства РФ «Об утверждении положения о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации от 22.07.2004 № 370 // СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3260.

Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, а также Положением о Министерстве природных ресурсов.

Министерство природных ресурсов Российской Федерации осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

В Парламентском деловом центре Греции в Афинах прошла выставка-презентация Министерства природных ресурсов РФ «Природные ресурсы и охрана окружающей среды в России».

В выставке принимали участие ФГУП В/О «Зарубежгеология», ОАО «ВНИИЗарубежгеология», ФГУ «Авиалесоохрана», ГНЦ ФГУП «Южморгеология», компания «ТНК-ВР», которые представили передовые российские технологии и методики поиска нефти и газа, месторождений твердых полезных ископаемых, оценки ресурсов прибрежных зон, морского дна и шельфа, мониторинга состояния и охраны окружающей среды, в том числе авиационной охраны лесов.

Значительное место в экспозиции заняли новейшие материалы по нефтегазоносности континентального шельфа, стратегии изучения и освоения углеводородного сырья, возможности сотрудничества с иностранными компаниями в указанной области.

Гвоздем экспозиции, несомненно, был проект компании «ТНК-ВР» нефтепровод Бургас–Александрополис – создание нового дополнительного маршрута, позволяющего транспортировать нефть из портов Черного моря на рынки Европы, США и Азиатско-Тихоокеанского региона через Болгарию и Грецию. Этот маршрут позволит решить проблемы простоя танкеров, террористических актов в Турецком проливе и безопасной транспортировки нефти. Большой интерес посетителей был проявлен к разделам, посвященным технологиям разведки и перспективам освоения океанских рудных полезных ископаемых, а также месторождений нефти и газа в недрах Каспийского, Черного и Азовского морей. За время работы выставки были проведены презентации, консультации, переговоры, изучены возможности для развития информационного обмена в научной области.¹

¹ Государственные ресурсы России // 2006. – № 1. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.gosresurs.ru/news/view/182.html>

2. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями.¹

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования осуществляет контроль и надзор²:

- в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания (кроме объектов охоты и рыболовства), за исключением полномочий, осуществление которых передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 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;
- за соблюдением законодательства Российской Федерации и международных норм и стандартов в области морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод, территориального моря и в исключительной экономической зоне;

¹ См. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» // СЗ РФ. – 2004. – № 32. – Ст. 3347.

² П. 5.1.1. - 5.1.12. Постановления Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 // СЗ РФ. – 2004. – № 32. – Ст. 3347.

- за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов на континентальном шельфе;
- за безопасностью гидротехнических сооружений (соблюдением норм и правил безопасности), кроме гидротехнических сооружений промышленности, энергетики и судоходных гидротехнических сооружений;
- государственный пожарный надзор в лесах;
- за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий по осуществлению государственного лесного контроля и надзора с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий;
- за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации в области водных отношений с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий.

Федеральная служба осуществляет также государственный земельный контроль в пределах своей компетенции в отношении земель водного фонда, лесного фонда, земель лесов, не входящих в лесной фонд, и особо охраняемых природных территорий и, кроме того, государственный лесной контроль и надзор на землях лесного фонда в случаях, указанных в Лесном кодексе РФ.

Служба выдает лицензии (разрешения) на:

- добывание объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации;
- оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации;

- добывание объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства, и пользование ими, за исключением полномочий, осуществление которых передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации;
- содержание и разведение в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства, за исключением полномочий, осуществление которых передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации;
- ввоз (вывоз) в Российскую Федерацию зоологических коллекций;
- ввоз (вывоз) в Российскую Федерацию диких животных, их частей и полученной из них продукции (кроме объектов охоты и рыболовства);
- ввоз (вывоз) в Российскую Федерацию видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, кроме осетровых рыб;
- экспорт диких животных, дикорастущих растений, костей ископаемых животных, слоновой кости, рогов, копыт, кораллов и аналогичных материалов;
- экспорт лекарственного сырья растительного и животного происхождения;
- экспорт рыбы, ракообразных, моллюсков и прочих водных беспозвоночных, развивающейся икры, молоки (спермы) осетровых, лососевых и частиковых рыб (только живых);
- экспорт коллекционных материалов по минералогии и палеонтологии, полудрагоценных камней и изделий из них;
- 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 в пределах своей компетенции;

- экспорт информации о недрах по районам и месторождениям топливно-энергетического и минерального сырья, расположенным на территории Российской Федерации, и в пределах континентального шельфа и морской зоны Российской Федерации.¹

Кроме того, в компетенцию Федеральной службы по надзору в сфере природопользования входят полномочия по²:

- организации и проведению в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, государственной экологической экспертизы;
- мониторингу объектов животного мира, уникальной экологической системы озера Байкал, континентального шельфа, исключительной экономической зоны, внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации;
- ведению Красной книги Российской Федерации;
- ведению кадастра особо охраняемых природных территорий федерального значения;
- утверждению лесохозяйственных регламентов лесничеств, лесопарков, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий;
- проведению государственной экспертизы проектов освоения лесов, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий.

Митволь приказал подать иск против «Сахалина-2»

Росприроднадзор, по инициативе замглавы Олега Митволя, провел ряд проверок проекта «Сахалин-2», после которых подал иск в Пресненский суд Москвы с требованием отменить положительное заключение государственной экологической экспертизы. Он требовал отозвать положительное заключение экологической госэкспертизы двух участков проекта. 18 сентября 2006 г. Минприроды отозвало положительное заключение экологической экспертизы по настоянию Генпрокуратуры. Следователи усмотрели в проведении экспертизы ряд серьезных

¹ П. 5.3. - 5.3.12. Постановления Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 // СЗ РФ. – 2004. – № 32. – Ст. 3347.

² П. 4. - 5.7.1. Постановления Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 // СЗ РФ. – 2004. – № 32. – Ст. 3347.

экологических нарушений.

В пресс-релизе Минприроды говорится, что, по мнению ученых Дальневосточного отделения РАН, допущенные при строительстве трубопровода нарушения повлекут задержку сдачи нефтепровода в эксплуатацию, значительное удорожание проекта, но и существенно увеличат вероятность возникновения аварийных ситуаций.

Ранее, 25 июля, на объектах проекта "Сахалин-2" была начата комплексная проверка соблюдения проектных документов. Эксперты Росприроднадзора сфотографировали опасные участки трубопровода, которые могут быть разрушены селями. Акты по проверке будут подготовлены к 20 августа.

Проект "Сахалин-2" является крупнейшим в России по объему иностранных инвестиций и одним из крупнейших в мире комплексных проектов по добыче нефти и газа. Минприроды одобрило госэкспертизу "Сахалина-2" в 2003 году. Проект "Сахалин-2" разрабатывается на основе соглашения о разделе продукции. 55 процентов компании-оператора проекта Sakhalin Energy принадлежит Royal Dutch-Shell. Соглашение по "Сахалин-2" было подписано в 1994 году. Проект предполагает освоение Пильтун-Астохского и Лунского месторождений, извлекаемые запасы которых оцениваются в 150 млн. тонн нефти и 500 млрд. кубометров природного газа.

Подрядчик проекта "Сахалин-2" выплатил России первую компенсацию за нанесение вреда окружающей среде. Как сообщил замглавы Росприроднадзора Олег Митволь, сумма платежей составила 8 миллионов рублей. По его словам, это составляет доли процента от того, что компании предстоит заплатить, передает РИА Новости.

Решать, на что будут потрачены средства от "Сахалин-2", будет Минфин, добавил Митволь. Он также заявил, что видит в первых выплатах изменение ситуации в лучшую сторону. По его словам, теперь оператор проекта понимает, что "все у нас будет по закону".

Компания Sakhalin Energy - оператор проекта "Сахалин-2" - заявила, что дополнительные затраты, которые проект может понести из-за отмены положительного заключения экологической экспертизы, пойдут в категорию возмещаемых. Это снизит прибыль Российской Федерации от проекта "Сахалин-2". Об этом Sakhalin Energy сообщает на своем веб-сайте. Дополнительные расходы японских компаний на защиту окружающей среды при реализации проекта "Сахалин-2" составят около 20 миллиардов долларов. Такие данные привело министерство экономики Японии после того, как Минприроды России отозвало положительное заключение экологической экспертизы по освоению месторождений в рамках "Сахалин-2". Об этом сообщает РИА Новости со ссылкой на японские СМИ.

По их данным, дополнительные инвестиции Mitsui, которой принадлежит 25 процентов проекта, составят 5,4 миллиарда долларов. Второй японский участник проекта Mitsubishi вынужден будет направить на защиту окружающей среды 4,2 миллиарда долларов. Также расходы могут быть увеличены в случае затягивания работ при строительстве природоохранной инфраструктуры.

Кроме того, будущий премьер-министр Японии Синдзо Абе заявил, что отзыв

заклучения может серьезно повредить дипломатическим отношениям двух стран. Об этом сообщает Reuters.

3. Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, охраны недр, промышленной безопасности, безопасности гидротехнических сооружений на объектах промышленности и энергетики.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору является органом государственного горного надзора; специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы в установленной сфере деятельности; органом государственного энергетического надзора.¹

Руководство деятельностью Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору осуществляет Правительство Российской Федерации.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

¹ См. Постановление Правительства РФ «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» от 30.07.2004 № 401 // СЗ РФ. – 2004. – № 32. – Ст. 3348.

Служба самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности¹:

- требования к регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов и к ведению этого реестра;
- порядок оформления декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов и перечень включаемых в нее сведений;
- требования к составу и содержанию документов, касающихся оценки техногенного воздействия на окружающую среду;
- порядок осуществления экспертизы промышленной безопасности и требования к оформлению заключения данной экспертизы.

Служба осуществляет контроль и надзор²:

- за безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами, с целью обеспечения соблюдения всеми пользователями недр законодательства Российской Федерации, утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) по охране недр (в пределах своей компетенции), по безопасному ведению работ, а также с целью предупреждения и устранения их вредного влияния на население, окружающую среду, здания и сооружения;
- за соблюдением требований пожарной безопасности на подземных объектах и при ведении взрывных работ;
- за соблюдением собственниками гидротехнических сооружений и эксплуатирующими организациями норм и правил безопасности гидротехнических сооружений на объектах промышленности и энергетики, за исключением гидротехнических сооружений, полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления;

¹ П. 5.2.5., 5.2.6., 5.2.9., 5.2.8. Постановления Правительства РФ «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» от 30.07.2004 № 401 // СЗ РФ. – 2004. – № 32. – Ст. 3348.

² П. 5.3.1.7., 5.3.1.10., 5.3.1.9., 5.3.1. Постановления Правительства РФ «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» от 30.07.2004 № 401 // СЗ РФ. – 2004. – № 32. – Ст. 3348.

- государственный экологический контроль.

Служба выдает разрешения:

- на застройку площадей залегания полезных ископаемых в пределах горного отвода;
- на эксплуатацию поднадзорных гидротехнических сооружений¹
- на освоение участков лесных земель при переводе их в нелесные земли².

Кроме того, служба организует и проводит государственную экологическую экспертизу³:

- материалов по созданию организаций горно-добывающей и перерабатывающей промышленности, предусматривающих использование природных ресурсов;
- материалов, обосновывающих безопасность лицензируемой деятельности, способной оказывать техногенное воздействие на окружающую среду.

Федеральная служба осуществляет и некоторые иные полномочия в сфере управления отдельными природными ресурсами.

4. Федеральное агентство по недропользованию

Федеральное агентство по недропользованию является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования. Федеральное агентство по недропользованию осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы или подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти,

¹ П. 5.3.3.3., 5.3.3.4. Постановления Правительства РФ «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» от 30.07.2004 № 401 // СЗ РФ. – 2004. – № 32. – Ст. 3348.

² Приказ Ростехнадзора «Об утверждении инструкции по организации выдачи Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору разрешений на освоение участков лесных земель при переводе их в нелесные земли (РД-15-07-2006) от 20.07.2006 № 595 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2006. – № 28.

³ П. 5.3.10.4., 5.3.10.5. Постановления Правительства РФ «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» от 30.07.2004 № 401 // СЗ РФ. – 2004. – № 32. – Ст. 3348.

органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральное агентство по недропользованию осуществляет следующие полномочия¹:

- государственное геологическое изучение недр;
- экспертиза проектов геологического изучения недр;
- проведение геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр;
- проведение конкурсов и аукционов на право пользования недрами;
- проведение государственной экспертизы информации о разведанных запасах полезных ископаемых, геологической, экономической информации о предоставляемых в пользование участках недр;
- отнесение запасов полезных ископаемых к кондиционным или некондиционным запасам, а также определение нормативов содержания полезных ископаемых, остающихся во вскрышных, вмещающих (разубоживающих) породах, в отвалах или в отходах горно-добывающего и перерабатывающего производства, по результатам технико-экономического обоснования эксплуатационных кондиций для подсчета разведанных запасов;
- предоставление в пользование за плату геологической информации о недрах, полученной в результате государственного геологического изучения недр;
- выдача заключений об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки и разрешения на осуществление застройки площадей залегания полезных ископаемых, а также размещение в местах их залегания подземных сооружений;

¹ См. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию» от 17.06.2004 № 293 // СЗ РФ. – 2004. – № 26. – Ст. 2669.

- организационное обеспечение государственной системы лицензирования пользования недрами;
- учет поступающих заявок на получение лицензий, информирование о них органов исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации;
- принятие решений о предоставлении права пользования участками недр;
- принятие решений об утверждении итогов конкурсов или аукционов на право пользования участками недр;
- выдача, оформление и регистрация лицензий на пользование недрами;
- внесение изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформление лицензий;
- принятие решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр;
- определение конкретного размера ставки регулярного платежа за пользование недрами по каждому участку, находящемуся на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации или за пределами Российской Федерации на территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, а также арендуемых у иностранных государств или используемых на основании международного договора (если иное не установлено международным договором), в пределах минимальных и максимальных ставок, установленных законодательством Российской Федерации;
- рассмотрение и согласование проектной и технической документации на разработку месторождений полезных ископаемых;
- ведение государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых;
- ведение государственного баланса запасов полезных ископаемых;

- обеспечение постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списание с государственного баланса;
- ведение государственного учета и обеспечение ведения государственного реестра работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензий на пользование недрами.

5. Федеральное агентство водных ресурсов

Федеральное агентство водных ресурсов является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов. Федеральное агентство водных ресурсов осуществляет свою деятельность непосредственно или через свои территориальные органы (в том числе бассейновые) и через подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральное агентство водных ресурсов организует¹:

- территориальное перераспределение стока поверхностных вод, пополнение водных ресурсов подземных водных объектов;
- осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях двух и более субъектов Российской Федерации;
- осуществление мероприятий по охране водохранилищ, которые полностью расположены на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации и использование водных ресурсов которых

¹ П. 5.1.1., 5.1.3., 5.1.5. Постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов» от 16.06.2004 № 282 // СЗ РФ. – 2004. – № 25. – Ст. 2564.

осуществляется для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения двух и более субъектов Российской Федерации, в соответствии с перечнем таких водохранилищ, установленным Правительством Российской Федерации;

- осуществление мероприятий по охране морей или их отдельных частей, предотвращению их загрязнения, засорения и истощения вод, осуществление мер по ликвидации последствий указанных явлений.

К другим полномочиям Федерального агентства водных ресурсов относятся¹:

- проведение конкурсов и заключение государственных контрактов на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд;

- осуществление функций государственного заказчика межгосударственных, федеральных целевых, научно-технических и инновационных программ и проектов в сфере водопользования.

Кроме того, Федеральное агентство:

- осуществляет ведение государственного водного реестра, включая государственную регистрацию договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, перехода прав и обязанностей по договору водопользования, а также прекращения договора водопользования;

- осуществляет ведение Российского регистра гидротехнических сооружений;

- осуществляет владение, пользование и распоряжение водными объектами, отнесенными к федеральной собственности;

- разрабатывает и реализует в установленном порядке схемы комплексного использования и охраны водных объектов;

¹ См. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов» от 16.06.2004 № 282 // СЗ РФ. – 2004. – № 25. – Ст. 2564.

- ведет государственный мониторинг водных объектов и организацию его проведения;
- разрабатывает автоматизированные системы сбора, обработки, анализа, хранения и выдачи информации о состоянии водных объектов, водных ресурсах, режиме, качестве и использовании вод по Российской Федерации в целом, отдельным ее регионам, речным бассейнам;
- предоставляет водохранилища, которые полностью расположены на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации и использование водных ресурсов которых осуществляется для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения двух и более субъектов Российской Федерации, в соответствии с перечнем таких водохранилищ, установленным Правительством Российской Федерации, или частей таких водохранилищ, морей или их отдельных частей в пользование на основании договора водопользования или решений о предоставлении водных объектов в пользование;
- осуществляет гидрографическое и водохозяйственное районирование территории Российской Федерации;
- устанавливает режимы пропуска паводков, специальных попусков, наполнения и сработки (выпуска воды) водохранилищ;
- предоставляет в установленном порядке заинтересованному лицу сведения из государственного водного реестра или в письменной форме направляет ему мотивированный отказ в предоставлении таких сведений;
- осуществляет экономический анализ деятельности подведомственных государственных унитарных предприятий и утверждает экономические показатели их деятельности, проводит в подведомственных организациях проверки финансово-хозяйственной деятельности и использования имущественного комплекса;
- осуществляет иные функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в установленной сфере деятельности.

6. Федеральное агентство лесного хозяйства

Федеральное агентство лесного хозяйства является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений. Федеральное агентство лесного хозяйства осуществляет свою деятельность непосредственно, через свои территориальные органы или подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральное агентство лесного хозяйства осуществляет следующие полномочия¹:

- осуществляет установление возрастов рубок;
- рассматривает в установленном порядке материалы о переводе земель лесного фонда в земли других категорий;
- контролирует расходование средств, предоставляемых на осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области лесных отношений, осуществляемых за счет субвенций из федерального бюджета, в пределах своей компетенции;
- относит леса к ценным лесам и выделяет особые защитные участки и устанавливает их границы;
- относит леса к эксплуатационным, резервным лесам и устанавливает их границы;
- организует и обеспечивает в лесах, расположенных на землях лесного фонда, лесопатологический мониторинг и лесное семеноводство;
- осуществляет государственную инвентаризацию лесов;

¹ См. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства» от 16.06.2004 № 283 // СЗ РФ. – 2004. – № 25. – Ст. 2565.

- определяет количество лесничеств, лесопарков, устанавливает их границы;
- осуществляет функции по управлению государственным имуществом, оказанию государственных услуг в области лесных отношений, установленные Лесным кодексом РФ;
- осуществляет иные функции по управлению государственным имуществом, оказанию государственных услуг в установленной сфере деятельности.

Проверка лесхоза

Коллегия Счетной палаты РФ под председательством Сергея Степашина рассмотрела результаты проверки эффективности использования и распоряжения государственной федеральной собственностью в организациях, находящихся в ведении территориальных органов Рослесхоза по Московской, Ленинградской, Псковской областям и Краснодарскому краю. Проверка проведена в соответствии с планом работы на 2006 г. С сообщениями выступили аудиторы Михаил Одинцов и Сергей Абрамов.

В ходе проверки установлено, что использование и распоряжение федеральной собственностью в проверяемых территориальных органах Рослесхоза осуществлялось с многочисленными недостатками и нарушениями законодательства. Ни одним из проверяемых лесхозов не зарегистрировано право оперативного управления на объекты федерального недвижимого имущества, а также (за исключением Мослесхоза) на объекты строительства и земельные участки, на которых они расположены. Кроме того, были установлены случаи изменения существенных условий договоров, включение в них норм, не соответствующих Лесному кодексу РФ, а также передачи участков лесного фонда в аренду и краткосрочное пользование на основании неправомερных решений, принимавшихся на уровне директоров лесхозов. Процедура и формы предоставления участков лесного фонда в аренду, действовавшие в проверяемый период, не обеспечили соблюдения принципа, при котором победителем признается лицо, предложившее на прочих равных условиях наивысшую цену.

Ущерб, причиненный государству вследствие не возмещенных потерь лесного хозяйства, в Краснодарском крае составил более 2,5 млн. рублей. Кроме того, согласно материалам лесоустройства Лооского лесхоза Краснодарлесхоза, разработанным ФГУП «ГСЛП «Воронежлеспроект», изъятие 333, 0 га (93% общей площади изъятых земель) из земель лесного фонда произведено по основаниям, не предусмотренным действующим законодательством.

В материалах, представленных на коллeгию, отмечается, что в 2004-2005 гг. Рослесхоз не выдавал своим территориальным органам разрешения на получение задатков при проведении лесных конкурсов и аукционов, что привело к отказу ряда лесхозов, в частности, Мослесхоза и

Краснодарлесхоза, от проведения конкурсов и, соответственно, повлияло на эффективность освоения расчетной лесосеки. Так, в 2005 г. расчетная лесосека по рубкам главного пользования освоена в Московской области на 25,4%, в Псковской – на 32,6%, в Ленинградской – на 60%, в Краснодарском крае – всего на 18,5%. Такое невысокое освоение расчетной лесосеки ведет к потенциальной потере денежных средств, поступающих в бюджеты разных уровней от взимания лесного дохода.¹

7. Министерство сельского хозяйства

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим некоторые функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере управления отдельными видами природных ресурсов. К объектам управления можно отнести следующие:

- плодородные почвы,
- ресурсы животного мира, отнесенные к объектам охоты;
- водные биологические ресурсы и среда их обитания.

В компетенции Министерства сельского хозяйства выделяются некоторые полномочия в сфере управления природными ресурсами, в том числе нормативно правовое регулирование следующих вопросов²:

- правила использования и охраны объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты и рыболовства;
- методика расчета ущерба, причиненного водным биологическим ресурсам и среде их обитания;
- порядок оборота долей в общем объеме квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов в промышленных целях, закрепленных за российскими пользователями;
- правила и нормы в области мелиорации земель;

¹ Природно-ресурсные ведомости. – 2006. – № 2 (310). – С. 8.

² П. 5.2.1., 5.2.3., 5.2.9., 5.2.10., 5.2.26., 5.2.17., 5.2.21., 5.2.16. Постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» от 28.07.2004 № 315 // СЗ РФ. – 2004. – № 27. – Ст. 2778.

- планы проведения агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных и противозерозионных мероприятий в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения;
- перечень промысловых видов водных биологических ресурсов, видов живых организмов, являющихся живыми ресурсами континентального шельфа;
- порядок исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный незаконной добычей или уничтожением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты.

Министерство сельского хозяйства также осуществляет¹:

- проведение государственной экспертизы предпроектной и проектной документации на строительство и реконструкцию мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений с целью определения соответствия предпроектной и проектной документации исходным данным, техническим условиям и требованиям нормативной документации по проектированию и строительству, проектов мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений и утверждение указанной документации;
- организацию работ по разведению в полувольных условиях объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты;
- государственный учет и государственный мониторинг объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты;
- реестры и регистры в области плодородия почв.

¹ П. 5.5.6., 5.5.10., 5.6.9., 5.6.8. Постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» от 28.07.2004 № 315 // СЗ РФ. – 2004. – № 27. – Ст. 2778.

8. Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, карантин и защиты растений; охраны, воспроизводства, использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, водных биологических ресурсов и среды их обитания.

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору выдает лицензии на содержание и разведение объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и водных биологических ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания; разрешения на изъятие объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и лицензии на пользование объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты, и водными биологическими ресурсами; удостоверения на право охоты в соответствии с законодательством Российской Федерации; разрешения (включая введение и отмену ограничений) на ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из Российской Федерации, а также на транзит по ее территории животных, продукции животного происхождения, лекарственных средств.¹

9. Функциональные органы государственной власти

В системе федеральных органов исполнительной власти выделяются несколько органов, которые осуществляют одну или несколько функций в отношении определенных природных ресурсов.

Среди них можно назвать **Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий**, осуществляющее функции по

¹ См. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору» от 30.06.2004 № 327 // Российская газета. – 2004. – № 150.

выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, которое определяет состав документов государственного земельного кадастра и порядок их ведения; требования к кадастровому делению и порядок учета кадастровых единиц; порядок изменения границ кадастрового деления.¹

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости осуществляет следующие полномочия в сфере управления земельными ресурсами:

- организует создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов капитального строительства;
- организует проведение территориального землеустройства в соответствии с решениями органов государственной власти, а также территориального землеустройства на землях, находящихся в федеральной собственности;
- готовит землеустроительные материалы для установления государственной границы Российской Федерации, границ субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- осуществляет государственную кадастровую оценку земель и представление ее результатов в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- ведет государственный земельный кадастр, государственный градостроительный кадастр и государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства;

¹ См. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации» от 27.08.2004 № 443 // СЗ РФ. – 2004. – № 36. – Ст. 3670.

- проводит государственный мониторинг земель в Российской Федерации, в том числе с использованием автоматизированной информационной системы;
- осуществляет государственный земельный контроль;
- утверждает карты (планы) и материалы межевания объектов землеустройства.¹

Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации осуществляет нормативно-правовое регулирование в сфере топливно-энергетического комплекса, а также в области освоения месторождений полезных ископаемых на основе соглашений о разделе продукции. Министерство промышленности и энергетики РФ в пределах своей компетенции осуществляет функции федерального органа по техническому регулированию и уполномоченного органа по соглашениям о разделе продукции в отношении участков недр и месторождений всех видов полезных ископаемых.

К сфере деятельности Министерства относятся:

- годовые и квартальные балансы по основным видам топлива, нефтепродуктов и сжиженных углеводородных газов;
- методика формирования контрольных цифр средств государственной поддержки угольной отрасли по направлениям финансирования, а также программы развития угледобывающих регионов и программы ликвидации неперспективных и особо убыточных шахт и разрезов;
- нормативы технологических потерь электрической и тепловой энергии, углеводородного сырья;
- величина оперативного резерва мощности, порядок формирования и размещения технологического резерва мощности в Единой энергетической системе России;
- правила учета газа.

¹ См. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве кадастра объектов недвижимости» от 19.08.2004 № 418 // СЗ РФ. – 2004. – № 34. – Ст. 3554.

Министерство промышленности и энергетики также осуществляет ряд полномочий в области стандартизации, добровольной сертификации и деклараций о соответствии продукции нормам технических регламентов.¹

Федеральное агентство по энергетике является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере производства и использования топливно-энергетических ресурсов.

Агентство осуществляет:

- формирование государственных информационных ресурсов топливно-энергетического комплекса и распоряжение ими;
- разработку и доведение до получателей средств государственной поддержки угольной промышленности контрольных цифр в отношении средств государственной поддержки угольной промышленности по направлениям финансирования на соответствующий год и заключение с получателями средств государственной поддержки угольной промышленности договоров об их использовании;
- рассмотрение представленных получателями средств государственной поддержки угольной промышленности расчетов, анализ их обоснованности, при необходимости корректировку контрольных цифр и обязательств получателей этих средств, а также формирование и обоснование сводной заявки на средства государственной поддержки угольной промышленности, проекта сводного плана-графика выделения указанным получателям средств государственной поддержки угольной промышленности по направлениям финансирования;
- обеспечение контроля за распределением, доведением до получателей и целевым использованием средств государственной поддержки угольной промышленности;

¹ См. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Министерстве промышленности и энергетики Российской Федерации» от 16.06.2004 № 284 // СЗ РФ. – 2004. – № 25. – Ст.2566.

- работы и мероприятия, связанные с подготовкой и реализацией соглашений о разделе продукции.¹

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды осуществляет государственный учет поверхностных вод и ведение государственного водного кадастра в части поверхностных водных объектов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Также в пределах своей компетенции Федеральная служба осуществляет полномочия по:

- государственному мониторингу водных объектов в части поверхностных водных объектов;
- государственному мониторингу континентального шельфа;
- государственному мониторингу состояния исключительной экономической зоны Российской Федерации.²

В главе подробно описаны полномочия федеральных органов государственной власти, осуществляющих управление в сфере ресурсопользования. Автор включает в главу не только комплексные и отраслевые, но и функциональные органы власти, что позволяет составить более полное представление о компетенции органов управления в изучаемой сфере.

¹ См. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по энергетике» от 16.04.2004. № 287 // СЗ РФ. – № 25. – Ст. 2569.

² См. Постановление Правительства РФ «О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды» от 23.07.2004 № 372 // СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3262.

РАЗДЕЛ 4. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

Глава 1. Значение и содержание административного механизма

План

- 1. Роль административного механизма в управлении природными ресурсами*
- 2. Оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза*
- 3. Экологический контроль*
- 4. Лицензионно-договорные основы ресурсопользования*

1. Роль административного механизма в управлении природными ресурсами

В настоящее время в законодательстве и на практике уделяется большое внимание развитию административно-правовых средств управления природными ресурсами. Инструменты административного механизма тесно взаимосвязаны с нормативно-правовым регулированием природопользования. **Административное управление предполагает обеспечение ресурсопользования в соответствии с соответствующими нормативами и ограничениями, а также прямой контроль и лицензирование процессов ресурсопользования, указывающих ресурсопользователю рамки, которые он должен соблюдать.**

Административный механизм развивается под влиянием ряда факторов, среди которых можно выделить большую свободу экономических, предпринимательских, производственных отношений; потребность в упорядочении деятельности, которая оказывает воздействие на природные ресурсы, и необходимость контролировать эту деятельность; важность получения и систематизации информации о природных ресурсах и распространения этой информации; выполнение международных обязательств.

2. Оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза

Долгое время решение проблемы использования и охраны природных ресурсов виделось исключительно в обеспечении производства и потребления и осуществлении контроля за выбросами и сбросами загрязняющих веществ. То есть, должное внимание обеспечивалось лишь конечному звену процесса природопользования. В настоящее время усилия, как государства, так и хозяйствующих субъектов, направлены на то, чтобы процесс природопользования оказывал как можно меньшее отрицательное воздействие на состояние и качество окружающей среды и природных ресурсов, причем необходимо не только устранять негативные последствия этого процесса, но и должным образом предупреждать их. Именно на предупреждение экологически вредных последствий и направлены такие процедуры как *оценка воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (ОВОС)* и *экологическая экспертиза*.

Теоретически экологическая экспертиза и ее начальный этап – проведение оценки воздействия – основывается на **концепции приемлемого экологического риска**. Эта концепция получила широкое распространение в промышленно развитых странах как **средство поиска баланса между стратегиями экономического и экологического развития**. Приемлемый уровень экологического риска (причем, нулевым он быть не может) зависит от того, какие выгоды получает население при увеличении риска за счет повышения уровня социально-экономического благополучия и какие издержки необходимы для того, чтобы уровень экологического риска не превышал уровень социально приемлемого риска.

Экологическая экспертиза реализует вторую часть рассматриваемой концепции — управление риском, что подразумевает перенос приоритетов благополучия людей на приоритеты государственной политики. Таким образом, **экологическая экспертиза — это процесс принятия решений, в**

которых оценивается экологический риск и возможности его предупреждения.¹

Законодательно экологическая экспертиза определяется как установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.²

В сфере ресурсопользования объектами оценки воздействия и экологической экспертизы на федеральном уровне являются:

- **проекты федеральных целевых программ, предусматривающих строительство и эксплуатацию объектов хозяйственной деятельности, оказывающих воздействие на окружающую среду, в части размещения таких объектов с учетом режима охраны природных объектов;**
- **проекты соглашений о разделе продукции;**
- **материалы обоснования лицензий на осуществление деятельности, которая может оказать воздействие на окружающую среду, если их выдача относится в соответствии с законодательством Российской Федерации к компетенции федеральных органов исполнительной власти;**
- **проекты технической документации на новые технику, технологию, использование которых может оказать воздействие на окружающую среду, а также технической документации на новые вещества, которые могут поступать в природную среду;**
- **объекты государственной экологической экспертизы, указанные в Федеральных законах «О континентальном шельфе Российской Федерации»,**

¹ Глушкова В.Г., Макара С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М., 2003. – С. 213.

² Ст. 1 Федерального закона «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 № 174-ФЗ // СЗ РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4556.

«Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации»;

- объект государственной экологической экспертизы, ранее получивший положительное заключение государственной экологической экспертизы, в случае:

- доработки такого объекта по замечаниям проведенной ранее государственной экологической экспертизы;

- реализации такого объекта с отступлениями от документации, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы, и (или) в случае внесения изменений в указанную документацию;

- истечения срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы;

- внесения изменений в документацию, получившую положительное заключение государственной экологической экспертизы.¹

Оценка воздействия и экологическая экспертиза объектов регионального уровня предполагает изучение и формулирование заключения по:

- проектам целевых программ субъектов Российской Федерации, предусматривающим строительство и эксплуатацию объектов хозяйственной деятельности, оказывающим воздействие на окружающую среду, в части размещения таких объектов с учетом режима охраны природных объектов;

- материалам обоснования лицензий на осуществление деятельности, которая может оказать воздействие на окружающую среду, если их выдача относится в соответствии с законодательством Российской Федерации к

¹ См. ст. 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 № 174-ФЗ // СЗ РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4556.

компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- объектам государственной экологической экспертизы регионального уровня, ранее получившим положительное заключение государственной экологической экспертизы, в случае:

- доработки таких объектов по замечаниям проведенной ранее государственной экологической экспертизы;

- реализации таких объектов с отступлениями от документации, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы, и (или) в случае внесения изменений в указанную документацию;

- истечения срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы;

- внесения изменений в документацию, на которую имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы.¹

3. Экологический контроль

Экологический контроль – составная часть управления природными ресурсами, одна из функций управления. Экологический контроль – важнейшая правовая мера обеспечения рационального природопользования.

Экологический контроль – это система мер, направленная на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды.²

¹ См. ст. 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 № 174-ФЗ // СЗ РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4556.

² Ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133.

Контроль в основном выражается в проверке выполнения экологических требований по использованию природных ресурсов и обеспечению экологической безопасности. Поэтому **основная задача контроля** – обеспечение соблюдения природоресурсного законодательства, его норм (нормативов) и правил, а также выполнения планов и мероприятий по охране природных ресурсов и окружающей природной среды ресурсопользователями.

Формы экологического контроля:

1. **Информационная форма контроля** выражается преимущественно в сборе и анализе соответствующей экологической информации, необходимой для принятия государственными органами решений в области природопользования.

2. **Предупредительная форма** направлена на предупреждение экологических правонарушений и, следовательно, на недопущение наступления вредных последствий, которые могли бы возникнуть.

3. **Карательная форма контроля** выражается в применении мер государственного принуждения как к физическим, так и к юридическим лицам, нарушающим природоресурсное законодательство.¹

Виды экологического контроля:

- 1) государственный контроль
- 2) производственный контроль
- 3) общественный контроль.²

Задачей государственного экологического контроля является обеспечение выполнения правовых требований по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды от

¹ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): учебник для высших юридических учебных заведений. – М., 1999. – С. 450.

² Ч. 2 ст. 64 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133.

загрязнения всеми государственными органами, предприятиями, организациями и гражданами, которым такие требования адресованы.¹

Существенной **особенностью государственного экологического контроля** является то, что он ведется от имени государства. Государственный экологический контроль в большей степени влияет на процесс исполнения природоресурсного законодательства, поскольку он как инструмент административного механизма может использовать рычаги власти и принуждения.

Государственный экологический контроль можно разделить на

- **общий** (осуществляется органами общей компетенции)
- **специальный** (осуществляется органами специальной компетенции)

Принципы государственного экологического контроля:

- 1) законность
- 2) объективность
- 3) разделение хозяйственных и контрольных функций²

Сферой производственного экологического контроля является производственно-хозяйственная деятельность предприятий. Важность его проведения и высокая эффективность обусловлена тем, что предприятия являются основной категорией природопользователей. Именно им адресованы правовые требования, касающиеся обеспечения рационального и устойчивого природопользования.

Содержание производственного контроля зависит от специфики предприятия. Производственный экологический контроль может проводиться функциональными службами предприятия и в этом случае он становится более эффективным.

Задачи производственного экологического контроля в сфере ресурсопользования:

¹ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): учебник для высших юридических учебных заведений. – М., 1999. – С. 451.

² Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): учебник для высших юридических учебных заведений. – М., 1999. – С. 452.

- 1) проверка выполнения планов и мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов;
- 2) проверка соблюдения лимитов использования природных ресурсов;
- 3) выполнение требований природоресурсного законодательства.

В настоящее время предприятия обязаны представлять сведения о лицах, ответственных за проведение производственного экологического контроля, об организации экологических служб на объектах хозяйственной и иной деятельности, а также результаты производственного экологического контроля в соответствующий орган исполнительной власти, осуществляющий государственный экологический контроль.¹

Общественный экологический контроль еще не получил широкого распространения в природоресурсной сфере. Общественные организации и граждане должны иметь возможности реализации контрольных функций в процессе использования и охраны природных ресурсов, от которых зависит их жизнедеятельность и благосостояние. Общественный контроль может проводиться в рамках следующих процедур:

- общественная экологическая экспертиза
- общественные слушания по результатам оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду
- контроль за распоряжением природными ресурсами, находящимися в государственной собственности
- обращения в суд для обжалования незаконных действий или решений, а также бездействия государственных органов, их должностных лиц, предприятий–природопользователей
- требование информации о природных ресурсах, их состоянии, деятельности по отношению к природным ресурсам.

Повышению эффективности экологического контроля будет способствовать развитие сотрудничества и взаимодействие всех уровней

¹ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): учебник для высших юридических учебных заведений. – М., 1999. – С. 470-471.

управления, осуществляющих контроль. Так, результаты общественного экологического контроля, представленные в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению.

4. Лицензионно-договорные основы ресурсопользования

Особенностью регулирования ресурсопользования в России на современном этапе является то, что право пользования отдельными природными ресурсами (недрами, объектами животного мира и др.) устанавливается как **лицензией**, так и заключением на ее основе **договора**. Такая практика призвана служить гарантией обеспечения интересов общества и государства в процессе управления природными ресурсами, находящимися в собственности государства.

Лицензия и договор в сфере ресурсопользования приобретают все большее значение. Получение лицензии и заключение договора создают основание для приобретения права природопользования и ресурсопользования. Проведение такой деятельности без надлежаще оформленных документов является основанием для применения к виновному лицу мер юридической ответственности.

Значение лицензирования и договорной практики определяется также их функциями в механизме управления природными ресурсами. К таким **функциям** относятся:

- **информационная**, в рамках которой собирается, накапливается и распространяется информация о масштабах, видах и пределах ресурсопользования, о состоянии окружающей среды в месте его осуществления, о мерах по охране природных ресурсов и рациональному природопользованию и другая;
- **превентивная** – с учетом данных о масштабах и видах ресурсопользования посредством установления в лицензии и договоре

пределов использования природных ресурсов, химических, физических и биологических воздействий на природу, других экологически значимых условий осуществления такой деятельности достигается предупреждение вреда, наносимого природным ресурсам;

- **контрольная**, которая выражается в том, что, выдавая лицензию и заключая договор, уполномоченные государственные органы осуществляют превентивный контроль за соблюдением природопользователем – лицензиатом требований природоресурсного законодательства;
- **гаранта реализации прав** граждан и юридических лиц в области природопользования и охраны окружающей среды.¹

Хотя лицензирование и заключение договора касаются иногда одних и тех же общественных отношений, они являются правовыми инструментами реализации разных методов управления — административного и гражданско-правового.

Под лицензированием ресурсопользования понимается деятельность уполномоченных на то государственных органов, связанная с выдачей лицензий (или других разрешительных документов) на ресурсопользование или осуществление хозяйственных и иных работ, касающихся использования природных ресурсов.

Изучение практики показывает, что виды деятельности в сфере ресурсопользования, на осуществление которой требуется лицензия, можно подразделить на несколько групп:

- специальное природопользование — землепользование, лесопользование, пользование недрами, водами, животным миром;
- отдельные виды деятельности, связанные с геологическим изучением и использованием недр;
- промышленное рыболовство и рыбоводство;

¹ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): учебник для высших юридических учебных заведений. – М., 1999. – С. 342-343.

- деятельность по сбору и реализации сырья из дикорастущих лекарственных растений;
- вылов рыбы и других морепродуктов в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе РФ;
- оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу РФ;
- проектно-изыскательские работы, связанные с использованием земель;
- переработка нефти, газа и продуктов их переработки;
- транспортировка по магистральным трубопроводам нефти, газа и продуктов их переработки;
- эксплуатация нефтегазодобывающих производств;
- проведение экологической паспортизации, сертификации, экологического аудирования.

Лицензирование в сфере природопользования имеет некоторые особенности, обусловленные спецификой лицензируемых видов деятельности по использованию вод, недр, объектов животного мира и др. Такие особенности относятся к форме лицензии, сроку ее предоставления, условиям выдачи, содержанию, государственным органам, уполномоченным выдавать лицензии.

Наряду с государственной экологической экспертизой, экологической сертификацией и экологическим контролем, лицензирование является одним из основных и потенциально эффективных инструментов реализации административного механизма управления природными ресурсами. Одновременно лицензирование может рассматриваться как правовая мера обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды, комплексный правовой институт и как функция государственного управления в данной сфере.

В отличие от лицензии, **договор как инструмент управления природными ресурсами** получает развитие в России лишь в условиях рынка. При этом договор реализует **гражданско-правовой метод**

регулирования. Стороны договорных отношений автономны и административно независимы друг от друга. Их взаимные права и обязанности определяются не произвольно по усмотрению сторон, а вытекают из положений законодательства и строго в рамках компетенции соответствующего органа исполнительной власти.

Договор в сфере ресурсопользования – это соглашение двух или более лиц, либо соглашение между лицом и властным органом об установлении, изменении или прекращении прав и обязанностей по использованию природных ресурсов определенного вида.

Природоресурсное законодательство предусматривает специфические виды договоров, в том числе договор аренды земельного участка и лесного участка, договор водопользования, соглашение о разделе продукции, договор купли-продажи лесных насаждений.

Глава 2. Значение оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы для управления природными ресурсами

План

- 1. Цель проведения оценки воздействия на окружающую среду*
- 2. Этапы проведения оценки воздействия*
- 3. Государственная экологическая экспертиза*
- 4. Общественная экологическая экспертиза*
- 5. Принципы ОВОС и экологической экспертизы*

1. Цель проведения оценки воздействия на окружающую среду

В настоящее время основным нормативно-правовым актом, регулирующим порядок проведения ОВОС, является Положение об оценке намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в

Российской Федерации, которое было утверждено приказом Госкомэкологии РФ от 16.05.2000 г. № 372.¹

Согласно этому Положению оценка воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду представляет собой **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.**²

Целью проведения ОВОС является предотвращение или смягчение воздействия этой деятельности на окружающую среду и связанных с ней социальных, экономических и иных последствий.

ОВОС проводится для всех видов намечаемой хозяйственной и иной деятельности на самой ранней ее стадии – при подготовке технической и иной документации, обосновывающей развитие такой деятельности. Эта документация и является объектами ОВОС. Примерный перечень видов документации дается в статьях 11 и 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе».³

Обязанность проведения ОВОС лежит на **заказчике** соответствующей документации. Заказчик может поручить проведение ОВОС иному лицу – исполнителю. В процедуре ОВОС принимают участие и иные субъекты: органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, специально уполномоченные государственные органы в

¹ Положение об оценке намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, утв. приказом Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. № 372. // Росс. газ. (выпуск выходного дня № 35). – 2000. – № 170.

² П.1.1 Положения об оценке намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации // Росс. газ. (выпуск выходного дня № 35). – 2000. – № 170.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 48. – Ст. 4556.

области охраны окружающей среды, общественные организации и граждане.

Результатами оценки воздействия на окружающую среду являются:

- информация о характере и масштабах воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности, альтернативах ее реализации, оценке экологических и связанных с ними социально-экономических и иных последствий этого воздействия и их значимости, возможности минимизации воздействий;
- выявление и учет общественных предпочтений при принятии заказчиком решений, касающихся намечаемой деятельности;
- решения заказчика по определению альтернативных вариантов реализации намечаемой деятельности (в том числе о месте размещения объекта, о выборе технологий и иные) или отказа от нее с учетом результатов проведенной оценки воздействия на окружающую среду.

Результаты оценки воздействия на окружающую среду документируются в **материалах по оценке воздействия**, которые являются частью документации по деятельности, представляемой на экологическую экспертизу, а также используемой в процессе принятия иных управленческих решений, относящихся к данной деятельности.¹

ОВОС для трубопровода «Алтай»

«Зеленые» настаивают на проведении процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), а также общественной экологической и этнографической экспертиз строительства трубопровода «Алтай», – об этом заявил накануне Председатель Центрального Совета партии «Зеленые» Андрей Нагибин.

По его словам, сейчас вокруг строительства трубы поднимается новая протестная волна, складывается ситуация, схожая с совсем недавними событиями на Байкале. Однако, по мнению А. Нагибина, здесь просматривается явный политический подтекст. «Эта кампания носит

¹ П. 1.6. Положения об оценке намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации // Росс. газ. (выпуск выходного дня № 35). – 2000. – № 170.

заказной характер, когда под прикрытием экологических и этнографических лозунгов лоббируются геополитические интересы стран Запада». Последние недовольны тем обстоятельством, что в России начинает диверсифицировать состав потребителей своих энергоресурсов» – сказал А. Нагибин. Для предотвращения социальной напряженности в регионе необходимо проведение процедуры ОВОС и экспертиз с привлечением ведущих ученых и местного населения. «В результате этого мы получим реальную картину возможного воздействия строительства на окружающую среду. Кроме того, могут быть найдены дополнительные решения строительства газопровода», – отметил А. Нагибин.

Напомним, что в марте 2006 г. Президент РФ В.В. Путин заявил о намерении Российской Федерации поставлять 60-80 млрд. куб. газа в год в КНР, из которых 50% будет направлено из Западной Сибири. Для этого через пять лет предполагается построить новую трубопроводную систему «Алтай», стоимостью 10 млрд. долларов.¹

2. Этапы проведения оценки воздействия

Оценка воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду проводится в три этапа.²

1. Предварительный этап

В ходе первого этапа заказчик:

- уведомляет органы государственной власти о намечаемой деятельности;
- информирует общественность о проведении ОВОС;
- проводит предварительные консультации с целью определения участников процесса оценки воздействия на окружающую среду, в том числе заинтересованной общественности;
- проводит предварительную оценку воздействия на окружающую среду, в ходе которой собирает и документирует информацию о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, включая цель ее реализации, возможные альтернативы, сроки осуществления и предполагаемое место размещения, затрагиваемые административные территории, возможность трансграничного воздействия, соответствие территориальным и отраслевым планам и программам; о состоянии окружающей среды, которая может подвергнуться

¹ Природно-ресурсные ведомости. – 2006. – № 13 (297). – С.4.

² См. Положение об оценке намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации // Росс. газ. (выпуск выходного дня № 35). – 2000. – № 170.

воздействию, и ее наиболее уязвимых компонентах; о возможных значимых воздействиях на окружающую среду (потребности в земельных ресурсах, отходы, нагрузки на транспортную и иные инфраструктуры, источники выбросов и сбросов) и мерах по уменьшению или предотвращению этих воздействий.

На основании результатов предварительной оценки воздействия заказчик составляет техническое задание на проведение ОВОС, которое содержит:

- наименование и адрес заказчика (исполнителя);
- сроки, основные методы и задачи проведения ОВОС;
- предполагаемый состав и содержание материалов ОВОС.

При составлении технического задания заказчик учитывает требования специально уполномоченных органов по охране окружающей среды, а также мнения других участников процесса оценки воздействия на окружающую среду.

2. Исследовательский этап

Исследование по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности включает следующее:

- определение характеристик намечаемой хозяйственной и иной деятельности и возможных альтернатив (в том числе отказа от деятельности);
- анализ состояния территории, на которую может оказать влияние намечаемая хозяйственная и иная деятельность (состояние окружающей природной среды, природных ресурсов, наличие и характер антропогенной нагрузки и т.п.);
- выявление возможных воздействий намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду с учетом альтернатив;
- оценка этих воздействий (вероятности возникновения риска, степени, характера, масштаба, зоны распространения, а также прогнозирование экологических и связанных с ними социальных и экономических последствий);

- определение мероприятий, уменьшающих, смягчающих или предотвращающих негативные воздействия, оценка их эффективности и возможности реализации;
- оценка значимости остаточных воздействий на окружающую среду и их последствий;
- сравнение по ожидаемым экологическим и связанным с ними социально-экономическим последствиям рассматриваемых альтернатив, в том числе варианта отказа от деятельности, и обоснование варианта, предлагаемого для реализации;
- разработка предложений по программе экологического мониторинга и контроля на всех этапах реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- разработка рекомендаций по проведению послепроектного анализа реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности.

На основе проведенных исследований готовится **предварительный вариант материалов по ОВОС** (включая краткое изложение для неспециалистов).

3. Заключительный этап

На третьем этапе осуществляется подготовка **окончательного варианта материалов по ОВОС** с учетом замечаний, предложений и информации, поступившей от участников процесса оценки воздействия на окружающую среду на стадии обсуждения. В окончательный вариант материалов по оценке воздействия на окружающую среду должна включаться информация об учете поступивших замечаний и предложений, а также протоколы общественных слушаний (если таковые проводились).

Окончательный вариант материалов ОВОС утверждается заказчиком, передается для использования при подготовке обосновывающей документации и в ее составе представляется на государственную экологическую экспертизу, а также на общественную экологическую экспертизу (если таковая проводится).

Информирование и участие общественности осуществляется на всех этапах проведения ОВОС. Участие общественности в подготовке и обсуждении материалов оценки воздействия на окружающую среду обеспечивается заказчиком, организуется органами местного самоуправления или соответствующими органами государственной власти при содействии заказчика.

С момента утверждения окончательного варианта материалов ОВОС и до принятия решения о реализации намечаемой деятельности заказчик обеспечивает доступ общественности к этим материалам. Граждане и общественные организации могут направлять свои предложения и замечания по ним заказчику, который обеспечивает их документирование в течение 30 дней после окончания общественного обсуждения. В последующем предложения и замечания могут направляться в специально уполномоченный государственный орган в области проведения государственной экологической экспертизы.

3. Государственная экологическая экспертиза

Законом предусмотрено два вида экологической экспертизы: **государственная и общественная.**¹

В соответствии с действующим законодательством право на проведение государственной экологической экспертизы предоставлено Федеральной службе по надзору в сфере природопользования. Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору проводит государственную экологическую экспертизу материалов по созданию организаций горно-добывающей и перерабатывающей промышленности, предусматривающих использование природных ресурсов, а также материалов, обосновывающих безопасность лицензируемой деятельности,

¹ Ст. 4 Федерального закона «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 № 174-ФЗ // СЗ РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4556.

способной оказывать техногенное воздействие на окружающую природную среду.

Государственная экологическая экспертиза проводится экспертной комиссией, образованной федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов Российской Федерации для проведения экологической экспертизы конкретного объекта.¹

Заказчик документации представляет в соответствующий орган материалы в составе, предусмотренном законом. Должностное лицо государственного органа проверяет комплектность поступившей документации, определяет сложность объекта экологической экспертизы и в зависимости от сложности – срок и стоимость ее проведения. Затем формируется экспертная комиссия, подготавливается техническое задание для каждого эксперта.

Срок проведения государственной экологической экспертизы не может превышать 6 месяцев. Проведение экспертизы осуществляется за счет заказчика.²

Экологический аутсортинг для предпринимателей

С 2007 года, работая в технопарках, управляющих компаниях, системе офисных или торговых центров, можно будет гораздо проще сдавать экологическую документацию – об этом заявили на круглом столе в Агентстве по развитию предпринимательства Республики Татарстан. Идея родилась из проблем, с которыми сталкиваются небольшие предприятия, сдавая документацию в Управление Ростехнадзора по РТ.

Некомплектность документов, неправильность их оформления мешают выдать положительные заключения по документам, а сбор справок – помеха в работе малому предприятию. Именно поэтому Ростехнадзор по РТ совместно с Агентством по развитию предпринимательства предложили предприятиям работать в команде. Надзорный орган предложил предприятиям, состоящим в управляющих компаниях и технопарках, работать по принципам аутсорсинга в комплексе со всеми сразу, когда управляющая компания берет на себя

¹ Ч. 5 ст. 14 Федерального закона «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 № 174-ФЗ // СЗ РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4556.

² Ч. 4 ст. 14 Федерального закона «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 № 174-ФЗ // СЗ РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4556.

полномочия работать с Управлением Ростехнадзора, представляя интересы своих компаний. Таким образом, создавая комфортные условия бизнесу и оказывая услуги своим же структурам.

Идея была поддержана и Агентством, и самими бизнесменами. Теперь предстоит этап практического внедрения системы с оформлением соответствующих договоров.

Второй актуальной темой обсуждения круглого стола стала проблема, характерная для всего малого и среднего бизнеса – разработка нормативной документации по экологии. Руководителям организаций порой не под силу принимать на работу специалистов экологов, способных самостоятельно разрабатывать проекты нормативов допустимого воздействия на окружающую среду без привлечения сторонних организаций и дополнительных затрат на разработку. Именно поэтому предприятия обращаются к специализированным предприятиям-разработчикам, выплачивая им необоснованно большие суммы за эту работу. Как отметил руководитель Ростехнадзора по РТ Борис Петров, предприятия платят за свою лень и неграмотность. Инновацией, предложенной Ростехнадзором для упрощения работы в этом направлении, стало внедрение электронного документооборота. При получении документа будет производиться проверка полноты представленных сведений и соответствия проекта требованиям по составу и содержанию. По результатам проверки, поступившие материалы будут либо регистрироваться в канцелярии управления, либо обосновываться причина отказа в приеме проекта. Информация о результатах проверки в течение двух рабочих дней будет направляться заявителям посредством системы электронного документооборота. В случае наличия замечаний к проекту, они также будут направляться в электронном виде в течение 10 дней. Об окончании рассмотрения проекта и установления лимита на размещение отходов заявитель будет извещен в электронном виде.

Основным условием использования электронной схемы документооборота является наличие у заявителя должным образом оформленной электронно-цифровой подписи и договора с ЗАО «Такс-Нет» на оказание услуг специализированного оператора связи по обмену электронными документами. Этой системой уже пользуются в налоговых органах.

Генеральный директор Агентства Гульнара Сергеева отметила, что система разработана так, что предприниматели смогут сами заполнять необходимую документацию.¹

В соответствии с заданием эксперты изучают представленные материалы, анализируют заключение общественной экологической экспертизы (если таковая проводилась), поступившие предложения органов местного самоуправления, общественных организаций, граждан. При необходимости эксперты могут выезжать на место намечаемой

¹ Прохорова И. Экологический аутсорсинг для предпринимателей // Природно-ресурсные ведомости. – 2006. – № 24 (308). – С. 2.

деятельности для получения дополнительной информации, могут затребовать у заказчика представления дополнительных материалов. По результатам работы каждый из экспертов подготавливает индивидуальное экспертное заключение, на основе которых уже составляется заключение экспертной комиссии.

Результатом проведения государственной экологической экспертизы является заключение государственной экологической экспертизы. Заключение государственной экологической экспертизы может быть **положительным** или **отрицательным**. Положительное заключение должно содержать выводы о соответствии намечаемой деятельности требованиям экологического законодательства, о допустимости намечаемого воздействия на окружающую природную среду, о возможности реализации объекта экспертизы.¹ Правовым последствием отрицательного заключения государственной экологической экспертизы является запрет реализации объекта государственной экологической экспертизы.

Заключение должно быть одобрено квалифицированным большинством голосов, т.е. двумя третями от списочного состава экспертной комиссии и подписано всеми экспертами. Эксперт, не согласный с принятым заключением может сформулировать особое мнение, которое излагается в записке, прилагаемой к заключению. Если эксперты не могут прийти к единому выводу, сроки проведения экспертизы продляются, в состав комиссии включаются дополнительные эксперты. Если и после истечения продленного срока комиссия не может прийти к единому мнению, экспертиза считается завершенной без результата. Экспертиза проводится заново, все заключения и особые мнения принимаются к сведению.²

¹ Ст. 14, 18 Федерального закона «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 № 174-ФЗ // СЗ РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4556.

² См. п. 4.18 – 4.20 Регламента проведения государственной экологической экспертизы, утв. приказом Госкомэкологии РФ от 17 июня 1997 № 280 // БНА РФ. – 1997. – № 16.

Следует отличать такие случаи от проведения повторной экспертизы. Основаниями проведения повторной экспертизы являются:

- доработка материалов по замечаниям и предложениям экспертной комиссии;
- изменение условий природопользования;
- реализация объекта экспертизы с отступлениями от ранее принятых решений, получивших положительное заключение государственной экологической экспертизы;
- истечение срока действия положительного заключения;
- решение суда о признании заключения экспертизы незаконным.

Повторная экологическая экспертиза проводится экспертной комиссией, как правило, в первоначальном составе.¹

Положительное заключение государственной экологической экспертизы является одним из обязательных условий финансирования и реализации проекта. Несоблюдение требований обязательного проведения государственной экологической экспертизы проекта международного договора является основанием для признания его недействительным. Заключение экспертизы по проектам нормативно-правовых актов рассматривается принимающими эти акты органами государственной власти.

4. Общественная экологическая экспертиза

Общественная экологическая экспертиза может проводиться общественными организациями, отвечающим следующим требованиям:

- они должны быть зарегистрированы в установленном законом порядке в органах юстиции,

¹ П. 6.1., 6.2. Регламента проведения государственной экологической экспертизы, утв. приказом Госкомэкологии РФ от 17 июня 1997 № 280 // БНА РФ. – 1997. – № 16.

- их уставом в качестве основного направления деятельности должны быть предусмотрены организация и проведение экологических экспертиз.

Инициаторами проведения общественной экологической экспертизы могут выступать **граждане, любые общественные объединения, органы местного самоуправления.**¹

Строительство Алтайской ГЭС запрещено!

Общественная организация «Защита Тэнгри» получила официальное сообщение из межрегионального территориального управления Ростехнадзора по СФО о том, что Алтайская ГЭС исключена из отраслевого раздела Российского регистра гидротехнических сооружений.

Решение об исключении Алтайской ГЭС из регистра гидротехнических сооружений было принято после того, как Ростехнадзором были аннулированы декларации безопасности Алтайской ГЭС и положительное заключение государственной экспертизы декларации безопасности Алтайской ГЭС. Принято решение о запрете на проведение строительных работ по проекту Алтайской ГЭС, которое согласовано с начальником межрегионального территориального управления Ростехнадзора по СФО и с Полномочным представителем Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе А.В. Квашниным.

Общественная организация «Защита Тэнгри» считает решение о запрете строительства Алтайской ГЭС законным и обоснованным, так как намечаемое строительство опасного сооружения без необходимых инженерных изысканий и экспертиз создавало угрозу безопасности населения Республики Алтай и смежных с республикой субъектов. Мы неоднократно обращались в различные инстанции, включая Прокуратуру России, о принятии мер по предотвращению опасного строительства. Настоящее решение Ростехнадзора о запрете строительства Алтайской ГЭС, на наш взгляд, является закономерным завершением бесславной затеи строительства Алтайской ГЭС в обход требований закона.²

Необходимым условием проведения общественной экологической экспертизы является **регистрация заявления** общественной организации о ее проведении в органах местного самоуправления. В этом заявлении должны быть указаны наименование, юридический адрес, характер

¹ Ст. 20 Федерального закона «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 № 174-ФЗ // СЗ РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4556.

² Соловьева Л.Е. Строительство Алтайской ГЭС запрещено // Природно-ресурсные ведомости. – 2006. – № 24 (308). – С. 4.

предусмотренной уставом деятельности, сведения о составе экспертной комиссии, об объекте экспертизы и сроках ее проведения. Орган местного самоуправления обязан в семидневный срок зарегистрировать заявление или оказать в ее регистрации. Если местная администрация в этот срок не сообщает об отказе, заявление считается зарегистрированным. Основания отказа в регистрации заявления исчерпывающим образом определены в законе. Ими могут быть следующие обстоятельства:

- в документах и материалах, намечаемых для экспертизы, имеются сведения, составляющих государственную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну;
- по данному объекту уже было проведено ранее две общественных экологических экспертизы;
- имеются нарушения установленного порядка регистрации общественного объединения;
- общественная организация не соответствует указанным выше требованиям;
- поданное заявление не содержит всех необходимых требований.

С момента регистрации заявления общественная организация получает право требовать от заказчика предоставления всех необходимых документов и материалов, подлежащих экологической экспертизе, а от специально уполномоченного органа нормативно-техническую и нормативно-правовую документацию, необходимую для проведения экспертизы.¹

Общественная экологическая экспертиза может проводиться до государственной экспертизы или одновременно с ней.²

¹ Ст. 23-24 Федерального закона «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 № 174-ФЗ // СЗ РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4556.

² Ч. 1 Ст. 22 Федерального закона «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 № 174-ФЗ // СЗ РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4556.

Заключение общественной экологической экспертизы имеет **рекомендательное значение** как для заказчика, так и для государственных и муниципальных органов. Однако законом предусмотрена возможность утверждения заключения руководителем федеральных служб. В этом случае заключение приобретает **обязательный характер**, т.е. по своему значению приравнивается к заключению государственной экологической экспертизы.¹

5. Принципы ОВОС и экологической экспертизы

Основные принципы оценки воздействия на окружающую среду закреплены в Положении об оценке намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации № 372², а принципы экологической экспертизы – в Федеральном законе «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ³.

Обобщая положения названных нормативных актов можно выделить следующие принципы оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы:

- 1) **презумпция потенциальной экологической опасности** любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- 2) **обязательность** проведения ОВОС на всех этапах подготовки документации, обосновывающей хозяйственную и иную деятельность, до ее представления на государственную экологическую экспертизу и обязательность государственной экологической экспертизы до принятия решения о реализации объектов экспертизы;
- 3) **предупреждение** – недопущение возможных неблагоприятных воздействий на окружающую среду и связанных с ними социальных,

¹ Ст. 25 Федерального закона «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 № 174-ФЗ // СЗ РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4556.

² Российская газета (выпуск выходного дня № 35). – 2000. – № 170.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 48. – Ст. 4556.

- экономических и иных последствий в случае реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- 4) **альтернативность** – при проведении ОВОС заказчик (исполнитель) обязан рассмотреть альтернативные варианты достижения цели намечаемой хозяйственной и иной деятельности, а также «нулевой вариант» (отказ от деятельности);
 - 5) **комплексность** оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности и ее последствий;
 - 6) **обязательность** учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы;
 - 7) **достоверность и полнота информации**, представляемой на ОВОС и экспертизу (заказчик обязан предоставить всем участникам процесса оценки воздействия на окружающую среду возможность своевременного получения полной и достоверной информации);
 - 8) **независимость** экспертов экологической экспертизы;
 - 9) **научная обоснованность, объективность и законность** заключения ОВОС и экологической экспертизы (материалы по оценке воздействия на окружающую среду должны быть научно обоснованы, достоверны и отражать результаты исследований, выполненных с учетом взаимосвязи различных экологических, а также социальных и экономических факторов);
 - 10) **гласность, участие общественных объединений**, учет общественного мнения;
 - 11) **ответственность** участников экологической экспертизы за организацию, проведение и качество экологической экспертизы.

Глава содержит определение, цели и задачи административного механизма управления природными ресурсами и его основных инструментов – оценки воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду, экологической экспертизы,

экологического контроля и лицензирования. Глава подробно раскрывает суть, виды и порядок действия данных инструментов.

РАЗДЕЛ 5. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

Глава 1. Сущность экономического механизма управления природными ресурсами

План

- 1. Определение экономического механизма**
- 2. Значение экономического механизма**

1. Определение экономического механизма

Понятие «экономический механизм» может быть рассмотрено с нескольких точек зрения.

Во-первых, экономический механизм можно рассматривать как совокупность плановых, финансовых, товарно-рыночных, организационно-административных и иных мер, воздействующих на поведение людей в сфере использования природных ресурсов и способных создать материальную заинтересованность ресурсопользователей и иных участников процесса ресурсопользования при соблюдении экологических требований.¹

Во-вторых, экономический механизм представляет собой систему экономических инструментов поощрительного и принудительного характера, применение которых в управлении природными ресурсами обеспечивает достижение целей устойчивого развития.

В-третьих, понятие «экономический механизм» может быть рассмотрено в системе действующего природоресурсного законодательства. В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» законодатель отказался от употребления рассматриваемого термина, заменив его

¹ Глушкова В.Г., Макаре С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М., 2003. – С. 216.

понятием «экономическое регулирование в области охраны окружающей среды», которому на законодательном уровне не дано определения. Вместе с тем сущность его определена через закреплённую в главе IV названного закона систему методов, к числу которых отнесены:

- разработка государственных прогнозов социально-экономического развития на основе экологических прогнозов;
- разработка федеральных программ в области экономического развития РФ и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов РФ;
- разработка и проведение мероприятий по охране окружающей среды в целях предотвращения причинения вреда окружающей среде;
- установление платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- установление лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов;
- установление лимитов на размещение отходов и других видов негативного воздействия на окружающую среду;
- проведение экономической оценки природных объектов и природно-антропогенных объектов;
- проведение экономической оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;
- предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством РФ;
- поддержка предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в том числе экологического состояния), направленной на охрану окружающей среды;
- возмещение в установленном порядке вреда окружающей среде;

- иные методы экономического регулирования по совершенствованию и эффективному осуществлению охраны окружающей среды.¹

В зависимости от происходящих в государстве экономических процессов структура экономического механизма может существенно изменяться. Исходя из преобладания тех или иных инструментов могут быть выделены три типа экономических механизмов природопользования:

- 1) **стимулирующий** (с преобладанием рыночных инструментов и созданием благоприятной экономической среды для развития экологически чистых производств)
- 2) **жесткий** (с использованием административных и рыночных инструментов и подавлением посредством жесткой налоговой политики развития экологически опасных отраслей)
- 3) **мягкий** (с установлением ограничительных экологических рамок, слабо влияющих на темпы и масштабы экономического развития).² В России сейчас формируется мягкий экономический механизм.

2. Значение экономического механизма

В процессе управления природными ресурсами с помощью экономического механизма решается важная задача: использование природных ресурсов только тогда будет рациональным и устойчивым, когда станет составной частью самого хозяйственного механизма и когда будет экономически выгодно ресурсопользователю.

Если правовой и административный механизмы используют правовые и административные меры (разрешение споров, ответственность, возмещение ущерба, учет, контроль), то экономический механизм – именно экономические меры.

Суть экономического механизма управления природными ресурсами заключается в том, экономические средства и методы призваны

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 2. – Ст. 133.

² Бабина Ю.В. Варфоломеева Э.А. Экологический менеджмент – М., 2002. – С. 8.

побуждать субъектов управления надлежащим образом относиться к вопросам охраны ресурсов и природы, что принесёт им определённые экономические выгоды в процессе хозяйственной деятельности.

Экономический механизм управления природными ресурсами представляет собой совокупность следующих **инструментов**:

- 1) планирование и разработка мероприятий по использованию и восстановлению природных ресурсов
- 2) программно-целевые мероприятия
- 3) финансирование охраны и восстановления природных ресурсов
- 4) плата за использование природных ресурсов
- 5) экономическая оценка природных объектов и ресурсов
- 6) экологический аудит
- 7) экологическое страхование
- 8) налоговые льготы
- 9) предпринимательская деятельность
- 10) штрафы

В соответствии с действующими нормативно-правовыми документами экономический механизм охраны окружающей среды России включает как поощрительные элементы (позитивная мотивация), так и инструменты принуждения (негативная мотивация), при очевидном преобладании последних. Часть экономических инструментов управления, предусмотренных российским законодательством, до сих пор не применяется или применяется в крайне ограниченных масштабах.¹ Основу экономического механизма управления природными ресурсами в России составляют платежи за использование природных ресурсов и экономические санкции за экологические правонарушения.

Первая глава раздела кратко описывает понятие, значение и инструменты экономического механизма управления природными

¹ Бабина Ю.В. Варфоломеева Э.А. Экологический менеджмент – М., 2002. – С. 8-9.

ресурсами. В ней даны несколько определений экономического механизма, указаны его правовые основы и раскрыта суть данного механизма.

Глава 2. Элементы экономического механизма

План

- 1. Планирование в сфере природопользования*
- 2. Программно-целевые мероприятия*
- 3. Финансирование охраны и восстановления природных ресурсов*
- 4. Предпринимательская деятельность, осуществляемая в целях охраны природных ресурсов*

1. Планирование в сфере природопользования

Планирование (прогнозирование) представляет собой мероприятия, разрабатываемые на основе комплексного анализа важнейших факторов (демографическая ситуация, потенциал, социальная структура, состояние природных ресурсов) и перспектив их изменении с учётом природоресурсного потенциала отдельных регионов.¹

Планирование мероприятий по использованию природных ресурсов осуществляется с учётом федеральных программ в области экономического развития РФ, целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Федерации, прогнозов социально-экономического развития на основе экологических прогнозов.

Виды прогнозов:

- долгосрочные (1 раз в пять лет на 10-летний период)
- среднесрочные (от трех до пяти лет, ежегодно корректируются)
- краткосрочные (ежегодно отражаются в федеральном бюджете)

¹ Экологическое право: учебник для вузов / Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский и др. – М., 2001. – С. 149.

Планирование в сфере природопользования осуществляется как на федеральном уровне, так и в субъектах Федерации и муниципальных образованиях.

Планирование и разработка мероприятий должна осуществляться на основании научных исследований, направленных на решение задач в области использования и охраны природных ресурсов.

Объем планируемых мероприятий, а также их надлежащая реализация, позволяющая достигнуть планируемого результата, зависят от наличия финансовых средств, которые могут быть целевым назначением использованы в целях охраны природных ресурсов. На федеральном уровне общегосударственное значение несёт бюджет государства. В свою очередь региональные мероприятия финансируются, как правило, за счёт средств соответствующих субъектов РФ, либо долевого участия бюджетов нескольких регионов в случае решения вопросов, затрагивающих интересы более чем одного субъекта РФ. Органы местного самоуправления в пределах своей компетенции также принимают участие в разработке, на которые выделяются средства из муниципальных бюджетов.

Конкретные требования по планированию использования и охраны природных ресурсов устанавливаются в соответствующих природоресурсных актах:

- в Водном кодексе — схемы комплексного использования и охраны водных ресурсов (ст. 33)¹;
- в ФЗ «О животном мире» – федеральные, региональные и местные государственные программы по охране объектов животного мира и среды их обитания (ст. 18)²;
- Земельный кодекс и Лесной кодекс устанавливают, что планирование использования и охраны данных ресурсов и объектов осуществляется в

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 17. – Ст. 1462.

форме земле- и лесоустройства. Так, в статье 113 Земельного кодекса¹ говорится, что землеустройство включает в себя систему мероприятий, направленных на осуществление земельного законодательства, использования и охраны земель, создание благоприятной экологической среды и улучшение природных ландшафтов. Задачами землеустройства являются организация рационального использования земель во всех отраслях хозяйствования, создание условий поддержания устойчивых ландшафтов и охраны земель. Согласно статье 68 Лесного кодекса² лесоустройство включает в себя:

- 1) проектирование лесничеств и лесопарков;
- 2) проектирование эксплуатационных лесов, защитных лесов, резервных лесов, а также особо защитных участков лесов;
- 3) проектирование лесных участков;
- 4) закрепление на местности местоположения границ лесничеств, лесопарков, эксплуатационных лесов, защитных лесов, резервных лесов, особо защитных участков лесов и лесных участков;
- 5) таксацию лесов (выявление, учет, оценка качественных и количественных характеристик лесных ресурсов);
- 6) проектирование мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов.

2. Программно-целевые мероприятия

В практике управления природными ресурсами достаточно распространенным и эффективным является программно-целевой подход. Он предполагает выявление проблем регионального и общенационального развития, выделение актуальных проблем природопользования, разработка, на основе анализа проблемной ситуации, стратегии и тактики управления,

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.

включающих систему мер, путей и средств их реализации. В основу данного подхода положены следующие принципы:

- 1) целевой подход к решению проблем
- 2) выбор проблем в зависимости от их значимости
- 3) увязка с другими программами с учетом общих приоритетов социально-экономического развития страны и регионов
- 4) планирование и взаимодействие программных мероприятий
- 5) рассмотрение проблем и задач на отраслевом и территориальном уровне
- 6) возможность принятия сбалансированных решений, в первую очередь за счет обеспечения целевого управления межотраслевыми и межрегиональными связями
- 7) концентрация ресурсов (финансовых, информационных, организационных и иных) на решение поставленных задач.¹

Важнейшим инструментом программно-целевого подхода является *целевая программа*, выступающая как средство реализации государственной политики путем активного воздействия на природопользование для достижения конечных целей.

Целевая программа в сфере природопользования – это **увязанный по ресурсам, срокам осуществления, исполнителям комплекс мероприятий (научно-исследовательского, производственного, социально-экономического, природоохранного, организационно-хозяйственного характера), направленных на решение проблем природопользования и экологии (использование природоресурсного потенциала; здоровья населения; сохранение природных объектов и ресурсов; экологическое воспитание и образование и прочее).**²

Виды целевых программ:

- федеральные целевые программы

¹ Винокуров Ю.И., Горбачев В.Н., Резников В.Ф., Брютова С.А. Программно-целевое управление природопользованием в Алтайском крае // Ползуновский вестник. – 2004. – №12. – С. 14-23.

² См. Глушкова В.Г., Макар С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М., 2003. – С. 221-222.

- региональные целевые программы
- локальные целевые программы

В настоящее время возможность разработки и реализации федеральных целевых программ затрудняется в связи с изменениями федерального законодательства. Можно сказать, что правовая основа разработки и реализации программ отсутствует, поскольку с 1 января 2006 соответствующая статья Федерального закона «Об охране окружающей среды» утратила силу. Ранее действовавшие Водный кодекс 1995 года и Лесной кодекс 1997 года устанавливали полномочия федеральных и региональных органов государственной власти по разработке, утверждению и реализации федеральных и территориальных государственных программ по использованию, охране, защите соответственно водных и лесных ресурсов. Согласно новым Водному и Лесному кодексам разработка федеральных государственных программ не предусматривается. Например, в Водном кодексе 2006 года в качестве инструмента управления указаны только схемы комплексного использования и охраны водных объектов (статья 33)¹. Таким образом, к настоящему времени перестали действовать многие федеральные и региональные целевые программы. Так, Федеральная целевая программа «Экология и природные ресурсы России (2002 - 2010 годы)», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 7.12.2001 № 860)², была рассчитана на период с 2002 по 2010 год. Однако согласно распоряжению Правительства от 17.11.2005 № 1952-р реализация указанной целевой программы завершилась в 2005 году³.

Программный механизм сохранен на региональном уровне. **Региональные целевые программы** формируются на уровне субъектов Российской Федерации. Их особенностью является взаимодействие общегосударственных и территориальных интересов. Это определяет

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 52. (часть 2) – Ст. 4973.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 48. – Ст. 5060.

специфику разработки, направленности и реализации программ, которую можно охарактеризовать следующим образом:

- цели определяются региональными органами власти;
- мероприятия осуществляются в границах единицы административно-территориального деления Российской Федерации;
- управление проектированием и реализацией программ обеспечивается органами власти субъектов Федерации;
- предполагается сочетание экологических, санитарно-гигиенических, медицинских и социальных мероприятий;
- финансирование осуществляется на основе привлечения средств производственных предприятий, местных бюджетов, федерального бюджета.

Основными задачами региональных целевых программ являются:

- мониторинг природных ресурсов;
- мероприятия по охране, восстановлению природных ресурсов;
- внедрение экологически чистых технологий;
- социальное развитие региона.

Региональное программирование выступает как способ перераспределения компетенции между федеральными и региональными органами власти в области природоохранной деятельности. При этом государство осуществляет согласование мероприятий регионального характера в масштабе Российской Федерации.¹

В качестве примера региональных целевых программ могут быть приведены:

- областная целевая программа «Территориальная программа геологического изучения и воспроизводства минерально-сырьевой базы Тюменской области (без территории автономных округов) на 2005 – 2010

¹ Глушкова В.Г., Макара С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М., 2003. – С. 224.

гг.», утвержденная распоряжением Администрации Тюменской области 11.10.2004 № 811-рк¹

- ведомственная целевая программа «Развитие земельных отношений и рационального использования земельных ресурсов Ямало-Ненецкого автономного округа (2006 – 2008 гг.)», утвержденная Постановлением Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа 22.12.2005 № 365-А²
- Окружная целевая программа «Леса Ямало-Ненецкого автономного округа на 1999 – 2000 годы», утвержденная распоряжением Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа 09.03.1999 № 166³.

На муниципальном уровне также осуществляется разработка и реализация целевых программ, например, решением Тюменской городской Думы от 29.04.1999 № 415 была утверждена городская целевая программа «Обучение населения, подготовка специалистов органов управления г. Тюмени и аварийно-спасательных сил к действиям в чрезвычайных ситуациях»⁴; решением Сургутской городской Думы от 02.12.2005 г. № 530-III ГД была утверждена городская целевая программа «Охрана природы и рациональное использование природных ресурсов города Сургута на 2006 - 2010 годы»⁵.

На **локальном уровне** планирование представлено программой природоохранных мероприятий на предприятии. Это комплекс документов перспективного планирования, ориентированный на достижение конечной цели (решение проблем ресурсопользования). В документах дается характеристика научно обоснованным мероприятиям по охране окружающей среды, рациональному использованию природных ресурсов, определяется последовательность и сроки реализации намеченных

¹ Текст официально опубликован не был // см. СПС «Консультант»

² Красный Север. – 2006. – № 9.

³ Сборник постановлений и распоряжений администрации Ямало-Ненецкого автономного округа. – 199. – № 3.

⁴ Текст официально опубликован не был // см. СПС «Консультант»

⁵ Сургутская трибуна. – 2005. – № 241-242.

мероприятий, оценивается потребность в материальных и финансовых ресурсах. Эти документы составляют вторую часть *эколого-экономического паспорта предприятия* – **комплексного документа, содержащего характеристику взаимоотношений предприятия с окружающей природной средой.**¹

Экологические программы и проекты иногда рассматривают как дополнение к производственным программам и техническим проектам при осуществлении хозяйственной деятельности предприятий разных типов, расположенных на территории данного региона. Это необходимая и своевременная тенденция, которая способствует централизации ресурсов экологической деятельности и ее координации. Поскольку предприятие – основной потребитель природных ресурсов, большинство экологических программ и проектов имеют административную, технологическую и финансовую привязку к конкретным предприятиям.

3. Финансирование охраны и восстановления природных ресурсов

Финансы как инструмент управления природными ресурсами представляют собой систему отношений по формированию и расходованию фондов денежных средств, обслуживающих процессы охраны и воспроизводства природных ресурсов. Финансы имеют довольно сложную структуру, объединяя фонды денежных средств, образуемых на общенациональном, региональном и местном уровнях, а также на предприятиях – природопользователях.

Финансы неразрывно связаны с деятельностью субъектов управления по регулированию экономики с образованием и расходованием средств различных бюджетов.

Финансирование мероприятий по использованию и охране природных ресурсов производится за счет следующих **источников средств:**

¹ Глушкова В.Г., Макаре С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М., 2003. – С. 224.

- 1) бюджеты всех уровней;
- 2) средства предприятий, учреждений, организаций;
- 3) внебюджетные поресурсные и территориальные экологические фонды;
- 4) фонды экологического страхования;
- 5) кредиты банков;
- 6) средства населения (добровольные взносы, в том числе иностранных юридических лиц и граждан);
- 7) экологические гранты.¹

Одним из эффективных финансовых инструментов управления природными ресурсами являются *экологические фонды*, средства которых могут быть использованы для восстановления потерь природных ресурсов, компенсации причиненного вреда и решения других неотложных задач.

Экологический фонд – внебюджетный государственный либо негосударственный фонд, создаваемый для решения неотложных задач, возникающих в процессе природопользования.

Внебюджетные и целевые поресурсные фонды создаются для исключения остаточного принципа выделения средств на выполнение мероприятий по охране и воспроизводству отдельных видов природных ресурсов. В 1990-х годах в России были сформированы следующие внебюджетные фонды:

- воспроизводства минерально-сырьевой базы
- воспроизводства охраны и защиты лесов
- восстановления и охраны водных объектов.

До 1995 года существовал государственный внебюджетный фонд, созданный по постановлению Правительство РФ. **Федеральный экологический фонд** Российской Федерации являлся ядром системы экологических фондов. Основная цель деятельности фонда – разработка и

¹ Глушкова В.Г., Макаре С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М., 2003. – С. 238.

реализация федеральных и межрегиональных программ и привлечение для этого средств территорий, предприятий, организаций и других возможных источников.¹ Действия Федерального экологического фонда регулировались Положением, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.06.1992 г. № 442 «О федеральном экологическом фонде Российской Федерации». Оно определяло основные задачи и функции фонда, порядок использования его средств.

Помимо этого фонда существовали также:

- Федеральный фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы
- Фонд управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов
- Федеральный фонд восстановления и охраны водных объектов
- Фонд по охране озера Байкал

С 1995 года средства Федерального экологического фонда РФ были консолидированы (включены) в федеральный бюджет. С 1 января 2001 года Федеральный экологический фонд и другие внебюджетные экологические фонды федерального уровня были упразднены.

Территориальные экологические фонды – второй уровень государственных внебюджетных экофондов. В соответствии с ранее действовавшим Бюджетным кодексом РФ, решениями органов представительной власти субъектов РФ и муниципальных образований могли создаваться целевые бюджетные экологические фонды, которые имели то же значение, что и действовавшие ранее государственные внебюджетные экологические фонды. Они предназначались для финансирования региональных и местных мероприятий, направленных на улучшение качества окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности. В качестве примера можно назвать экологические фонды Архангельской и Новосибирской областей, г. Москвы.

¹ Глушкова В.Г., Макара С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М., 2003. – С. 244.

В настоящее время значительное число фондов создано и функционирует на уровне муниципальных образований (г. Архангельск, Пермь и др.).

В 2000 система территориальных экологических фондов была упразднена. Средства от платежей за загрязнение окружающей среды были переданы в доходы региональных и местных бюджетов.

Таким образом, в настоящее время Федеральный экологический фонд упразднен, а региональные и местные фонды существуют в качестве целевых бюджетных фондов в рамках бюджетной системы России. В новом Федеральном законе «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. №7-ФЗ отсутствуют какие-либо правовые нормы, регламентирующие деятельность по аккумулярованию средств для их целевого использования на природоохранные цели. Основные направления трансформации системы экологических платежей и экологических фондов связаны с реформированием бюджетного и налогового законодательства России.

В настоящее время в основном создаются **общественные экологические фонды**, аккумулирующие средства предприятий – природопользователей, граждан, общественных объединений. Эти фонды создаются общественными экологическими объединениями, профессиональными союзами и расходуются исключительно на охрану окружающей природной среды, в том числе и отдельных природных ресурсов. Порядок образования и использования указанных фондов определяется общественными объединениями, учредившими данные фонды.

Крупные предприятия Волгограда – за экологию

Более 1 млрд. рублей планируется инвестировать в природоохранную деятельность в Волгоградской области в 2007 г. В основном это произойдет за счет собственных средств крупных промышленных и нефтеперерабатывающих предприятий Волгограда.

71 млн. руб., поступившие в экологический фонд региона в 2007 г., будут направлены на сбор, утилизацию и ликвидацию отходов, выполнение природоохранных мероприятий по сохранению биоразнообразия и экологического просвещения населения, прикладные научные исследования в области охраны окружающей среды. При этом 25 млн. из них пойдут на

проведение мониторинга окружающей среды и приобретение оборудования для организации мониторинговых исследований качества атмосферного воздуха.

На проектирование полигонов твердых бытовых отходов, а также разработку проектно-сметной документации по восстановлению естественных нерестилищ ценных видов рыб планируется выделить более 3 млн. руб.¹

Например, в 1994 г. Правительством Российской Федерации с участием Международного банка реконструкции и развития, Глобального экологического фонда, Европейского союза, правительств Канады, Норвегии, США, Финляндии, Швейцарии был разработан Проект по управлению окружающей средой, являющийся частью Рамочной программы по окружающей среде. Один из компонентов проекта – Российская программа организации инвестиций в оздоровление окружающей среды. Программа разработана и направлена на совершенствование и поддержку реализации государственной экологической политики на федеральном, региональном и местном уровнях.

В качестве еще одного примера можно привести деятельность фонда «Институт Устойчивых Сообществ».²

Головной офис Института Устойчивых Сообществ находится в штате Вермонт и имеет свои представительства в Болгарии, Македонии и России. Текущий годовой бюджет Института составляет 9,5 миллиона долларов, 90 процентов из которых направляется непосредственно на поддержку проектов в области охраны и использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Фонд поддерживает и реализует ряд программ:

1. Программы по разработке планов действий населения на местном уровне, направленные на содействие сообществам в разработке общей концепции развития и определение приоритетов в решении социально-экономических и экологических проблем.

¹ Бюллетень «Использование и охрана природных ресурсов в России». – 2007. – № 1. – С. 67.

² Электронный ресурс. Режим доступа: www.iscmoscow.ru

2. Программы по экообразованию и образованию для устойчивого развития, которые направлены на воспитание нового поколения лидеров на основе обучающих программ, привязанных к проблемам общества. Программы по укреплению гражданского общества, направленные на оказание помощи некоммерческим организациям, служащим связующим звеном между гражданами и государством, в обеспечении более эффективной деятельности и более активной работы с гражданами.
3. Проекты по охране окружающей среды, направленные на решение актуальных экологических проблем – таких как деградация лесов, загрязнение воздуха и воды – с помощью низкочастотных методик, которые можно использовать в других регионах.
4. Проекты по развитию экологически ориентированного бизнеса, направленные на оказание поддержки местным сообществам со стороны администраций и бизнеса, начиная с предпринимателей и кончая крупными корпорациями.

Основной опыт Института Устойчивых Сообществ заключается в применении «социальных» методов управления, которые включают такие технологии, как вовлечение общественности, создание некоммерческих организаций, создание координационных советов, разработка и внедрение программ по экологическому образованию для устойчивого развития, использования современных информационных стратегий, внедрение моделей реализации локальных планов действий по охране окружающей среды. Фонд уделяет особое внимание поиску совместных решений по природоохранным, экономическим и социальным вопросам, так как интегрированный подход обеспечивает движение к устойчивому развитию.

Экологический фонд предприятия создается в виде специального фонда в местном отделении банка, обслуживающего предприятие. Прежде всего, он формируется на экологически опасных предприятиях. Источниками формирования являются:

- амортизационные отчисления по природоохранным объектам и сооружениям;
- платежи за загрязнения окружающей среды в пределах нормы;
- штрафные платежи за превышение норм загрязнения;
- платежи на цели воспроизводства (восстановления) расходуемых природных ресурсов (рентные платежи), вносимые предприятиями, когда они восстанавливают эти ресурсы за счет собственных средств или банковских кредитов (в том числе отчисления в фонд возмещения стоимости геолого-разведочных работ);
- целевые субсидии (субвенции, дотации) и кредиты на осуществление природоохранных мероприятий, получаемых на конкурсной основе из средств бюджета, территориальных внебюджетных экологических фондов;
- кредиты банков;
- доходы от хранения в банке средств экофондов предприятия;
- прибыль предприятия, включая экономию по выплате налога на прибыль при ее использовании на финансирование природоохранных нужд.

Основные направления расходования средств экологических фондов предприятия:

- 1) природоохранные нужды;
- 2) осуществление компенсационных расчетов с другими предприятиями, а также с юридическими лицами и гражданами;
- 3) финансирование технологической реконструкции основных производственных процессов предприятия.¹

Таким образом, **основная роль экологических фондов** должна заключаться в финансировании природоохранных мероприятий, привлечении различных слоев общества к обсуждению и решению проблем использования и охраны природных ресурсов, поддержанию диалога

¹ Глушкова В.Г., Макара С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М., 2003. – С. 246-247.

населения с лицами, принимающими управленческие решения, специалистами и средствами массовой информации.

«В защиту будущего»

Делиться с природой лучше не улыбкой, а как минимум – частью прибыли.

Российский офис американского Института устойчивых сообществ (ISC), открытый в середине 90-х в Москве, после десяти лет успешной работы продолжит в ближайшие годы свою деятельность по реализации в России грантовых программ, нацеленных на решение социально-экономических и экологических проблем. Об этом нам сообщил в интервью президент ISC Джордж Гамильтон, приехавший в Москву на совещание Совета директоров созданного в 2005 году сотрудниками российского представительства ISC фонда «Устойчивое развитие»

Джордж Гамильтон и его коллега, член Совета директоров ISC, известный в США «мороженовый магнат» Джерри Гринфилд, будучи в Москве, встречались с представителями крупных российских и западных компаний, обсуждая с ними возможности оказания финансовой поддержки фонду «Устойчивое развитие». Дж. Гамильтон убежден, что в России уже появились компании, готовые поддерживать социальную сферу, внедрять энергосберегающие технологии и защищать природу, своим вкладом способствуя улучшению в стране экономической и экологической ситуации.

Что такое социально ответственный бизнес – американский бизнесмен Джерри Гринфилд знает не понаслышке, демонстрируя российским коллегам собственный пример. В 1978 году вместе с другом Беном он основал фирму по производству мороженого «Ben&Jerry's». Начинали Бен и Джерри с маленького домашнего кафе, сейчас их бизнес оценивается в 250 млн. долларов. За эти годы Джерри усвоил хороший жизненный урок: если у тебя есть деньги, нужно помогать тем, кто в них нуждается. И тогда эти деньги вернутся к тебе сторицей. «Заставить многих других бизнесменов думать так же, как я, непросто, – говорит Дж. Гринфилд. – Их учили зарабатывать как можно больше, а оказание любой помощи – это затраты, которые, на первый взгляд, не окупаются. Окупаются – могу сказать по своему опыту! Да и кто позаботится об охране окружающей среды, если не мы, бизнесмены? В России, как и в ряде других стран, правительство не готово нести это бремя. Пора бы уже перестать ждать помощи сверху, а самим выявлять проблемы и решать их самостоятельно».

На вопрос, почему американский Институт устойчивых сообществ так заинтересован помогать России в решении ее социально-экономических и экологических проблем, Джордж Гамильтон отвечает: «Миссия нашей неправительственной некоммерческой организации – сделать мир более здоровым. Россия – самая крупная страна, и от того, насколько успешно она будет решать свои проблемы, каким будет благосостояние ее граждан, – во многом зависит обстановка в мире. Наша организация далека от политики, мы представляем интересы простых людей, которым безразлично, что с ними будет. Это больше, чем политика, это – создание

светлого будущего для наших детей. Мы всегда успешно сотрудничали с Министерством природных ресурсов Российской Федерации, ценили поддержку российского правительства. Надеемся, российские власти и дальше будут видеть в нас надежного партнера, который умеет добиваться практических результатов в сфере охраны окружающей среды».¹

Формирование механизма финансирования природопользования в России имеет ряд **проблемных вопросов**:

- 1) нескоординированность действий органов управления федерального и регионального уровней;
- 2) проблемы разграничения полномочий федеральных и региональных органов государственной власти;
- 3) необходимость создания целевых фондов охраны и воспроизводства природных ресурсов;
- 4) нежелание и невозможность предприятий инвестировать средства в охрану и восстановление природных ресурсов.

4. Предпринимательская деятельность, осуществляемая в целях охраны природных ресурсов

Предпринимательская деятельность, осуществляемая в целях охраны природных ресурсов, является одним из составных элементов *экологического предпринимательства*.

Экологическое предпринимательство – деятельность, направленная на решение проблем экологической безопасности непосредственными участниками природоохранной деятельности — предпринимателями за счет их экономических средств. В результате экологического предпринимательства создается экологический рынок, с помощью которого улучшается среда обитания людей и экономится природоресурсный потенциал. Экологический рынок – это подчинённая законам стоимости, спроса и предложения сфера трудового и

¹ Красногорская И. В защиту будущего // Государственные ресурсы России. – 2006. – № 4. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.gosresurs.ru/news/view/182.html>

товарноденежного обращения, где свободно формируются спрос, предложение и цена на «экологические товары», «экологические услуги» и другие виды работ производственного и непроизводственного характера.

От активизации экологического предпринимательства, от создания необходимых и достаточных условий для его развития будут в решающей степени зависеть улучшение деятельности по охране природных ресурсов и устойчивое развитие.

Экологическое предпринимательство – управление деятельностью по развитию предприятий, разрабатывающих и развертывающих природовосстановительные процессы и технологии, создающих будущие технологические комплексы управления природными ресурсами.

Сегодня такая деятельность стало растущим промышленным сектором рынка, который оценивается в 200 млрд. долл. Темпы роста мирового рынка экологических товаров и услуг прогнозируются в 5% ежегодно. Можно констатировать, что появляется все больше доказательств того, что экологическая и социальная ответственность оправдывает себя как с точки зрения здравого смысла, так и с точки зрения бизнеса. Более того, экологическое предпринимательство направлено на достижение целей устойчивого развития.¹

В России экологическое предпринимательство как сегмент национального рынка начало формироваться в 1988-1989 годах. С 1991 года по 2000 год число предприятий, оказывающих различные экологические услуги, периодически либо сокращалось, либо увеличивалось в зависимости от процесса реорганизации государственных органов управления.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» в статье 17² узаконил предпринимательскую деятельность, осуществляемую в целях охраны окружающей среды и природных ресурсов, и объявил о ее

¹ Игнатов В.Г., Кокин А.В. Экология и экономика природопользования. – Ростов н/Д., 2003. – С. 39.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 2. – Ст. 133.

государственной поддержке посредством установления налоговых и иных льгот в соответствии с законодательством.

Виды экологического предпринимательства, связанные с деятельностью в сфере природопользования:

- экологическое аудирование производств предприятий–природопользователей и субъектов предпринимательства
- экологическая сертификация
- экологическая паспортизация природопользователей
- проведение оценки воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду (разработка природоохранных разделов проектной документации)
- наладка и эксплуатация природоохранного оборудования
- оценка экологической безопасности материалов, веществ, технологий, оборудования, промышленных производств и промышленных объектов
- экологическое обучение, повышение квалификации и профессиональная переподготовка кадров
- экологический консалтинг
- разработка и внедрение программных средств в области охраны окружающей среды, используемых для государственного управления и отчетности
- работы и/или услуги по добыванию, содержанию, продаже, скупке, обмену, пересылке, хранению, вывозу за границу и ввозу в страну зоологических и ботанических коллекций, биологических объектов
- проведение обследований по выявлению деградированных и загрязнённых земель в целях их консервации и реабилитации
- проведение внутрихозяйственных работ, связанных с нарушением почвенного покрова и снятием плодородного слоя
- экологический мониторинг

- обоснование лимитов природопользования¹

В настоящее время в России формируются необходимые организационно-правовые и экономические условия для становления предпринимательской деятельности, осуществляемой с целью охраны природных ресурсов и окружающей среды в целом.

Глава описывает некоторые экономические инструменты управления природными ресурсами. Следует отметить, что экономический механизм в настоящее время находится на стадии формирования и не все его инструменты находят однозначную оценку специалистов. Более того, некоторые из них исследователи относят не к экономическим, а к административным инструментам, например, планирование. Некоторые из экономических инструментов лишь закреплены в законодательстве, однако не находят должного применения на практике.

Глава 3. Плата за природные ресурсы

План

- 1. Развитие принципа «платности природопользования»*
- 2. Сущность платы за природные ресурсы*
- 3. Виды и структура платы*

1. Развитие принципа «платности природопользования»

Плата за природные ресурсы занимает центральное место в экономическом механизме управления природными ресурсами. На практике она применялась ещё в бывшем СССР. Так, ставки возмещения затрат на геологоразведочные работы были введены в 1968 г. Плата за воду, забираемую промышленными предприятиями, была введена с 1988 г.

¹ Экологическое право. Курс лекций и практикум / под ред. д.ю.н., проф. Ю.Е. Винокурова. – М., 2003. – С. 165-166.

Современная система платежей за природные ресурсы начала формироваться в 1970-е годы. В числе первых появились такие элементы, как «*попенная плата*» в лесной промышленности, плата за водные и земельные ресурсы, ставки возмещения затрат на геологоразведочные работы. В это же время стали применяться штрафные санкции за нерациональное использование ресурсов.¹

Принцип платности использования ресурсов был закреплён как основополагающий в законе «Об охране окружающей природной среды» в 1991 году. Платное природопользование было введено с целью рационального и комплексного использования природных ресурсов; улучшения охраны окружающей среды; выравнивания социально-экономических условий хозяйствования при использовании природных ресурсов; формирования специальных фондов финансирования по охране и воспроизводству природных ресурсов.

В дальнейшем принципы платного природопользования нашли отражение в природоресурсных законах РФ, таких как:

- Закон «О плате за землю»(1991);
- Законы «О недрах» (1992) и «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О недрах»(1995);
- Закон «О ставках отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы» (1995);
- Закон «О континентальном шельфе» (1995);
- Водный кодекс РФ (1995);
- Закон «О плате за пользование водными объектами» (1998);
- Лесной кодекс РФ (1997);
- Закон «О животном мире» (1995).

В настоящее время **правовая основа платежей за природные ресурсы** включает:

¹ Глушкова В.Г., Макаре С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М., 2003. – С. 225.

- Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ¹
- Налоговый кодекс РФ от 05.08.2000 № 117-ФЗ²
- Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 N 145-ФЗ³
- Водный кодекс РФ от 03.06.2006 № 74-ФЗ⁴
- Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ⁵
- Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ⁶
- Федеральный закон РФ «О животном мире» от 24.04.1995 № 52-ФЗ⁷
- Закон РФ «О недрах» от 21.02.1992 № 2395-1⁸

2. Сущность платы за природные ресурсы

Основными факторами формирования платы за природные ресурсы являются отношения собственности на природные ресурсы, издержки на их воспроизводство и рентообразующий характер использования природных ресурсов.

Основная цель платежей – стимулирование природопользователей к рациональному использованию тех ресурсов, за которые они платят, и к повышению эффективности их деятельности по охране природных ресурсов.

Выделяют следующие различные по своей экономической природе **виды платы за природные ресурсы:**

- 1) за право пользования природными ресурсами в пределах установленных лимитов
- 2) за сверхлимитное и нерациональное использование природных ресурсов

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 2. – Ст. 133.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 32. – Ст. 3340.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 17. – Ст. 1462.

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 10. – Ст. 823.

3) на воспроизводство и охрану природных ресурсов

Плата за право пользования природными ресурсами – это цена потребляемого количества ресурса или услуги, оказываемой при использовании природным ресурсом. Взимается в составе налогов, арендной платы или иных формах, предусмотренных законодательством. Базовые нормативы платы устанавливаются государственными органами управления в виде отчислений из стоимости ежегодного нормативного объема добычи природных ресурсов и части дополнительной прибыли, полученной при использовании относительно лучших по качеству и местоположению природных ресурсов.

Плата за нерациональное использование природных ресурсов – это форма экономической ответственности предприятия за ущерб, причиненный в результате несоблюдения норм и правил охраны природных ресурсов и их рационального использования. Нормативы штрафной платы устанавливаются в кратном размере исходя из величины недополученной прибыли.

Плата за воспроизводство и охрану природных ресурсов – компенсация затрат организаций и ведомств, которые осуществляют воспроизводство и охрану отдельных видов природных ресурсов. Этот вид платы является формой возмещения затрат на осуществление этой деятельности. При определении размера данного вида платежей необходимо учитывать затраты на воспроизводство природного ресурса, организацию системы контроля и мониторинга состояния природного ресурса, особенности охраны конкретных видов природных ресурсов от отрицательных последствий хозяйственной деятельности. Нормативы платы определяются по возобновимым природным ресурсам исходя из затрат на их восстановление и охрану, по невозобновимым ресурсам – на основе подсчета затрат на их выявление, оценку и подготовку к использованию. Этот вид платежей включается в себестоимость продукции.

В современных условиях плата за природные ресурсы выполняет **фискальную и воспроизводственную функции**. Платежи за природные ресурсы распределяются между всеми уровнями управления: федеральным, субъектами Федерации и местным самоуправлением. Пропорции при распределении платежей устанавливаются в зависимости от договоренностей, социально-экономических и природных условий территории.¹

В последние годы в России проявилась тенденция к агрегированию, укрупнению платежей за природные ресурсы путем объединения принципиально различных видов (платы за право пользования, платы за воспроизводство и охрану, рентной платы) в один вид — плату за пользование без ее структуризации в целях последующего обоснованного распределения между бюджетами разных уровней. Объединение принципиально разных по своей экономической природе видов платежей за природные ресурсы ведет к потере их значимости, открытости и прозрачности, что отражается на основных направлениях использования бюджетных средств.

Еще одной новацией в природоресурсных отношениях стало взимание платы за информацию о природных ресурсах. Например, с 1 января 2007 года предоставление копий документов, сведений из водного реестра, предоставление выписок из государственного лесного реестра является платным.

Среди основных проблемных вопросов, связанных с ресурсными платежами, можно назвать также следующие:

- нормативы платы за природные ресурсы остаются длительное время постоянными, что ведет к потере их актуальности в условиях перехода к рыночной экономике;

¹ Глушкова В.Г., Макара С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М., 2003. – С. 227-228.

- не сформированы правовой и экономической механизмы федеративных отношений в сфере природопользования с обеспечением принципов государственного регулирования и последовательной реализации принципов совместного ведения вопросов природопользования;
- недостаточна нормативно-правовая база, устанавливающая платежи за природные ресурсы;
- не унифицирована система платежей за природные ресурсы;
- упрощена структура платежей как элемента налоговой системы, что усиливает их непрозрачность, смешивает их фискальные и воспроизводственные функции.

Сегодня для промышленных предприятий вода фактически не стоит ничего: 50 копеек за кубометр. На самом деле цена на воду должна быть не меньше чем 2–2,5 рубля за куб (в Европе она и вовсе составляет 2–2,5 евро): только при такой стоимости государство сможет содержать водные объекты в более или менее приличном состоянии. Сегодня же в структуре себестоимости любой производимой в России продукции этот природный ресурс занимает в среднем лишь сотую долю всех расходов, а ведь нет ни одного предприятия, которое могло бы работать без воды. Столь же дешево обходится промышленникам сброс стоков: 500 млн. рублей на всю территорию Российской Федерации.

Поэтому с 2007 года промышленные предприятия начнут платить за воду больше: пока лишь на 20%, чтобы нагрузка не показалась им неподъемной. На 15–20% подорожает вода и для водоканалов. Последние, кстати, приносят государству большой ущерб: по данным Росводресурсов, при транспортировке они теряют в своих сетях в лучшем случае до 40% воды. Есть и такие регионы, потери которых достигают 60–70%... В то же время для населения цена воды останется на прежнем уровне, пообещал в своем интервью руководитель Федерального агентства водных ресурсов Р. Хамитов.

3. Виды и структура платы

Плата за природные ресурсы устанавливается на основе их экономической оценки. Базовая цена природных ресурсов должна определяться на основе данных государственного учета, кадастровых и экономических оценок соответствующих видов природных ресурсов, а также с учетом различий в качестве, естественной продуктивности, местонахождения и условий использования этих природных ресурсов и

дифференцироваться на основе получаемого дохода. Представляется целесообразным направление части средств от платы за право пользования природными ресурсами на социально-экономическое развитие соответствующей территории, на развитие ее социальной и экологической инфраструктуры, что позволит перевести отношения собственника и пользователя природными ресурсами на реальную экономическую основу.

Система платежей за природные ресурсы представляет собой взаимосвязь таких элементов как:

- источники платежей
- виды и формы платы
- методы определения размера отдельных видов (форм) платы
- порядок установления, изъятия и использования платы
- направления платежей¹

Плательщиками являются предприятия, объединения, организации, которые используют природные ресурсы или оказывают воздействие на окружающую среду, вне зависимости от форм собственности.

Источники платежей включают:

- доход предприятия;
- уставный капитал предприятия;
- себестоимость продукции;
- резервный фонд;
- заёмные средства.

В настоящее время существуют следующие **виды платежей за пользование природными ресурсами**:

1. Платежи за ресурсы недр (налог на добычу полезных ископаемых; плата за геологическую информацию; разовые платежи за использование недр; сбор за участие в конкурсе (аукционе); сбор за выдачу лицензий)

¹ Глушкова В.Г., Макара С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М., 2003. – С. 225.

2. Платежи за водные ресурсы (водный налог, плата за пользование водным объектом, плата за предоставление сведений из водного реестра)
3. Платежи за ресурсы леса (арендная плата, плата по договору купли-продажи лесных насаждений, плата за предоставление выписок из государственного лесного реестра)
4. Платежи за земельные ресурсы (земельный налог, арендная плата)
5. Платежи за растительный и животный мир (сборы за пользование объектами животного мира)
6. Платежи за рекреационные ресурсы

Платежи, полученные от ресурсопользователей, **распределяются по нескольким уровням:**

- налоговые доходы федерального бюджета;
- неналоговые доходы федерального бюджета;
- налоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации;
- неналоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации;
- налоговые доходы местных бюджетов;
- неналоговые доходы местных бюджетов.

Глава посвящена одному инструменту экономического механизма – платежам за природные ресурсы. Для изучения предлагается информация о развитии принципа платности природопользования, анализируется сущность платы за природные ресурсы, описывается существующая в настоящее время система природоресурсных платежей.

Глава 4. Экономическая оценка природных ресурсов

План

- 1. Понятие и цели экономической оценки*
- 2. Развитие процесса оценки природных ресурсов*
- 3. Подходы к экономической оценке природных ресурсов*
- 4. Объекты экономической оценки*
- 5. Международная практика оценки природных ресурсов*

1. Понятие и цели экономической оценки

Понятие оценки связано с философской категорией «ценность». Ценность отражает значение объекта, обусловленное человеческой потребностью в нем и характерными свойствами самого объекта.

Экономическая оценка природных ресурсов представляет собой определение их ценности в денежном выражении в определенных социально-экономических условиях производства при заданных режимах природопользования и экологических ограничениях на хозяйственную или иную деятельность.¹

Оценка природных ресурсов состоит в сопоставлении свойств, присущих ресурсам, с критериями ценности, которая выдвигает человеческое общество. В зависимости от вида человеческих потребностей ценность может быть материальной, социально-политической, эстетической и пр. При этом выделяют:

- **экономическую оценку** – определение общественной полезности природных ресурсов (т.е. вклада в удовлетворение общественных потребностей через производство или потребление);

¹ Лукьянчиков Н.Н., Потравный И.М. Экономика и организация природопользования: учебник для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – С. 179.

- **внеэкономическую оценку** – определение экологической, социальной, эстетической, культурной или иной ценности ресурса, обычно не выражаемой в экономических показателях.¹

Осознание необходимости экономической (стоимостной) оценки природных ресурсов и одновременно с этим практические работы по этой проблеме начались во многих странах мира несколько десятилетий назад. Отставание нашей страны в решении этих проблем очевидно, так как только с развитием рыночных отношений возникла реальная необходимость стоимостной оценки природоресурсного потенциала. Указанная проблема тем более очевидна, что поддержание современного экономического уровня страны в значительной мере зависит от степени рациональности использования, вовлечения в хозяйственный оборот, в том числе и от сдачи в аренду природных ресурсов.

Цели экономической оценки природных ресурсов:

- 1) определение стоимости природных ресурсов в денежном выражении;
- 2) выбор оптимальных параметров их использования;
- 3) оценка экономической эффективности инвестиций в природоресурсный комплекс;
- 4) определение убытков от нерационального и некомплексного использования природных ресурсов;
- 5) отражение оценки доли природных ресурсов в структуре национального богатства;
- 6) установление платежей за пользование природными ресурсами;
- 7) установление штрафов за нарушение условий пользования природными ресурсами и за нанесение ущерба другим природным ресурсам;
- 8) определение залоговой стоимости природных объектов и ресурсов;
- 9) прогнозирование и планирование использования природных ресурсов;

¹ Глушкова В.Г., Макар С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М.: Гардарики, 2003. – С. 52-

- 10) определение величины компенсационных платежей, связанных с выбытием или изменением целевого назначения природных ресурсов;
- 11) обоснование наиболее рациональных форм собственности на определенные природные ресурсы.¹

2. Развитие процесса оценки природных ресурсов

Оценка природных ресурсов – сложная междисциплинарная, межведомственная задача. Основные проблемы в этом вопросе возникают из-за отсутствия общепринятой методологии экономических оценок ресурсов и процессов ресурсопотребления, а также отсутствия соответствующей правовой и нормативно-методической базы.

Разработку методов денежных оценок природных ресурсов в России длительное время сдерживали следующие факторы:

- 1) недостаточная теоретическая база;
- 2) природные ресурсы рассматривались в отрыве от проблем оценки элементов национального богатства и их воспроизводства;
- 3) отсутствие единых согласованных методических подходов по социально-экономической оценке природных ресурсов (стоимости земли, недр, лесов и др.);
- 4) отсутствие общего государственного подхода к оценке природных ресурсов;
- 5) природные ресурсы не учитываются в составе национального богатства страны, наряду со стоимостью основных производственных фондов, зданий и сооружений;
- б) разработка методологии и методик оценки различными министерствами и ведомствами.

В настоящее время работы по стоимостной оценке природных ресурсов в современном ее понимании находятся в самой начальной стадии.

¹ Лукьянчиков Н.Н., Потравный И.М. Экономика и организация природопользования: учебник для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – С. 179.

Значительный интерес к вопросам экономической оценки природных ресурсов и оценки ущерба от загрязнения и нерационального природопользования был проявлен в связи с формированием в стране в конце 1980-х — начале 1990-х годов системы платного природопользования. Этому способствовало принятие ряда законов «О плате за землю», «О недрах» и Закона РФ «Об охране окружающей природной среды» (1991), а также Водного кодекса РФ, Лесного кодекса РФ, ФЗ «О животном мире», ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», которые заложили основу перехода на рыночные отношения в сфере природопользования. Однако сложность практического применения указанных экономических оценок, отсутствие должной информационной и нормативной базы не привели к реальному использованию оценок.

Так, в 1993—1997 гг. в соответствии с распоряжением Правительства РФ в виде эксперимента в ряде субъектов Российской Федерации отрабатывались вопросы учета и социально-экономической оценки природных ресурсов. Значительный интерес при этом представляет работа в данном направлении, проделанная в Иркутской, Ленинградской, Московской и Ярославской областях. Например, в Ярославской области в научно-производственном предприятии «Кадастр» выполнялись аналитическая и практическая работа по экономической (денежной) оценке природных ресурсов, в том числе — с участием специалистов США. В 1997 году завершился эксперимент по разработке комплексных территориальных кадастров природных ресурсов как инструмента учета, сбора, обработки и предоставления на федеральном и региональном уровне информации, необходимой для принятия управленческих решений, которая в том числе может быть использована и при установлении системы стоимостных показателей.

С принятием Гражданского Кодекса Российской Федерации интерес к оценке природных ресурсов возобновился на новом уровне. Это связано с наличием в ГК РФ статьи 130, которая относит природные ресурсы к

недвижимости, в связи с чем возникает проблема их экономической оценки. В настоящее время ряд коммерческих и общественных структур (Российское общество оценщиков, Федеральный фонд оценки и др.) проводят определенную работу по развитию оценочной деятельности в сфере природопользования. При этом делается попытка принятия указанными структурами нормативных документов в этой сфере. В то же время вопросы введения лицензирования оценочной деятельности, утверждения нормативных и методических документов в этой области требуют осуществления соответствующего государственного регулирования через систему органов, уполномоченных в природоресурсной сфере.¹

Новые природоресурсные акты, например, Лесной кодекс 2006 года закрепляют оценку природных ресурсов в качестве экономического инструмента управления природными ресурсами.

3. Подходы к экономической оценке природных ресурсов

Важным направлением в улучшении охраны и использования природных ресурсов является определение адекватной экономической оценки природных ресурсов и природных услуг.

Экономисты-экологи пытаются оценить природные ресурсы и экологические функции, повысить конкурентоспособность природы в борьбе с техногенными решениями. Это не означает, что можно точно экономически оценить все природные блага и услуги.

Среди имеющихся подходов к определению экономической ценности природных ресурсов и природных услуг, которые позволяют получить конкретную оценку, можно выделить базирующиеся на:

- *рыночной оценке*
- *ренте*
- *затратном методе*

¹ Лукьянчиков Н.Н., Потравный И.М. Экономика и организация природопользования: учебник для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – С. 182-183.

- *альтернативной стоимости*
- *общей экономической ценности (стоимости)*

Не все эти подходы хорошо разработаны, в них имеются противоречивые моменты, однако на их основе можно хотя бы в самом первом приближении оценить экономическую ценность природных ресурсов. К сожалению, нигде в мире нет адекватной стоимостной оценки природных ресурсов и эколого-экономического ущерба. Общим случаем является недооценка используемых природных ресурсов, занижение их цены. Это объясняется понятным экономическим бессилием перед стоимостной оценкой колоссальной сложности природы, ее функций, взаимосвязей, системности и комплексности.

4. Международная практика оценки природных ресурсов

В международной практике в настоящее время наиболее распространенной является следующая классификация видов стоимости и соответствующих методов оценки природных ресурсов:

1. Оценка ресурса в случае его **использования с изъятием**, в результате которой определяется ценность, извлекаемая при изъятии природных ресурсов из окружающей среды (т.е. стоимость ресурса «с изъятием» — стоимость изъятия).
2. Оценка ресурса при его **использовании без изъятия** — ценность, заключающаяся в ресурсах, используемых без изъятия из окружающей природной среды (т.е. стоимость «без изъятия»). Стоимость без изъятия оценивается в основном «*контингентными*» методами, основанными на проведении опросов в той или иной форме.

Стоимость изъятия, в свою очередь, рассчитывается двумя методами:

- **рыночные оценки**, применимые при заготовке древесины, рыболовстве, охоте в промышленных масштабах. При добыче минеральных ресурсов оценки рассчитываются на основе рыночных цен на соответствующие товары, производимые из природных ресурсов;

- **нерыночные оценки**, применимые при сборе грибов и ягод, охоте и рыболовстве, осуществляемых не в промышленных масштабах, при рекреации. Рассчитываются на основе контингентных методов, в том числе в сочетании с использованием рыночных цен на соответствующие или аналогичные товары или услуги, транспортных издержек, гедонических цен.

Стоимость без изъятия обычно подразделяется на три основные части:

- **оценка выбора** — оценка ресурса с точки зрения возможности использования его в будущем (в том числе как самим опрашиваемым, так и другими) с помощью контингентных методов;
- **оценка отложенного использования** — во что нынешнее поколение оценивает поддержание возможности для будущих поколений использовать природные ресурсы (оценивается с помощью контингентных методов);
- **оценка существования** — оценка природного объекта/ресурса с точки зрения его существования безотносительно к возможности использования его в настоящее время или в будущем.¹

Данная глава является введением к части, раскрывающей экономическую оценку природных ресурсов. Здесь представлен обзор общих понятий и направлений оценки, объектов экономической оценки природных ресурсов, а также рассматриваются проблемы, возникающие при оценке природных ресурсов. В качестве дополнительного материала представлена международная практика оценки природных ресурсов.

¹ Глушкова В.Г., Макар С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М.: Гардарики, 2003. – С. 75-

Глава 5. Отдельные методы экономической оценки природных ресурсов

План

- 1. Затратный метод*
- 2. Рентный метод*
- 3. Воспроизводственный метод*
- 4. Затратно-ресурсный и результативный методы*
- 5. Рыночная и экспертная оценки*
- 6. Метод альтернативной стоимости (упущенной выгоды)*
- 7. Концепция общей экономической ценности*
- 8. Кадастровый метод*
- 9. Значение методов экономической оценки природных ресурсов*

1. Затратный метод

В соответствии с этим методом оценка природных ресурсов определяется по величине затрат на их добычу, освоение или использование.

Затратный метод оценки природных ресурсов – это определение общей совокупности всех элементов затрат живого и овеществленного труда (непосредственно трудовых затрат, средств производства и иных составляющих) на освоение, разведку, вовлечение в хозяйственный оборот, количественное воспроизводство и качественное возобновление, а также на охрану и защиту различных видов природных ресурсов.¹ Исчисление такого рода затрат может производиться в ценах как на какой-либо исходный момент (по величине и структуре издержек), так и в существующих ценах на момент проведения расчетов.

¹ Лукьянчиков Н.Н., Потравный И.М. Экономика и организация природопользования: учебник для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – С. 184.

Если суммировать затраты на подготовку и использование природных ресурсов, то эту величину можно принять в качестве отправной точки при определении цены ресурса. Затратный метод широко используется для оценки стоимости воссоздания природного блага при его утрате и деградации. В этом случае рассчитываются компенсирующие потенциальные затраты, необходимые на замещение потерянного или поврежденного ресурса идентичным в данном или альтернативном месте. Например, если в результате добычи полезных ископаемых изымается или разрушается плодородный почвенный слой, минимальной экономической оценкой теряемой или деградированной почвы будут затраты на восстановление плодородия этого участка (рекультивации) или повышения плодородия другого участка для компенсации потери первого участка.

Экономическую ценность природных ресурсов можно определить, применяя следующие **варианты расчета затрат**:

1. *Метод оценки по непосредственным (прямым) затратам* – суммирование затрат на освоение и использование (эксплуатацию) ресурсного источника.
2. *Метод оценки по издержкам* – учет не только непосредственных финансовых затрат на хозяйственное освоение ресурсного источника, но и ущерб, вызванный его эксплуатацией (косвенные затраты).¹

Положительными характеристиками затратного метода является простота и возможность широкого использования. Данный подход особенно часто используется при экономической оценке минеральных ресурсов, применяется также для экономической оценки отдельных видов биологических природных ресурсов.

Основным недостатком затратного метода является противоречие, которое возникает при оценке природных ресурсов с помощью этого подхода: чем лучше по качеству природный ресурс, тем меньшую оценку в

¹ Глушкова В.Г., Макара С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М.: Гардарики, 2003. – С. 56-57.

соответствии с затратным подходом он получит. Так, природный ресурс более высокого качества, расположенный в более удобном для освоения месте, получит меньшую стоимость, в то время как его потребительская стоимость будет выше «плохого» ресурса. Например, лучшая в мире земля чернозем в центре европейской части России требует меньше затрат на подготовку и использование в сельском хозяйстве, чем аналогичный по размеру участок, находящийся на севере и требующий дополнительной расчистки. Кроме того, данный метод, как правило, не учитывает экологическую значимость природного ресурса. Таким образом, данный подход практически не применим для стимулирования рационального природопользования.

2. Рентный метод

Рентный метод основан на выявлении дополнительного экономического эффекта, возникающего при использовании данного ресурса, по сравнению с другим, худшим ресурсом.

Рентный метод – это определение дополнительного дохода, получаемого без затрат труда и предпринимательской деятельности в результате эксплуатации лучших природных ресурсов (по качеству, местоположению, естественным и экологическим условиям производства)¹.

Данный подход к экономической оценке природных ресурсов базируется на концепции существования *дифференциальной ренты*. В зависимости от количественных и качественных характеристик, а также местоположения ресурсные источники одного вида приносят неодинаковую пользу на единицу затрат, т.е. дифференциальную ренту. Она рассчитывается по принципу замыкающих затрат – предельно допустимых расходов, которые готово нести общество ради получения единицы данного ресурса, а большие расходы уже неэффективны. Разность между

¹ Экология и экономика природопользования: учебник для вузов / под ред. проф. Э.В. Гирусова, проф. В.Н. Лопатина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2003. – С. 190.

замыкающими затратами и индивидуальными фактическими затратами показывает, каков выигрыш при использовании единицы данного вида ресурсов. В соответствии с этим подходом худшие ресурсные источники получают нулевую оценку, хотя их использование экономически эффективно. Дифференциальная рента является основой экономических отношений в сфере природопользования. Это обусловлено тем, что переход к рыночным условиям хозяйствования требует создания системы природопользования, основанной на налогообложении недвижимости. В основе современных концепций налогообложения недвижимости лежит принцип изъятия дифференциальной ренты в пользу общества. Она должна явиться важнейшим источником доходов бюджетов различных уровней, а также регулятором распределения различных видов деятельности на конкретной территории.

Под рентой, таким образом, понимается некоторый доход, который получает собственник природного ресурса, сдавая его в аренду или эксплуатируя самостоятельно. Ценность природного ресурса определяется именно доходом, который он может приносить. Природный объект приносит рентный доход при наилучшем из возможных способов его эксплуатации. Этот максимальный рентный доход и называется **рентной оценкой природного ресурса**. Разные ресурсные участки приносят разные доходы, которые зависят от природных свойств данных объектов.¹

Экономическая оценка природных ресурсов, базирующаяся на ренте, довольно хорошо проработана в теории экономического природопользования. Для рентного подхода важен, прежде всего, факт **ограниченности и уникальности ресурсов**.²

Преимуществом данного подхода является то, что затраты на освоение ресурса ориентированы на некоторый средний уровень и,

¹ Глушкова В.Г., Макара С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М., 2003. – С. 57-58.

² Экология и экономика природопользования: учебник для вузов / под ред. проф. Э.В. Гирусова, проф. В.Н. Лопатина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2003. – С. 194.

следовательно, их оценка более объективна. Кроме того, рентные оценки учитывают фактор ограниченности природного ресурса.

Недостатком рентного метода можно назвать то, что трактовки теории ренты очень разнообразны, а предлагаемые способы ее исчисления достаточно сложны и для многих ресурсов не разработаны. Эта неопределенность затрудняет внедрение в практику рентных оценок и платежей.

3. Воспроизводственный метод

Воспроизводственный метод основан на установлении определенного **стандарта состояния** природных ресурсов. В качестве стандарта рассматривается совокупность возобновляемых и невозобновляемых природных ресурсов на определенной территории и состояние окружающей среды, приближенное к естественному. Использование какого-либо природного ресурса должно подразумевать его восстановление в прежнем качестве и количестве (для возобновляемых ресурсов), либо компенсации с учетом неухудшения качества окружающей среды в данном месте (для невозобновляемых ресурсов).

По воспроизводственному методу стоимость и экономическую оценку природного ресурса целесообразно определять как совокупность затрат, необходимых для воспроизводства потерянного или деградировавшего вида ресурсов на определенной территории. Например, это может быть совокупность стоимости восстановления конкретного вида животных и мероприятий по поддержанию воспроизводства данного вида, включая стоимость восстановления и поддержания среды обитания этого вида.¹

Данный подход является сравнительно новым, поскольку связан с обострением экологической обстановки в стране. Он используется, как правило, в отношении биологических и земельных ресурсов.

¹ Глушкова В.Г., Макара С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М., 2003. – С. 61.

Положительной стороной воспроизводственного метода является то, что он может быть использован для оценки такого специфического природного ресурса, как ассимиляционный потенциал природной среды. Результативный метод представляется наиболее актуальным и целесообразным в тех регионах, резервы экстенсивного использования природных ресурсов которых практически исчерпаны, а состояние окружающей среды близко к критическому.

Недостатком данного подхода является то, что он предполагает потенциальную дефицитность природных ресурсов и во многих случаях может привести к завышенным оценкам природных ресурсов.

4. Затратно-ресурсный и результативный методы

В затратно-ресурсном методе при определении стоимости природного ресурса соединяются затраты на его освоение и доход от его использования.¹

При использовании результативного метода экономическую оценку имеют лишь те природные ресурсы, которые приносят доход. В этом случае стоимость ресурса определяется денежным выражением первичной продукции, получаемой от использования конкретного ресурса, или разницей между полученным доходом и произведенными затратами.² Данный подход применяется при экономической оценке различного вида природных ресурсов (например, лесных), а также всего комплекса природных ресурсов конкретной территории.

Результативный метод имеет то **достоинство**, что социально-экономическая оценка природного ресурса, полученная таким способом, будет выше, что стимулирует рациональное природопользование.

¹ Лукьянчиков Н.Н., Потравный И.М. Экономика и организация природопользования: учебник для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2002. – С. 186.

² Лукьянчиков Н.Н., Потравный И.М. Экономика и организация природопользования: учебник для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2002. – С. 185.

Методы имеют много **недостатков**. Во-первых, не для любого природного ресурса можно определить стоимость первичной продукции. К примеру, сырая нефть, добытая из скважины, имеет вполне определенную товарную стоимость, в то время как определение дохода от воды в первичном продукте представляет сложную проблему, например, если это не товарная (минеральная) вода, используемая для непосредственного потребления (как питье). Во-вторых, доход от использования ресурса может быть как прямым, так и косвенным, который очень сложно оценить. Это относится, в частности, к использованию природных объектов в рекреационных целях, к климатическим ресурсам территории и т.д. В-третьих, при таком подходе не учитывается фактор времени. Неиспользуемый ресурс, не имеющий в соответствии с данным подходом стоимости, может быть востребован и даже стать дефицитным в процессе освоения территории, развития новых технологий и производств в целом.¹

5. Рыночная и экспертная оценки

Метод рыночной оценки заключается в использовании **ценовых сигналов о дефицитности** природных ресурсов и, таким образом, обеспечивает наилучшее использование различных ресурсов. Рыночная оценка нефти, газа, леса и других природных ресурсов, ее изменения позволяют регулировать эффективность их использования.²

Недостаток метода: цены, складывающиеся на «природных» рынках, часто дают искаженную картину истинной ценности природных благ, не отражают реальные общественные издержки и выгоды использования экологических факторов. В результате складывается неадекватная оценка дефицитности ресурсов, величин спроса и предложения, что дает заниженные стимулы для эффективного использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Во многом это связано с недоучетом в цене

¹ Лукьянчиков Н.Н., Потравный И.М. Экономика и организация природопользования: учебник для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2002. – С. 185.

² Глушкова В.Г., Макар С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М., 2003. – С. 66.

экстремальных издержек, что искажает цену и делает ее заниженной с точки зрения действительных издержек.

Экспертная оценка природных ресурсов используется в условиях дефицита данных и времени на исследование. В данном случае мнение специалистов широкого профиля или различных профессий выступает в качестве источника информации. **Экспертная оценка получается как средняя величина оценок группы экспертов, каждый из которых применяет свой метод** (метод комиссий, суда, мозговой атаки, метод Делфи).¹ Предполагается, что усреднение субъективных мнений дает объективный результат.

6. Метод альтернативной стоимости (упущенной выгоды)

Этот метод является одним из основополагающих в экономической теории. В экономике природопользования **альтернативная стоимость позволяет оценить природный объект или ресурс, имеющий заниженную цену или вообще не имеющий рыночной цены, через упущенные доходы и выгоды, которые можно было бы получить при использовании данного объекта или ресурса в других целях.**² Например, альтернативные стоимости охраняемых природных территорий есть выгоды, которые теряют граждане или общество из-за консервации территорий. Эти издержки включают неполучение продукции от охраняемых территорий (животные, виды растений, древесина).

Альтернативная стоимость также включает выгоду, которая могла бы быть получена от **альтернативного использования** (развитие сельского хозяйства, интенсивное лесное хозяйство и пр.). Концепция альтернативной стоимости в определенной степени связана с затратной концепцией. Чем меньше альтернативная стоимость природного блага, тем меньше нужно затрат для компенсации экономических потерь, необходимых для

¹ Глушкова В.Г., Макара С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М., 2003. – С. 66.

² Глушкова В.Г., Макара С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М., 2003. – С. 65.

сохранения блага.¹ Этот подход используется на практике для измерения стоимости сохранения, например при осуществлении недропользования на особо охраняемой природной территории.²

7. Концепция общей экономической ценности

По мнению ряда специалистов, недопустимо сводить эффект от использования ресурсов непродуцированной сферы только к оценке в рублях, необходимо определять социальную эффективность использования этих ресурсов. **Социально-экономическая эффективность определяется как отношение прироста социального результата в натуральном выражении к сумме приведенных затрат на его достижение.**³ В данном случае речь идет о таких социальных эффектах, как состояние здоровья, удовлетворенность человека состоянием природных ресурсов, их наличием и т.п. Показатели такого рода характеризуют расход ресурсов непосредственно на достижение определенного уровня качества жизни. Таким образом, показатели социальной эффективности обладают несомненным преимуществом. Однако необходимо отметить их ограниченность, которая появляется в несопоставимости показателей этого рода между собой. Соизмерить социальные эффекты можно лишь через экономические методы.

Перспективной с точки зрения комплексности подхода к оценке природы и попытке учесть не только ее прямые ресурсные функции, но и ассимиляционные функции, природные услуги, является концепция общей экономической ценности (стоимости).

Концепция общей экономической ценности отражает общую социально-экономическую ценность (стоимость) ресурсного источника,

¹ Глушкова В.Г., Макар С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М., 2003. – С. 65.

² Экология и экономика природопользования: учебник для вузов / под ред. проф. Э.В. Гирусова, проф. В.Н. Лопатина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., Единство, 2003. – С. 196-197

³ Глушкова В.Г., Макар С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М., 2003. – С. 61.

которая может быть представлена суммой следующих четырех показателей:

1. стоимостью использования (прямого и косвенного),
2. стоимостью неиспользования,
3. возможной стоимостью,
4. стоимостью существования.¹

Стоимость неиспользования базируется на стоимости существования, которая является попыткой экономически оценить эстетические аспекты: ценность природы самой по себе, долг по сохранению природы перед будущими поколениями, ценность природного наследия и т.д. Это выгоды индивидуума или общества, получаемые только от знания того, что товары или услуги существуют.

Показатель **возможной стоимости** связан с консервацией ресурса для возможного использования в будущем. В этом случае возможная стоимость является скорректированной суммой прямой и косвенной стоимости использования.

Стоимость существования является объективной причиной для охраны дикой природы. При оценке этой стоимости используются упрощенные экономические подходы, прежде всего связанные с концепцией «желания платить». В этом случае, в частности, применяются методы анкетирования и опросов. Например, жителей местности, обладающей определенной экологической ценностью или биологическим ресурсом, спрашивают об их желании платить за сохранение данного ресурса (например, для реки – о сохранении возможностей рекреации, чистоты воды для купания, рыболовства и пр.).²

¹ Глушкова В.Г., Макара С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М., 2003. – С. 62.

² Глушкова В.Г., Макара С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М., 2003. – С. 62-63.

8. Кадастровый метод

Данный метод оценки природных ресурсов базируется на совокупности информации о конкретном виде природного ресурса, включая характеристики его количества (запасов), возраста, качественного состава и структуры, местоположения и множества иных показателей (индикаторов).¹ Кадастровые группы, на которые разбиваются те или иные природные ресурсы, например, земельные, приводятся, как правило, в баллах (например, от 1 до 100). По данным имеющихся кадастров должны определяться условия получения самого высокого чистого дохода и самых низких затрат по освоению, использованию, воспроизводству и охране данного вида природных ресурсов. Кадастровый метод обеспечивает более детализированную оценку природных ресурсов по сравнению с упрощенными затратным и рентным методами и может быть использован в совокупности с каждым из них.

9. Значение методов экономической оценки природных ресурсов

Среди имеющихся подходов к определению экономической ценности природных ресурсов и природных услуг можно выделить как наиболее значимые и часто используемые: рыночную оценку, ренту, затратный подход, альтернативную стоимость, общую экономическую ценность (стоимость). Наиболее комплексным является подход на основе общей экономической ценности, который наряду со стоимостью использования (прямая, косвенная стоимость и стоимость отложенной альтернативы) пытается учесть стоимость существования.

Для разработки экономической политики, принятия правильных управленческих решений важно знать экономическую ценность природных ресурсов, благ и услуг. В настоящее время большинство этих факторов

¹ Лукьянчиков Н.Н., Потравный И.М. Экономика и организация природопользования: учебник для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2002. – С. 188.

или вообще не имеет цены, или имеет заниженную оценку, что часто приводит к принятию природоёмких антиэкологических решений. Недоучет экологических параметров приводит к искаженному измерению экономического развития через традиционные показатели валового внутреннего продукта, валового национального продукта и др., за ростом которых может скрываться деградация природных ресурсов.

Настоящая глава содержит основы экономической оценки природных ресурсов, являющейся значимым экономическим инструментом. В ней представлены затратный, рентный, воспроизводственный, кадастровый затратно-ресурсный и результативный методы, методы рыночной и экспертной оценки, метод альтернативной стоимости (упущенной выгоды), концепция общей экономической ценности. В главе также проанализированы положительные и отрицательные стороны применения данных методов оценки.

Глава 6. Страхование в сфере ресурсопользования

План

- 1. Экологическое страхование как экономический инструмент**
- 2. Значение страхования в сфере ресурсопользования**
- 3. Реализация страхования в сфере ресурсопользования**

1. Экологическое страхование как экономический инструмент

Страхование – отношения по защите интересов физических и юридических лиц, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при наступлении определенных страховых случаев за счет денежных фондов,

формируемых страховщиками из уплаченных страховых премий (страховых взносов), а также за счет иных средств страховщиков.¹

Страхование выполняет следующие **функции**:

- **предупредительную** - страховые компании могут использовать временно свободные средства страхователей, например на профилактические мероприятия, для инвестирования в промышленности, социально-экономические, экологические и другие программы и т.д.;
- **восстановительную (защитную)** – при наступлении страхового случая и выплате обусловленной договором денежной суммы происходит полное или частичное погашение потерь, понесенных юридическими и физическими лицами;
- **сберегательную** – при использовании страхования как средства защиты не только личных и имущественных потерь, но и самих денежных средств, вложенных в качестве страховых взносов;
- **контрольную** – страховые платежи собираются в страховом фонде на строго определенные цели и используются также в строго обусловленных случаях и строго определенным кругом лиц.²

Страховые услуги предоставляются на условиях **обязательности** или **добровольности**.

Обязательное страхование устанавливается законом, согласно которому страховщик обязан застраховать соответствующие объекты, а страхователи – вносить причитающиеся страховые платежи.

Добровольное страхование действует и в силу закона, и на добровольных началах. Закон определяет подлежащие добровольному страхованию объекты и наиболее общие условия страхования. Конкретные условия регулируются правилами страхования, которые разрабатываются страховщиком.

¹ Закон РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» от 27.11.1992 № 4015-1 // Российская газета. – 1993. – № 6.

² Экологическое право: учебник для вузов / Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский и др. – М., 2001. – С. 158.

Страхование **классифицируется** по двум направлениям:

- 1) по объектам страхования;
- 2) по роду опасностей.

Статья 4 Закона «Об организации страхового дела» от 27.11.1992 № 4015-1¹ определяет, что **объектами страхования** могут быть не противоречащие законодательству имущественные интересы, связанные:

- 1) владением, пользованием и распоряжением имуществом (**страхование имущества**);
- 2) обязанностью возместить причиненный другим лицам вред (**страхование гражданской ответственности**);
- 3) осуществлением предпринимательской деятельности (**страхование предпринимательских рисков**).

Эти три отрасли страхования подразделяются на множество видов, в том числе можно выделить *экологическое страхование*.

Главная задача экологического страхования – компенсация возникающих из-за загрязнения окружающей среды убытков пострадавшим и дополнительное финансирование природоохранной деятельности предприятия, в частности, по нейтрализации угроз техногенного характера для окружающей среды, при соблюдении интересов всех сторон: страховщиков, страхователей и третьих лиц.²

В зарубежной практике под экологическим страхованием чаще всего понимается страхование гражданско-правовой ответственности владельцев потенциально опасных объектов в связи с необходимостью возмещения ущерба третьим лицам, обусловленного технологической или экологической аварией (катастрофой).³

¹ Российская газета. – 1993. – № 6.

² Экологическое право. Курс лекций и практикум / под ред. д.ю.н., проф. Ю.Е. Винокурова. – М., 2003. – С. 160.

³ Экологическое право. Курс лекций и практикум / под ред. д.ю.н., проф. Ю.Е. Винокурова. – М., 2003. – С. 157.

В отечественной литературе под экологическим страхованием понимается **страхование ответственности объектов – потенциальных виновников аварийного, непреднамеренного загрязнения природной среды и страхование собственных убытков, возникающих у источников такого загрязнения.**¹

Экологическое страхование осуществляется в целях защиты имущественных интересов юридических и физических лиц на случай экологических рисков.²

Цель экологического страхования – наиболее полная компенсация нанесенного экологического вреда. **Убытками** в экологическом страховании считаются потери третьих лиц, обусловленные аварийным выбросом в окружающую среду вредного вещества.

Обязательное экологическое страхование предусмотрено лишь в Федеральном законе от 21 ноября 1995 г. «Об использовании атомной энергии» от 21.11.1995 № 170-ФЗ³. Основными документами в области добровольного экологического страхования являются

- Федеральный закон «Об охране окружающей природной среды»⁴
- Типовое положение о порядке добровольного экологического страхования в РФ, утвержденное Минприроды России и Российской государственной страховой компанией в 1992 г.⁵

В целях регулирования экологического страхования субъекты Российской Федерации могут принимать соответствующие нормативные правовые акты.

¹ Глушкова В.Г., Макар С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М., 2003. – С. 252.

² Ст. 18 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 48. – Ст. 4552.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 2. – Ст. 133.

⁵ См. СПС «Консультант».

2. Значение страхования в сфере ресурсопользования

Рискованный характер предпринимательской деятельности в сфере ресурсопользования, обусловленный в первую очередь противоречиями между целями экономического развития и экологическими требованиями в процессе взаимодействия общества и природы, порождает специфические общественные отношения по предупреждению, преодолению, локализации последствий техногенных воздействий на природные объекты и по безусловному возмещению причиненных убытков (ущерба). Страхование в сфере ресурсопользования можно считать подвидом экологического страхования.

Страхование в сфере ресурсопользования выступает как совокупность перераспределительных отношений между его участниками, формирующими за счет денежных взносов целевой страховой фонд, предназначенный для возмещения причиненных убытков (ущерба) природным объектам и ресурсам или для оказания денежной помощи предприятиям, организациям и гражданам.

Страхование в сфере ресурсопользования осуществляется только в добровольной форме.

Экология и экономическое развитие

Евгений Аркадьевич Шварц (р. 1958) – директор по природоохранной политике Всемирного фонда дикой природы (WWF) России, доктор географических наук, комментирует некоторые экономические инструменты управления природными ресурсами.

Прошедшие шесть лет показывают необходимость опережающей, проактивной государственной экологической политики в России. Сложившаяся структура российского экспорта с доминированием сырьевых ресурсов требует проактивных действий, прежде всего в области обеспечения экологической безопасности и ответственности экспорта и транспортировки нефти и газа. Наиболее актуальной задачей является создание системы обязательного государственного страхования экологических рисков и компенсации ущерба при транспортировке нефти – аналога американского «Oil Pollution Act» (1990), принятого, несмотря на сопротивление нефтяных корпораций, после катастрофы танкера «Eхxon-Valdez». Сумма

исков правительства США к компании «Эксон» составила 8,45 миллиарда долларов. В рамках Oil Pollution Act в США был создан специальный фонд, обеспечивающий срочную мобилизацию необходимых финансовых ресурсов для ликвидации последствий катастроф в ходе транспортировки нефти морем – Oil Spill Liability Trust Fund (OSLTF). Для его наполнения собиралась побаррельная плата с нефтяных танкеров. Недавно Конгресс США увеличил объем этого фонда с 1 млрд. до 2,7 млрд. долларов США.

В России относительно «мягким» предупреждающим звонком о необходимости проактивных действий стала катастрофа железнодорожного состава под Ржевом (июнь, 2005), с разлитием мазута в непосредственной близости от питьевых водозаборов Москвы. Впервые для многих российских управленцев открылась проблема отсутствия механизмов страховой, финансовой и экономической ответственности экспортеров и транспортных компаний, так как «Российские железные дороги», «Транснефть» и других.¹

Принципиальная особенность страхования в сфере ресурсопользования – страховые отношения, возникают по поводу рисков ответственности за вред, причиненный воздействием на природный объект или ресурс либо природного объекта или ресурса на третьих лиц.²

При этом предполагается страхование имущественных убытков, вытекающих из нарушения права пользования природными объектами и ресурсами.

Страхование является одним из методов управления риском в природопользовании. Его задача состоит в распределении потерь среди большой группы физических и юридических лиц, подвергающихся экологическому риску.³

Более активному развитию системы страхования в сфере ресурсопользования в России препятствует ряд нерешенных вопросов, в том числе:

¹ Природно-ресурсные ведомости. – 2006. – № 13 (297). – С. 5.

² Экологическое право. Курс лекций и практикум / под ред. д.ю.н., проф. Ю.Е. Винокурова. – М., 2003. – С. 157.

³ См. Лукьянчиков Н.Н., Потравный И.М. Экономика и организация природопользования: учебник для вузов. – М., 2002. – С. 402.

- отсутствие достаточной нормативно-правовой базы, регламентирующей экологическое страхование, в том числе обязательное
- сложности при разработке нормативно-технической документации по определению страхового случая (аварийное загрязнение природного ресурса, оценка ущерба, определения страховых премий и др.)
- отсутствие полного перечня предприятий – потенциальных страхователей, деятельность которых характеризуется высокими рисками
- расчеты величины убытков и ущерба
- недостаточность информационной поддержки участников страхования, обеспечения финансовой устойчивости операций по страхованию и гарантий страховых выплат
- низкая страховая культура практически всех уровней российского общества.

3. Реализация страхования в сфере ресурсопользования

Страхование в сфере ресурсопользования может осуществляться как **имущественное страхование**.

В первом варианте **участниками** страховых отношений являются:

- 1) собственник природного ресурса или ресурсопользователь;
- 2) страховая организация.

Объект страхования: имущественные интересы собственника природных ресурсов. Договор страхования заключается на случаи загрязнения, засорения, истощения, порчи, уничтожения природного объекта или ресурса. Ресурсопользователь – потенциальный причинитель вреда – не является участником договорных отношений.

Во втором варианте **участники** страховых отношений – это

- 1) владельцы предприятий, недвижимости, расположенных в зоне возможного воздействия загрязненного, засоренного природного объекта;
- 2) страховая организация.

Объектом страхования являются имущественные интересы владельцев недвижимости. Страховой случай: внезапное воздействие загрязненного природного объекта, обусловленное какими-то «внешними» факторами, на недвижимость (предприятие, сооружения, постройки, иные природные объекты и т.д.). Причинитель вреда – собственник природного ресурса, который в соответствии с Гражданским кодексом РФ обязан нести денежные расходы на содержание принадлежащего ему имущества в должном состоянии (в данном случае – в состоянии, не представляющем источник опасности для окружающих и окружающей природной среды).

Страхование в сфере ресурсопользования, осуществляемое в виде имущественного страхования, целесообразно лишь в том случае, если оно не поощряет безответственности страхователя при осуществлении природоохранной деятельности, в любой ситуации компенсируя убытки вследствие негативного воздействия предприятия на природные объекты и ресурсы.

Страхование в сфере ресурсопользования может осуществляться как **страхование ответственности предприятия** – источника техногенной опасности для близко расположенных природных объектов и ресурсов.

Первый вариант.

Участники страховых отношений:

- 1) владелец (администрация) предприятия;
- 2) страховая организация.

Объектом страхования являются риски, обусловленные загрязнением, засорением, истощением, порчей, уничтожением природного объекта в связи с аварией, катастрофой на предприятии-страхователе. Вред причиняется владельцу природного объекта и может быть оценен величиной убытков владельца в соответствии со статьей 15 Гражданского кодекса РФ. **Страховое событие:** воздействие на природный объект или ресурс вследствие аварии, катастрофы.

Второй вариант.

Участники страховых отношений:

- 1) владелец (администрация) предприятия;
- 2) страховая организация.

Договором страхования предусматриваются следующие **события**:

- авария, катастрофа на предприятии-страхователе, воздействие факторов, обусловленных аварией, катастрофой, на природный объект или ресурс;
- воздействие загрязненного, засоренного природного объекта или ресурса на третьих лиц (население, предприятия, иные природные объекты) путем выброса вредных веществ, привнесенных в природный объект вследствие аварии, катастрофы;
- причинение вреда (убытков) третьим лицам «доставленными» вредными веществами.

Страхование ответственности опасного производственного объекта за аварийное загрязнение окружающей среды или отдельных природных объектов и ресурсов преследует цель обеспечения техногенной безопасности и компенсации убытков третьих лиц.¹

Глава представляет страхование в сфере ресурсопользования как разновидность экологического страхования, описывает его сущность и варианты реализации. Следует учитывать, что страхование в сфере ресурсопользования как экономический инструмент используется в Российской Федерации недавно и не является до конца разработанным методом управления природными ресурсами.

¹ Экологическое право. Курс лекций и практикум / под ред. д.ю.н., проф. Ю.Е. Винокурова. – М., 2003. – С. 159-160.

Глава 7. Экологический аудит

План

- 1. Понятие экологического аудита*
- 2. Цели и задачи аудита в сфере ресурсопользования*
- 3. Направления экологического аудита*
- 4. Перспективность экоаудиторской деятельности*

1. Понятие экологического аудита.

В условиях продолжающегося ухудшения экологической обстановки в России и нерационального использования природных ресурсов одной из принципиально важных задач развития общества становится согласование целей экономической деятельности с экологическими требованиями и ограничениями.

Эта задача должна решаться не только на уровне общества и государства, но и на уровне предприятий–природопользователей, осуществляющих ресурсопользование и являющихся источниками угроз техногенного характера для окружающей среды, а также – объектами защиты от угроз со стороны загрязненных природных объектов и ресурсов.

Инвестиционная привлекательность предприятия определяется не только стоимостью его основных средств, показателями хозяйственной деятельности, но и в значительной мере «экологичностью», соответствием деятельности предприятия нормам, правилам и стандартам в области охраны природных ресурсов и окружающей среды в целом. Следовательно, существует необходимость независимого объективного квалифицированного засвидетельствования указанного соответствия.

Одним из правовых механизмов, позволяющих осуществлять требуемое засвидетельствование (оценку) деятельности предприятия, является *экологический аудит (экоаудит)*. В результатах экоаудита заинтересованы владельцы предприятия, инвесторы, банки, страховые организации, контролирующие органы (в области обеспечения охраны

окружающей среды, экологической безопасности и защиты от чрезвычайных ситуаций), налоговые органы, общественность. Так, многие иностранные инвесторы в экономику России требуют проведения обязательных программ экоаудита. В первую очередь, это требование относится к инвестициям, осуществляемым через Европейский банк реконструкции и развития и Международный банк реконструкции и развития. Аудит проводится специализированными, в основном западными, фирмами, действующими на российском рынке экологических услуг.¹

Экологический аудит входит в группу аудиторских услуг, которые существуют на российском рынке начиная с 1990-х годов. К ним относятся следующие **виды аудиторской деятельности:**

- **банковский аудит** – проверка банковских организаций и кредитных учреждений
- **аудит страховщиков** – аудит страховых организаций и обществ взаимного страхования
- **аудит инвестиционных институтов** – бирж; внебюджетных фондов
- **экологический аудит** – аудит предприятий–природопользователей
- **общий аудит** – аудиторская проверка иных экономических субъектов

Федеральным законом «Об охране окружающей среды» 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.**²

Советом Европейского сообщества введено такое определение: **«Экологическое аудирование означает средство управления,**

¹ Экологическое право. Курс лекций и практикум / под ред. д.ю.н., проф. Ю.Е. Винокурова. – М., 2003. – С. 139.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 2. – Ст. 133.

представляющее систематическую, периодическую, объективную и документированную оценку системы управления и процессов, установленных для охраны окружающей среды с целью облегчения контроля практики, воздействующей на окружающую среду и оценки согласованности деятельности компаний с экономикой».¹

Основной целью экологического аудита является стимулирование природоохранной деятельности предприятия, разработка комплекса мер по предотвращению возможных нарушений природоохранного законодательства.

Основные нормативные правовые акты о регулировании аудита в Российской Федерации определяют его как предпринимательскую деятельность. Правовые аспекты взаимодействия участников этой деятельности, в том числе эоаудиторов и эоаудиторских организаций, регулируются Гражданским кодексом РФ.

В Российской Федерации на сегодняшний день основным нормативным документом, регулирующим аудиторскую деятельность, является Федеральный закон от 7 августа 2001 г. «Об аудиторской деятельности».² Экологический аудит предусмотрен Классификатором правовых актов, одобренным Указом Президента РФ от 15.03.2000 г. № 511 (код деятельности 110.010.100)³. Кроме того, приняты стандарты ГОСТ Р ИСО 14000, содержащие руководящие указания по экологическому аудиту, в том числе требования к эоаудиту, к процедуре эоаудита, к эоаудиторам.

2. Направления экологического аудита

Как правило, экологический аудит осуществляется по следующим направлениям:

¹ Тимофеева С.С. Экологический менеджмент / Серия «Учебники, учебные пособия». – Ростов н/Д, 2004. – С. 175.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 33 (часть I). – Ст. 3422.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 12. – Ст. 1260.

1. Экологический аудит производственных объектов
2. Экологический аудит территорий
3. Экологический аудит в сфере ресурсопользования
4. Экологический консалтинг

Экологический аудит производственных объектов. Главными целями работы являются, проведение проверки деятельности предприятия в части соблюдения норм и предписаний по охране окружающей среды, выработка рекомендаций по природоохранным мероприятиям, а также стоимостная оценка расходов, связанных с природопользованием. Проводится на прединвестиционных стадиях работ, а также при решении спорных ситуаций с контролирующими органами.

Экологический аудит территорий направлен на оценку природоресурсного потенциала конкретных природных объектов, выявление негативных природных и природно-техногенных процессов, установление видов и оценку уровней техногенного воздействия на природные ресурсы. Проводится при сопровождении операций с недвижимостью, сделках с земельными участками. Возможна оценка состояния одного из компонентов окружающей среды. Результатом работ является независимое экспертное заключение, подкрепленное необходимым обосновывающим материалом.¹

Экологический аудит в сфере ресурсопользования – это систематический, документально оформленный процесс проверки объективно получаемых и оцениваемых аудиторских данных с тем, чтобы определить, соответствуют ли критериям аудита определенные виды ресурсопользования, условия, системы и методы управления природными ресурсами, а также количество, качество, состояние природных ресурсов или информация об этих ресурсах.

Экологический консалтинг. В настоящее время управление природными ресурсами тесно связано с технологическими аспектами

¹ Ерофеев Б.В. Экологическое право России: учебник. – М., 2002. – С.322.

производства, вопросами землепользования, имущественными правами и др. Поэтому важное место в управлении отводится консультационным услугам, среди которых могут быть:

- предпроектное обследование земельных участков с выдачей заключения о возможных экологических проблемах территории;
- экологическая оценка существующих (проектируемых) технологий;
- оценка эффективности, необходимости и достаточности различных природоохранных мероприятий;
- обоснование применения природоохранных мероприятий;
- участие в подготовке разнообразной исходно-разрешительной документации.¹

Общие процедуры экологического аудита включают в себя:

- анализ исполнения законодательных и подзаконных нормативных природоресурсных актов;
- проверку документации, журналов регистрации и прочих материалов;
- визуальные наблюдения;
- отбор и лабораторный анализ проб;
- аттестация персонала заявителя.²

Следуя содержанию и смыслу Федерального закона «Об охране окружающей среды», правомерно рассматривать следующие **виды сопутствующих экоаудиту услуг**:

1) по аналогии с иными видами аудиторской деятельности:

- проведение проверок бухгалтерской отчетности предприятий в области платежей за природопользование;
- проведение экспресс-анализа, обзорной проверки;
- анализ природоохранной деятельности и обеспечения экологической безопасности.

¹ Ерофеев Б.В. Экологическое право России: учебник. – М., 2002. – С.322-323.

² Ерофеев Б.В. Экологическое право России: учебник. – М., 2002. – С. 325.

2) в области экологически ориентированных работ и услуг:

- проведение обследований по выявлению деградированных и загрязненных земель в целях их консервации и реабилитации;
- экологический мониторинг;
- обоснование лимитов природопользования;
- проведение экологической паспортизации;
- проведение экологической сертификации;
- осуществление видов деятельности, связанных с оценкой экологической безопасности материалов, веществ, технологий, оборудования промышленных производств и промышленных объектов;
- работы и услуги по ликвидации экологических последствий при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера (промышленных авариях и стихийных бедствиях);
- экологический консалтинг;
- разработка и внедрение программных средств в области охраны окружающей среды, используемых для государственного управления;
- проведение работ по оценке воздействия на окружающую среду проектируемых и действующих предприятий.¹

ОАО «Белгородский цемент» успешно прошел экологический аудит

Экологический аудит проводило в 2005 г. ООО «Межрегиональный центр экологического аудита и консалтинга», г. Москва.

С учетом наращивания объема производства в стране, что связано с реализацией проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», на цементных предприятиях принимаются меры по предупреждению и снижению негативного воздействия на окружающую среду и здоровье населения. Заметную активность и результативность в осуществлении мер обеспечения экологической безопасности производства проявляет холдинг «Евроцемент групп». На примере ОАО «Белгородский цемент» в 2005-2006 гг. отрабатывались подходы по управлению экологическими рисками

¹ Экологическое право. Курс лекций и практикум / под ред. д.ю.н., проф. Ю.Е. Винокурова. – М., 2003. – С. 142-143.

на основе проведения процедуры экологического аудита предприятия.

По инициативе ОАО «Белгородский цемент» в 2005 г. была выполнена проверка деятельности предприятия. Основанием данной работы является предложение предприятия и выполнение Протокола совещания у Главы Администрации по вопросу реализации мероприятия по экологическому оздоровлению производства на ОАО «Белгородский цемент» по проведению комплексного экологического аудита деятельности предприятия с оценкой уровня его природоохранной деятельности. Цель работы состояла в проведении комплексного экологического аудита деятельности предприятия с оценкой уровня его природоохранной деятельности включая вопрос обеспечения экологической безопасности водоснабжения г. Белгорода при существующей разработке карьера «Полигон» в границе 3-го пояса санитарной охраны 5-го водозабора, а также по степени воздействия цементного производства на качество городской воды. В качестве конкретных задач проверки было предусмотрено:

- осуществить проверку соблюдения предприятием требований законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды (охрана атмосферного воздуха, охрана водных объектов и рациональное использование водных ресурсов, охрана почв, обращение отходов производства и потребления и др.);

- дать объективную, независимую, комплексную оценку состояния окружающей среды на предприятии и прилегающей территории;

- выполнить оценку эколого-экономических рисков в результате производственно-хозяйственной деятельности предприятия (риски влияния на источники питьевого водоснабжения, риски заболеваемости населения в результате загрязнения атмосферного воздуха, риски потерь, убытков в связи с загрязнением окружающей среды (атмосфера, водные объекты, почва, отходы, другие виды негативного влияния);

- оптимизировать финансовые затраты, платежи за природопользование предприятия с учетом экологических факторов;

- сформулировать рекомендации по согласованию интересов всех заинтересованных сторон (населения, Администрации города, органов санитарно-гигиенического надзора, предприятия, других природопользователей), а также улучшить взаимоотношения с населением, природоохранными органами;

- разработать рекомендации по формированию благоприятного экологического имиджа предприятия, а также рекомендации и корректирующие меры по минимизации негативного влияния хозяйственной деятельности предприятия на состояние окружающей среды г. Белгород.

В ходе эоаудита была выполнена оценка возможного ущерба народнохозяйственных объектов от ухудшения качества окружающей среды, связанного с деятельностью предприятия. В эоаудиторском заключении было выражено в целом положительное мнение о деятельности ОАО «Белгородский цемент». При этом следует отметить результативные усилия предприятия, направленные на обеспечение экологической безопасности производства. По оценкам ОАО «Научно-исследовательский институт по промышленной и санитарной очистке газов» (ОАО

«НИИОГАЗ»), мероприятия, планируемые на ОАО «Белгородский цемент» по защите атмосферного воздуха от выбросов загрязняющих веществ при производстве цемента, в полной мере соответствуют существующей отечественной и зарубежной практике.

В ходе экоаудита были разработаны рекомендации и система корректирующих мер, направленные на обеспечение экологической безопасности производства. В том числе: осуществлять открытую экологическую политику предприятия с перспективой внедрения Системы экологического менеджмента на основе международных стандартов ИСО 14000, осуществлять меры по повышению квалификации сотрудников (семинары, курсы повышения квалификации) предприятия в области обеспечения экологической безопасности производства и охраны окружающей среды, считать целесообразным осуществлять меры по экологическому страхованию экологических рисков и др.¹

4. Цели и задачи аудита в сфере ресурсопользования

В условиях конкуренции успеха добиваются предприятия–природопользователи, которые используют природные ресурсы таким образом, чтобы одновременно удовлетворять нужды потребителей и ожидания населения. Экологический аудит позволяет находить оптимальные пути сочетания экономического и экологического регулирования хозяйственной деятельности.

Цель аудита в сфере ресурсопользования – способствовать своевременному предотвращению социального и экономического ущерба, возникающих вследствие нерационального использования природных ресурсов. **Результатом аудита** является предоставление достоверной и объективной информации, основанной на тщательном анализе многочисленных факторов, определяющих меру соотношения между экономической эффективностью и качеством природных ресурсов.

Задачи аудита в сфере ресурсопользования:

- 1) получение объективной оценки о деятельности предприятия в сфере использования и охраны природных ресурсов, об уровне экологической безопасности предприятия;

¹ Природно-ресурсные ведомости. – 2006. – № 16-17 (300-301). – С. 11.

- 2) обоснование стратегии и политики предприятия по использованию природных ресурсов;
- 3) определение приоритетов при планировании деятельности по ресурсопользованию, выявление дополнительных возможностей ее осуществления;
- 4) подготовка обоснованных управленческих решений, в том числе, по улучшению экологических показателей предприятия;
- 5) проверка соблюдения субъектом хозяйственной деятельности природоресурсного законодательства;
- 6) выявление недостатков и ошибок в учетной, отчетной, текущей эксплуатационной, финансовой документации и помощь в их устранении;
- 7) повышение эффективности регулирования воздействия хозяйствующего субъекта на природные объекты и окружающую среду;
- 8) оценка уровня организационной работы, квалифицированности персонала;
- 9) снижение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с загрязнением природных ресурсов.

Принципами аудита, обеспечивающими его эффективность, являются:

- обоснованный подбор экологов;
- высокая квалификация экологов в вопросах экологической безопасности и специфики обследуемого природного объекта;
- независимость;
- поддержка экологического аудита руководством или собственником аудируемого объекта и принятие обязательных мер по устранению недостатков, выявленных в процессе аудита;¹
- комплексность изучения взаимосвязанных вопросов природопользования;

¹ Тимофеева С.С. Экологический менеджмент. – Ростов н/Д, 2004. – С.178.

- однозначность и четкость формулирования задач аудита;
- обеспечение полноты аудита, достоверности его результатов и правильности выводов;¹
- выявление степени деградации природного объекта, определение видов и масштабов деградации;
- соответствие процедур сбора, анализа, обработки и документирования результатов целям аудирования;
- презумпция потенциальной экологической опасности хозяйственной деятельности.

Объектами аудита в сфере ресурсопользования могут являться:

- 1) предприятия и сооружения, оказывающие воздействие на природные объекты и ресурсы;
- 2) проекты строительства, реконструкции, расширения, ликвидации объектов хозяйственной деятельности;
- 3) организации, занимающиеся оказанием услуг природоохранного значения.²

5. Перспективность экоаудиторской деятельности

Экологический аудит получил широкое распространение в промышленно развитых странах – США, Канаде, Великобритании, Нидерландах, Швеции. Значительное распространение в настоящее время получает специализированный экологический аудит: по проблемам минимизации негативного воздействия на природные ресурсы и окружающую среду в целом, оценке безопасности производимого продукта, промышленной гигиене и др. Экологический аудит пользуется высокой популярностью среди производственных предприятий на Западе благодаря своей экономической эффективности, способствующей решению многих хозяйственных проблем.

¹ Ерофеев Б.В. Экологическое право России: учебник. – М., 2002. – С.324.

² Ерофеев Б.В. Экологическое право России: учебник. – М., 2002. – С.325.

В России проводится экоаудит значительного числа предприятий–природопользователей, осуществляющих различные виды промышленно-хозяйственной деятельности. В настоящее время спрос на проведение экоаудита и выполнение сопутствующих ему услуг постоянно возрастает. Практика экологической аудиторской деятельности будет способствовать дальнейшему совершенствованию правовых основ экоаудиторской деятельности и методологии проведения экоаудита.

С помощью экологического аудита решаются важные задачи развития предприятий, в том числе:

- создание инвестиционной привлекательности бизнеса;
- снижение штрафных рисков в отношении платежей за природопользование, нанесение ущерба окружающей среде и другим хозяйствующим субъектам;
- снижение финансовых рисков, связанных с правами собственности на природные объекты, природные ресурсы и результаты хозяйственной деятельности;
- снижение или исключение риска уплаты штрафных санкций за нарушение налогового законодательства в области природопользования;
- повышение конкурентоспособности продукции;
- развитие производства и приведение его в соответствие с международными стандартами.

В главе рассмотрены вопросы экологического аудита, который используется при управлении природными ресурсами. В частности, изложены вопросы: понятие экологического аудита, правовое регулирование экоаудита, цели и задачи экологического аудита, направления экологического аудита. Аудит в сфере ресурсопользования является одним из самых перспективных инструментов эффективного управления природными ресурсами. Однако данный инструмент нуждается в правовой базе и совершенствовании на практике.

РАЗДЕЛ 6. ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ В ЗАПАДНОЙ СИБИРИ

Глава 1. Природоресурсный потенциал Западной Сибири

- 1. Основные природные ресурсы, используемые на территории Западной Сибири*
- 2. Региональные проблемы управления природными ресурсами*
- 3. Бассейновый принцип управления*

1. Основные природные ресурсы, используемые на территории Западной Сибири

Природоресурсный потенциал – это совокупность всех видов природных ресурсов, которые в настоящее время известны и использование которых в обозримом будущем возможно по техническим критериям.¹

Одним из распространенных видов ресурсов Западной Сибири являются **минеральные ресурсы**. К минеральным ресурсам относятся топливно-энергетические, металлические ресурсы, горно-химическое сырье. К топливно-энергетическим ресурсам принадлежат горючие полезные ископаемые (уголь, нефть, природный газ, горючие сланцы), а также ядерное топливо (уран и другие радиоактивные элементы).

Западная Сибирь является главной сырьевой базой углеводородного сырья. Здесь сосредоточено около 70% разведанных запасов нефти, более 80% газа и 45% угля. Они обеспечивают 69% общероссийской добычи нефти, 88% газа и 38% угля. Большая часть этого потенциала приходится на месторождения углеводородного сырья Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов и Кемеровской области. Эти субъекты

¹ Глушкова В.Г., Макара С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М., 2003. – С. 134.

Российской Федерации характеризуются наиболее высокой удельной насыщенностью балансовыми запасами.

По запасам нефти и газа **Западно-Сибирская нефтегазоносная провинция** занимает лидирующее положение. Здесь сосредоточено $\frac{3}{4}$ разведанных запасов нефти. В пределах Западно-Сибирской низменности открыто 300 нефтяных и газовых месторождений. Крупнейшие из них расположены в Среднеобском нефтяном районе: Самотлорское, Мегионское, Нижневартовское, Соснинско-Советское, Сургутское и другие. Вторым нефтяным районом Западной Сибири является Шаимско-Красноленский, расположенный на 500 км севернее Тюмени. Запасы западносибирской нефти характеризуются рядом благоприятных показателей, таких как относительно неглубокое (до 3 тыс. м) залегание продуктивных пластов; высокая концентрация запасов; относительно несложные условия бурения скважин; высокое качество нефти. По объемам добычи Западная Сибирь занимает первое место в стране (около 85% общероссийской добычи).

Западно-Сибирский регион выделяется по разведанным запасам газа (более половины запасов страны). Основные газозоносные провинции находятся на территории Ямало-Ненецкого автономного округа, среди крупнейших месторождений которых – Уренгойское, Ямбургское, Заполярное, Медвежье, Надымское, Тазовское.¹

Вторым по значимости видом природных ресурсов, составляющим природоресурсный потенциал Западной Сибири, являются **водные ресурсы**. Территория характеризуется огромным скоплением поверхностных и подземных вод, заключенных во множестве крупных и мелких озер, обширных болотных массивах, медленно текущих полноводных реках, обильных грунтовых водах и крупных артезианских бассейнах. Территория Западной Сибири лежит в границах **Обь-Иртышского бассейна**. В целом площадь бассейна составляет 4,8 млн. кв.км. или 12% территории России.

¹ Глушкова В.Г., Макаре С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М., 2003. – С. 164.

Жизнедеятельность 10% населения России тесно связана с функционированием Обь-Иртышской бассейновой системы. Обь-Иртышскому бассейну принадлежит важное место в экономике страны, он обеспечивает промышленные, коммунальные и сельскохозяйственные потребности в воде. Основные водные объекты Западной Сибири – реки Обь, Иртыш, Тобол, Сосьва, Таз.

Западно-Сибирский регион характеризуется значительным запасом пресной воды, водных биологических ресурсов. Речные и озерные воды Западной Сибири, особенно северной части, имеют ряд гидрологических особенностей: низкая минерализация, малая прозрачность, интенсивное окрашивание, вызванное присутствием в водах большого количества органических соединений, марганца и железа.¹

Важной частью природоресурсного потенциала Западной Сибири являются **лесные ресурсы**. Лесная растительность Западной Сибири чрезвычайно разнообразна. В Северной тайге, расположенной от южных границ лесотундры до склонов Сибирских Увалов, господствуют редкостойные лиственничные, лиственнично-еловые и лиственнично-сосновые леса. Средняя тайга характеризуется густыми лесами с высокими (17-20 м) и широкими (диаметр стволов 30-50 см) деревьями, среди которых преобладают кедры, сосны, осины и березы. Основной тип леса в южной части тайги – кедрово-елово-пихтовые леса. Эти леса отличаются темнохвойными и лиственными породами. В южной тайге широко распространена береза, ее доля в лесах достигает 70%. Запас древесины в южной тайге – 200-300 м³ / га, а на лучших участках – до 400 м³ / га. Они являются основными базами лесосечного фонда Тюменской области. Лесозаготовки здесь ведутся уже 50 лет.

¹ В.А. Рыльков Качество и состояние водных ресурсов Ямало-Ненецкого автономного округа; С.Н. Харючи Обь-Иртышский бассейн – национальное достояние России // Материалы научно-практической конференции «Обь-Иртышский бассейн – национальное достояние России»

Особенностью лесных ресурсов Западной Сибири является наличие сосново-мелколиственных лесов – *подтайга*. Это своеобразные, не имеющие аналогов на европейской равнине и в Восточной Сибири леса. Они отличаются осветленностью, разреженностью, густым травяным покровом. На протяжении четырехсот столетий подтайга в Нижнетавдинском, Тюменском, Ярковском, Ялуторовском районах осваивается земледельцами и лесозаготовителями. Подтайга характеризуется большим количеством болот, обилием растительного и животного мира.¹

В лесостепи, сосредоточенной, в основном в Тюменской области, преобладают березовые, осиновые леса и сосновые леса, распространенные в долинах Тобола. Очень ценными являются сосновые боры в бассейне реки Емуртла, боры Заводоуковского района, известные своими ягодными и грибными местами.²

2. Региональные проблемы управления природными ресурсами

К основным проблемам управления природными ресурсами в Западной Сибири можно отнести следующие.

1. Неравномерность распределения природных ресурсов на территории

Например, крайне неравномерно распределены водные ресурсы. Более 68% стока Обь-Иртышского бассейна приходится на малообжитые и малопригодные для освоения и проживания территории, в то время как аграрные и индустриально развитые регионы южной и западной части бассейна (Курганская, Кемеровская, Свердловская области) испытывают недостаток воды.³ Аналогичная проблема существует и с углеводородными

¹ Бакулин В.В., Козин В.В. География Тюменской области. – Сред.-Урал. кн. изд-во, 1996. – С. 70-72.

² Бакулин В.В., Козин В.В. География Тюменской области. – Сред.-Урал. кн. изд-во, 1996. – С. 77.

³ Материалы научно-практической конференции «Обь-Иртышский бассейн – национальное достояние России»

ресурсами. Самые значительные их запасы находятся в районах крайнего Севера, что приводит к трудностям их освоения и транспортировки.

2. Ухудшение природоресурсного потенциала

Минерально-сырьевая база в настоящее время значительно ухудшается, прежде всего, по качеству запасов (сильное обводнение скважин, сокращение площадей нефтености, рост доли трудноизвлекаемых запасов)¹. В последние годы заметно сокращаются площади лесных ресурсов, что связано с участвовавшими лесными пожарами, незаконной вырубкой леса на корню.

3. Уменьшение роли государства в восстановлении природных ресурсов

В 1990-х годах прошлого столетия экономические трудности привели к значительному сокращению геолого-разведочных работ, вследствие чего прирост запасов нефти не компенсирует объема ее добычи. С этого же периода отмечается сокращение финансирования лесовосстановления. В 1997 году приостановлена разработка федеральной целевой программы «Использование, восстановление и охрана водных ресурсов бассейна реки Оби». Мероприятия по восстановлению природных ресурсов региона фрагментарны, не существует целенаправленной федеральной поддержки, что приводит к уменьшению эффекта этих мероприятий.

4. Проблемы распределения полномочий по управлению природными ресурсами между тремя уровнями власти

В настоящее время управление ресурсами недр является достаточно централизованным в связи с отменой принципа «двух ключей». Управление водными и лесными ресурсами после принятия новых Водного и Лесного кодексов в основном будет осуществляться субъектами Российской Федерации. Однако многие субъекты Российской Федерации не обладают достаточными материальными и техническими ресурсами, квалифицированными кадрами и опытом управления собственными

¹ Глушкова В.Г., Макаре С.В. Экономика природопользования: учебн. пособие. – М., 2003. – С. 147.

природными ресурсами, что в значительной степени может снижать эффективность управления на региональном уровне.

Для эффективного управления природными ресурсами необходимо разграничивать компетенцию с учетом принципа субсидиарности. **Субсидиарность означает принцип, обосновывающий приоритет прав более мелкой общности по сравнению с общностью более крупной (более высокого уровня). В соответствии с ним полномочия должны передаваться на более высокий уровень лишь в том случае, если нижестоящий уровень не имеет возможностей (экономических, социальных и прочих) для их реализации¹.**

То есть, суть принципа заключается в том, что все основные задачи, стоящие перед государством, в той мере, в какой они способны это делать, должны решать субъекты федерации. Тем не менее, федеральный центр должен возложить на себя субсидиарные, т.е. дополняющие функции. Принцип субсидиарности предполагает, что федеральный центр выполняет те задачи, которые ни один субъект федерации не может выполнить самостоятельно и одновременно в решении, которых субъекты федерации коллективно заинтересованы.

5. Сбалансированное развитие различных видов ресурсопользования

Около 93 открытых месторождений нефти в Западной Сибири приходится на земли приоритетного землепользования и проживания. Активное лесопользование ведется на южных территориях Обь-Иртышского бассейна, где формируется 57,9% годового объема стока.² Одной из задач управления, следовательно, должно стать достижение сбалансированного развития основных сфер жизнедеятельности, зависящих от природных ресурсов региона.

¹ Федерализм: Энциклопедический словарь. – М., 1997. – С.233.

² Материалы научно-практической конференции «Обь-Иртышский бассейн – национальное достояние России»

6. Экологические проблемы

Экологические проблемы Западно-Сибирского региона достаточно многообразны и вызывают опасения за будущее природных ресурсов и населения территории. В качестве примеров можно выделить интенсивное ресурсопотребление, дефицит питьевой воды на отдельных территориях, загрязнение земельных и водных ресурсов нефтью и нефтепродуктами, высокую угрозу радиоактивного и биологического заражения природных ресурсов.

7. Трансграничные проблемы управления

Некоторые природные ресурсы Западной Сибири относятся к категории разделяемых международных ресурсов. Так, Обь-Иртышский бассейн расположен на территории трех государств – России, Казахстана и Китая. Следовательно, при использовании таких природных ресурсов необходимо учитывать особенности управления за рубежом, осуществлять активное сотрудничество с соседними государствами, а также предпринимать меры по предотвращению трансграничных загрязнений.

3. Бассейновый принцип управления

Решить указанные выше проблемы управления природными ресурсами, носящие межрегиональный и даже международный характер, возможно при последовательном и повсеместном использовании *бассейнового принципа управления*.

Бассейновый принцип – это средство сбалансированного управления природными ресурсами в их географических границах. Бассейновый принцип управления природными ресурсами основан на том, что любой природный ресурс представляет собой **бассейновую систему, в которой совокупность природного вещества, энергии и информации способствует структуризации природных и хозяйственных**

компонентов, установлению прочных связей и взаимодействию между ними.¹

Бассейновый принцип управления основан на зарубежном опыте, особенно широко он применяется во французской системе управления водными объектами.

Определяющее значение при формировании и развитии бассейновых комплексов имеют особенности расположения комплексов природных ресурсов, а также региональные системы природопользования, обусловленные природоресурсным потенциалом территории.

Данный принцип позволяет вовлекать в управление природными ресурсами всех природопользователей, находящиеся на территории бассейна, независимо от их административно-территориальной и социально-экономической принадлежности. Природно-хозяйственная система бассейна накладывает естественные ограничения на процесс развития регионов, расположенных на территории бассейна. Регионы бассейна не изолированы друг от друга, а взаимосвязаны и взаимозависимы в своем развитии и обеспечение их сбалансированного развития, они объективно зависят от состояния всей системы бассейна и каждого региона в отдельности.

Глава 2. Государственное управление недрами

1. Функции и задачи государственного управления недрами

Минерально-сырьевые ресурсы в настоящее время составляют основу существования человечества. Уровень и полнота использования природного минерально-сырьевого потенциала закономерно возрастает с развитием научно-технического прогресса. Благосостояние народов и стран, их экономическая и социально-политическая независимость,

¹ Жерелина И.В. Бассейн реки как природно-хозяйственная система // География и природопользование Сибири. – 1997. – Вып. 2. – С. 80-89.

геополитическая роль в мировом сообществе во многом определяется богатством недр соответствующих территорий, а также наличием комплекса средств, необходимых для их наиболее выгодного освоения и использования в национальных интересах. Российская Федерация обладает мощным минерально-сырьевым потенциалом. Значение минерально-сырьевой базы для экономики страны и регионов трудно переоценить.

В качестве объектов управления можно выделить:

- 1) недра
- 2) участки недр
- 3) ресурсы недр (полезные ископаемые и подземное пространство)
- 4) государственный фонд недр

Недра являются частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии - ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения.¹

Государственный фонд недр составляют используемые участки, представляющие собой геометризованные блоки недр, и неиспользуемые части недр в пределах территории Российской Федерации и ее континентального шельфа.²

В соответствии со статьей 1.2 Закона РФ «О недрах» недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью.³

Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами и государственным фондом недр находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

¹ Преамбула Закона РФ «О недрах» от 21 февраля 1992 № 2395-1 // СЗ РФ. – 1995. – № 10. – Ст. 823.

² Ст. 2 Закона РФ «О недрах» от 21 февраля 1992 № 2395-1 // СЗ РФ. – 1995. – № 10. – Ст. 823.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 10. – Ст. 823.

Государство, являясь собственником недр, в лице государственных органов управления Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ посредством разумного управления недрами должно создавать условия для устойчивого развития отраслей горнодобывающей промышленности, обеспечивая социально-экономическое развитие страны и регионов. Управление недрами должно осуществляться в интересах народов, проживающих на соответствующих территориях, и всех народов Российской Федерации

В задачи государственного управления недрами входят:

- определение объемов добычи основных видов полезных ископаемых на текущий период и на перспективу по Российской Федерации в целом и по регионам;
- обеспечение развития минерально-сырьевой базы и подготовки резерва участков недр, используемых для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- обеспечение геологического изучения территории Российской Федерации, ее континентального шельфа, Антарктики и дна Мирового океана;
- установление квот на поставку добываемого минерального сырья;
- введение платежей, связанных с использованием недрами, а также регулируемых цен на отдельные виды минерального сырья;
- установление стандартов (норм, правил) в области геологического изучения, использования и охраны недр, безопасного ведения работ, связанных с использованием недрами, а также рационального использования и охраны недр.¹

Основные **функции государственного управления недрами:**

1. Лицензирование пользования недрами.
2. Государственное геологическое изучение недр.
3. Государственная экспертиза запасов полезных ископаемых.

¹ Ст. 35 Закона РФ «О недрах» от 21 февраля 1992 № 2395-1 // СЗ РФ. – 1995. – № 10. – Ст. 823.

4. Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых.
5. Государственный баланс запасов полезных ископаемых.
6. Государственный контроль за рациональным использованием и охраной недр.
7. Государственный контроль за безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами.

Государственное управление недрами осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также федеральным органом управления государственным фондом недр (Федеральным агентством по недропользованию) и органами государственного горного надзора (Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору).

2. Компетенция органов власти в сфере регулирования отношений недропользования

В компетенцию органов государственной власти Российской Федерации в сфере регулирования отношений недропользования входят:

- разработка и совершенствование законодательства Российской Федерации о недрах;
- определение и реализация федеральной политики недропользования, определение стратегии использования, темпов воспроизводства, дальнейшего расширения и качественного улучшения минерально-сырьевой базы путем разработки и реализации федеральных программ;
- установление общего порядка пользования недрами и их охраны, разработка соответствующих стандартов (норм, правил), в том числе классификации запасов и прогнозных ресурсов полезных ископаемых;

- создание и ведение единой системы федерального и территориальных фондов геологической информации о недрах, распоряжение информацией, полученной за счет государственных средств;
- государственная экспертиза информации о разведанных запасах полезных ископаемых, иных свойствах недр, определяющих их ценность или опасность;
- определение совместно с субъектами Российской Федерации региональных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространенным, а также выделение участков недр федерального значения, регионального значения и местного значения, установление перечней участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях соглашений о разделе продукции;
- составление государственного баланса запасов полезных ископаемых; государственный учет участков недр, используемых для добычи полезных ископаемых и строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; ведение государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых; государственная регистрация работ по геологическому изучению недр;
- распоряжение недрами континентального шельфа Российской Федерации;
- введение ограничений на пользование недрами на отдельных участках для обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей природной среды;
- распоряжение совместно с субъектами Российской Федерации государственным фондом недр, за исключением участков, находящихся в исключительном ведении Российской Федерации;
- установление размеров и порядка взимания платы за геологическую информацию о недрах, а также утверждение соглашений на условиях раздела продукции;
- координация научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, связанных с использованием недрами;

- защита прав пользователей недр и интересов граждан Российской Федерации;
- разрешение споров по вопросам пользования недрами между субъектами Российской Федерации;
- заключение международных договоров Российской Федерации по геологическому изучению, использованию и охране недр;
- государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, а также установление порядка его проведения;
- заключение соглашений о разделе продукции при пользовании участками недр.¹

Российская Федерация может передавать отдельные полномочия по регулированию отношений недропользования субъектам Российской Федерации.

Кроме того, субъекты Российской Федерации наделены собственными полномочиями по управлению недрами. **В компетенцию органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования отношений недропользования** на своих территориях входят:

- принятие и совершенствование законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о недрах;
- участие в разработке и реализации государственных программ геологического изучения недр, развития и освоения минерально-сырьевой базы Российской Федерации;
- разработка и реализация территориальных программ развития и использования минерально-сырьевой базы;
- создание и ведение территориальных фондов геологической информации, распоряжение информацией, полученной за счет средств бюджетов

¹ Ст. 3 Закона РФ «О недрах» от 21 февраля 1992 № 2395-1 // СЗ РФ. – 1995. – № 10. – Ст. 823.

соответствующих субъектов Российской Федерации и соответствующих местных бюджетов;

- участие в государственной экспертизе информации о разведанных запасах полезных ископаемых и иных свойствах недр, определяющих их ценность или опасность;
- составление территориальных балансов запасов и кадастров месторождений и проявлений полезных ископаемых и учет участков недр, используемых
- связанных с добычей полезных ископаемых;
- распоряжение совместно с Российской Федерацией единым государственным фондом недр на своих территориях и выделение совместно
- регионального и местного значения;
- установление порядка пользования недрами в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, участками недр местного значения, а также строительства подземных сооружений местного значения;
- защита интересов малочисленных народов, прав пользователей недр и интересов граждан, разрешение споров по вопросам пользования недрами;
- участие субъектов Российской Федерации в пределах полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, в соглашениях о разделе продукции при пользовании участками недр;
- участие в определении условий пользования месторождениями полезных ископаемых;
- проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, участках недр местного значения, а также об участках недр местного значения, используемых для

целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

- государственный контроль за геологическим изучением, охраной и рациональным использованием недр в соответствии с установленным Правительством Российской Федерации порядком;
- регулирование других вопросов в области использования и охраны недр, за исключением отнесенных к ведению Российской Федерации.¹

Необходимо отметить, что полномочия органов государственной власти субъектов РФ по управлению ресурсами недр были в значительной мере сокращены Федеральным законом от 22.08.2004 № 122-ФЗ². До принятия данного закона управление недрами в Российской Федерации осуществлялось на основе так называемого принципа «двух ключей», когда распоряжение недрами происходит на основе совместных решений федеральных и региональных органов исполнительной власти. Смысл принципа «двух ключей» состоит в том, чтобы предоставление участков недр хозяйственным единицам отвечало интересам не только отдельного субъекта Федерации, но и страны в целом. Данный принцип подразумевает равноправие интересов сторон, а значит, согласование этих интересов не в противоборстве, а в конструктивном сотрудничестве³. Федеральный закон № 122-ФЗ исключил возможности принятия совместных решений, например, по предоставлению права пользования недрами по результатам конкурса или аукциона, при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых и в иных случаях, и в результате принцип «двух ключей» утратил свое значение. По мнению представителей органов власти, общественности, научных сообществ регионов это уменьшает самостоятельность субъектов Российской Федерации в управлении недрами и не позволяет им в полной мере использовать ресурсный потенциал недр

¹ Ст. 4 Закона РФ «О недрах» от 21 февраля 1992 № 2395-1 // СЗ РФ. – 1995. – № 10. – Ст. 823.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 35. – Ст. 3607.

³ Сергеева Н. У нас оба ключа поворачиваются в одну сторону // Финансы в Сибири, № 1 (39), 1997. – С. 17-

для развития территории, обеспечивать права и интересы недропользователей.

Для управления недрами в России характерно, что часть полномочий закреплена на уровне местного самоуправления. **Компетенция органов местного самоуправления районов, городов в сфере управления недрами** включает:

- участие в решении вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения территории при предоставлении недр в пользование и отводе земельных участков;
- развитие минерально-сырьевой базы для предприятий местной промышленности;
- предоставление в соответствии с установленным порядком разрешений на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также на строительство подземных сооружений местного значения;
- приостановление работ, связанных с использованием недрами на земельных участках для разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых;
- контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.¹

3. Совершенствование управления недрами

Основные условия для обеспечения рационального и эффективного управления недрами:

- 1) Сохранение государственной собственности на недра.
- 2) Признание недр и ресурсов недр общенациональным достоянием и справедливое распределение доходов от использования недр между всеми слоями российского общества.
- 3) Сохранение принципа «двух ключей» в управлении недрами.

¹ Ст. 5 Закона РФ «О недрах» от 21 февраля 1992 № 2395-1 // СЗ РФ. – 1995. – № 10. – Ст. 823.

- 4) Сохранение системы конкурсов на право пользования недрами.
- 5) Экономическое стимулирование рационального использования недр, применение перспективных технологий для полного извлечения запасов.
- 6) Дифференциация налогообложения в зависимости от географических, климатических условий, выработанности запасов и т.п.
- 7) Ужесточение мер ответственности (в том числе, материальной) за несоблюдение норм по охране недр, приведению участков, на которых осуществлялось недропользование, в состояние, пригодное для дальнейшего использования.

Среднее месторождение нефти в мире сегодня поставляет на рынок не более 35% своей нефти, тогда как 65%, как правило, остается недобытой вследствие того, что ее слишком дорого выводить в рынок, это пока нерентабельно. Однако объем полезного выхода нефти со временем, по мере совершенствования технологий, увеличивается.

Использование инновационных технологий в корне меняет подход к разработке месторождений, расположенных на шельфе, под толщей воды. Раньше до них можно было добраться, лишь строя весьма дорогостоящие платформы, с которых бурились скважины. Сумма новых технологий позволяет поставить дело совершенно по-другому. Скважина бурится на берегу, а ее горизонтальный ствол уходит под морское дно. Сегодня уже есть промыслы, где длина горизонтальных стволов достигает десяти километров. Реальной представляется идея удлинить стволы до пятидесяти километров. Тогда удастся осуществить сразу три цели проекта: увеличить отдачу пласта, уменьшить опасность разливов нефти, связанную с использованием платформ, и сделать процесс добычи намного комфортнее. И, конечно, значительно снизить затраты.

Исходя из благоприятных геологических предпосылок открытия новых крупных залежей, можно говорить о хороших перспективах увеличения на Востоке страны ресурсного потенциала. Существует возможность прирастить к 2030 году в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке 6,1 трлн. кубометров газа. Почти 25% намечаемого прироста придется на Иркутскую область. Газ этих месторождений имеет сложный компонентный состав, высокое содержание гелия. Государство как собственник недр заинтересовано в максимально полном извлечении этих ценных компонентов и их переработке в продукцию с высокой добавочной стоимостью.

«Речь идет о том, чтобы не просто добыть газ и продать его отечественным потребителям и на экспорт, а организовать на Востоке России комплекс газохимических предприятий, чтобы производить и реализовывать продукцию с высокой добавочной стоимостью. В этих условиях начинать освоение крупнейших месторождений гелийсодержащих газов Восточной Сибири и

Якутии только лишь в целях получения топливного газа – недопустимо. Добыча метана должна соответствовать возможностям реализации других извлекаемых ценных компонентов – гелия, этана и более тяжелых углеводородных фракций. Именно в этом существенный потенциал для прироста регионального валового продукта», – заявил А. Ананенков.

Особую актуальность использование ценных компонентов, содержащихся в газе восточных месторождений, приобретает в связи с началом строительства трубопроводной системы «Восточная Сибирь – Тихий океан». Основные нефтегазоконденсатные месторождения Восточной Сибири и Якутии, являющиеся сырьевой базой для заполнения этой системы, содержат попутный нефтяной газ. Свободный газ «газовых шапок», гелий, конденсат, должны быть эффективно использованы.

Главная из них – ограниченные возможности для роста добычи сырья. Это связано с тем, что большинство эксплуатируемых месторождений, разрабатываемых Газпромом, переходят в стадию падающей добычи. При этом те месторождения, которые могли бы компенсировать сокращение добычи, расположены в районах с трудными природно-климатическими условиями – Арктический шельф, Ямал, Восточная Сибирь – и с почти полным отсутствием транспортной инфраструктуры. Освоение этих месторождений требует огромных инвестиций и внедрения уникальных технологий. И надо честно признать, что запланированные сроки освоения этих месторождений выдержать не удастся. Реальная перспектива начала большинства масштабных газодобывающих проектов на Ямале и Арктическом шельфе – период после 2020 года. Конечно, есть еще и независимые производители газа, располагающие достаточными ресурсами для компенсации падающей добычи Газпрома. Однако увеличение их добычи сдерживается ограниченной пропускной способностью газовой «трубы». Вместе с тем в российском газе остро нуждаются страны Западной Европы, болезненно переживающие малейшие перебои в поставках российского голубого топлива, а в перспективе значимыми потребителями российского газа станут Китай и США.¹

В главе рассматриваются функции государственного управления недрами, полномочия органов государственной власти и местного самоуправления. Особое внимание уделено вопросам совершенствования управления недрами.

¹Государственные ресурсы России. – 2006. – № 10. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.gosresurs.ru/news/view/182.html>

Глава 2. Государственное управление водными ресурсами

1. Принципы управления водными ресурсами

Вода – уникальное творение природы, она содержится во всех, без исключения, природных телах на Земле, составляет основную часть живых систем. Кроме того, вода является важнейшим природным ресурсом, от использования которого в процессах производства зависит благополучие страны. Эффективность использования водных ресурсов становится важным показателем качества жизни, а, следовательно, и государства в целом.

С учетом значимости и уникальности водных ресурсов при управлении ими важно следовать основным принципам:

1. Значимость водных ресурсов в качестве основы жизни и деятельности человека
2. Приоритет охраны водных объектов перед их использованием
3. Сохранение особо охраняемых водных объектов, установление ограничений или запретов на их использование
4. Целевое использование водных объектов
5. Приоритет использования водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения
6. Участие граждан, общественных объединений в управлении водными ресурсами
7. Бассейновый подход – управление водными ресурсами в границах бассейновых округов
8. Управление в рамках водохозяйственных систем – взаимосвязи водных объектов и гидротехнических сооружений
9. Гласность осуществления водопользования
10. Комплексное использование водных объектов
11. Платность использования водных объектов
12. Экономическое стимулирование охраны водных объектов

13. Приоритет традиционного природопользования в отношении водных объектов в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.¹

2. Функции и полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в сфере управления водными ресурсами

Водные объекты в зависимости от особенностей их режима, физико-географических, морфометрических и других особенностей подразделяются на:

- 1) *поверхностные водные объекты*
- 2) *подземные водные объекты*

К поверхностным водным объектам относятся:

- моря или их отдельные части (проливы, заливы, в том числе бухты, лиманы и другие);
- водотоки (реки, ручьи, каналы);
- водоемы (озера, пруды, обводненные карьеры, водохранилища);
- болота;
- природные выходы подземных вод (родники, гейзеры);
- ледники, снежники.²

К подземным водным объектам относятся:

- бассейны подземных вод;
- водоносные горизонты.

Кроме того, в качестве объектов управления выделяют *водные объекты общего пользования*, т.е. общедоступные водные объекты.

Водные объекты находятся в федеральной собственности. В государственной собственности субъектов Российской Федерации могут находиться пруды и обводненные карьеры, расположенные в границах

¹ Ст. 3 Водного кодекса Российской Федерации от 3 июня 2006 № 74-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.

² Ст. 5 Водного кодекса Российской Федерации от 3 июня 2006 № 74-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.

земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту Российской Федерации. В муниципальной собственности находятся пруды и обводненные карьеры, если они расположены на земельных участках, находящихся в муниципальной собственности.¹

Основные функции государственного управления водными ресурсами:

1. Предоставление водных объектов в пользование на основании договора водопользования.
2. Мониторинг водных объектов.
3. Ведение государственного водного реестра.
4. Гидрографическое и водохозяйственное районирование территории Российской Федерации.
5. Разработка схем комплексного использования и охраны водных объектов.
6. Резервирование источников питьевого водоснабжения.
7. Разработка и установление нормативов допустимого воздействия на водные объекты и целевых показателей качества воды в водных объектах.
8. Государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов.

Следовательно, управление водными объектами в РФ осуществляется на всех уровнях власти. Наибольшими полномочиями наделены органы государственной власти Российской Федерации. Так, **к компетенции федеральных органов государственной власти относятся следующие полномочия:**

- владение, пользование, распоряжение водными объектами, находящимися в федеральной собственности;

¹ Ст. 8 Водного кодекса Российской Федерации от 3 июня 2006 № 74-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.

- разработка, утверждение и реализация схем комплексного использования и охраны водных объектов и внесение изменений в эти схемы;
- осуществление федерального государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов;
- организация и осуществление государственного мониторинга водных объектов;
- установление порядка ведения государственного водного реестра и его ведение;
- утверждение порядка подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование, порядка подготовки и заключения договора водопользования;
- определение порядка создания и осуществления деятельности бассейновых советов;
- гидрографическое и водохозяйственное районирование территории Российской Федерации;
- установление ставок платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, порядка расчета и взимания такой платы;
- установление порядка утверждения нормативов допустимого воздействия на водные объекты и целевых показателей качества воды в водных объектах;
- территориальное перераспределение стока поверхностных вод, пополнение водных ресурсов подземных водных объектов;
- утверждение правил использования водных ресурсов водохранилищ и правил технической эксплуатации и благоустройства водохранилищ;
- установление режимов пропуска паводков, специальных попусков, наполнения и сработки (выпуска воды) водохранилищ;
- определение порядка осуществления государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов;

- определение порядка резервирования источников питьевого водоснабжения;
- установление порядка использования водных объектов для взлета, посадки воздушных судов;
- осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях двух и более субъектов Российской Федерации;
- утверждение методики исчисления вреда, причиненного водным объектам;
- определение критериев отнесения объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов, региональному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов;
- утверждение перечней объектов, подлежащих федеральному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов;
- установление перечня должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов.¹

Перечень полномочий, содержащийся в статье 24 Водного кодекса не закрытый, следовательно, федеральные органы государственной власти могут осуществлять и иные полномочия, предусмотренные водным законодательством.

В соответствие с действующим Водным кодексом можно выделить две группы полномочий, закрепленных в **компетенции органов власти субъектов Российской Федерации**. Первая группа – собственные полномочия органов власти, которые включают:

¹ Ст. 24 Водного кодекса Российской Федерации от 3 июня 2006 № 74-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.

- владение, пользование, распоряжение водными объектами, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации;
- установление ставок платы за пользование водными объектами, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации, порядка расчета и взимания такой платы;
- участие в деятельности бассейновых советов;
- разработка, утверждение и реализация программ субъектов Российской Федерации по использованию и охране водных объектов или их частей, расположенных на территориях субъектов Российской Федерации;
- резервирование источников питьевого водоснабжения;
- осуществление регионального государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов, за исключением водных объектов, подлежащих федеральному государственному контролю и надзору;
- утверждение правил пользования водными объектами для плавания на маломерных судах;
- утверждение правил охраны жизни людей на водных объектах;
- участие в организации и осуществлении государственного мониторинга водных объектов;
- осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;
- осуществление мер по охране водных объектов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;
- утверждение перечней объектов, подлежащих региональному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов;

- установление перечня должностных лиц, осуществляющих региональный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов.¹

Вторая группа полномочий представляет собой полномочия, которые могут быть переданы Российской Федерацией. К таким полномочиям относятся:

- предоставление водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, в пользование на основании договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, за исключением случаев предоставления водного объекта в пользование для обеспечения обороны страны и безопасности государства;
- осуществление мер по охране водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации;
- осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и полностью расположенных на территориях субъектов Российской Федерации.²

Статья 26 определяет порядок финансирования осуществления переданных полномочий, контроля за расходованием средств, а также контроля и надзора за исполнением переданных полномочий. Указанные полномочия не распространяются на водохранилища, которые полностью расположены на территориях субъектов РФ и использование водных ресурсов которых осуществляется для обеспечения питьевого и

¹ Ст. 25 Водного кодекса Российской Федерации от 3 июня 2006 № 74-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.

² Ст. 26 Водного кодекса Российской Федерации от 3 июня 2006 № 74-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.

хозяйственно-бытового водоснабжения двух или более субъектов РФ, Перечень таких водохранилищ устанавливается Правительством РФ.

Органы местного самоуправления согласно статье 7 Водного кодекса являются участниками водных отношений. Органы местного самоуправления осуществляют управления водных объектов, находящихся в собственности муниципальных образований. К их компетенции в данной сфере относятся:

- владение, пользование, распоряжение водными объектами;
- осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий;
- осуществление мер по охране водных объектов;
- установление ставок платы за пользование водными объектами, порядка расчета и взимания этой платы.

К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов кроме полномочий собственника относится установление правил использования водных объектов общего пользования, расположенных на территориях муниципальных образований, для личных и бытовых нужд. К полномочиям органов местного самоуправления городских, сельских поселений, городских округов кроме полномочий собственника относится предоставление гражданам информации об ограничениях водопользования на водных объектах общего пользования, расположенных на территориях муниципальных образований.¹

3. Новое в управлении водными ресурсами

Основные изменения в сфере государственного управления водными ресурсами связаны с принятием нового Водного кодекса Российской Федерации. Наиболее значимые из них:

¹ Ст. 27 Водного кодекса Российской Федерации от 3 июня 2006 № 74-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.

1. Основной единицей управления в области использования и охраны водных объектов стали *бассейновые округа*. **Бассейновые округа состоят из речных бассейнов и связанных с ними подземных водных объектов и морей.**¹

Речной бассейн – территория, поверхностный сток вод с которой через связанные водоемы и водотоки осуществляется в море или озеро.

В Российской Федерации устанавливается двадцать бассейновых округов, границы которых утверждаются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. На основании Постановления Правительства РФ № 728 границы бассейновых округов определяются по границам гидрологических единиц, включенных в бассейновый округ, и границам прилегающих к ним участков внутренних морских вод и территориального моря РФ и утверждаются МПР России.

2. Еще одной единицей управления являются *бассейновые советы*, порядок создания и деятельности которых устанавливается Правительством Российской Федерации.

Бассейновые советы осуществляют разработку рекомендаций в области использования и охраны водных объектов в границах бассейнового округа. В состав бассейновых советов входят представители уполномоченных Правительством Российской Федерации федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также представители водопользователей, общественных объединений, общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.²

¹ Ст. 28 Водного кодекса Российской Федерации от 3 июня 2006 № 74-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.

² Ст. 29 Водного кодекса Российской Федерации от 3 июня 2006 № 74-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.

3. Изменился источник информации о водных ресурсах Российской Федерации. Сведения, содержащиеся ранее в государственном водном кадастре, сейчас отражены в *государственном водном реестре*.

4. На принципиально новой основе осуществляется планирование рационального использования и охраны вод. В настоящее время в целях определения допустимой антропогенной нагрузки на водные объекты, определения потребностей в водных ресурсах в перспективе, определения основных направлений деятельности по предотвращению негативного воздействия вод, обеспечения охраны водных объектов разрабатываются *схемы комплексного использования и охраны водных объектов*. **Данные схемы включают в себя систематизированные материалы о состоянии водных объектов и об их использовании и являются основой осуществления водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов, расположенных в границах речных бассейнов.**¹

Схемы комплексного использования и охраны водных объектов составляются на основе гидрографического районирования территории Российской Федерации. Гидрографическими единицами являются речной бассейн и подбассейн реки, впадающей в главную реку речного бассейна. Количество гидрографических единиц и их границы утверждаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ № 728 гидрографическое районирование на территории РФ осуществляется Федеральным агентством водных ресурсов совместно с Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

Схемами комплексного использования и охраны водных объектов устанавливаются *водохозяйственные балансы*. **Водохозяйственные**

¹ Ст. 33 Водного кодекса Российской Федерации от 3 июня 2006 № 74-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.

балансы предназначены для оценки количества и степени освоения доступных для использования водных ресурсов в границах речных бассейнов и представляют собой расчеты потребностей водопользователей в водных ресурсах по сравнению с доступными для использования водными ресурсами в границах речных бассейнов, подбассейнов, водохозяйственных участков при различных условиях водности.

В свою очередь, для разработки водохозяйственных балансов осуществляется *водохозяйственное районирование* территории Российской Федерации – деление гидрографических единиц на водохозяйственные участки. **Под водохозяйственным участком понимается часть речного бассейна, имеющая характеристики, позволяющие установить лимиты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и другие параметры использования водного объекта (водопользования).**¹

5. Произошло перераспределение полномочий между федеральным и региональным уровнем управления в сторону децентрализации. Теперь органам региональной власти предоставлено значительное количество полномочий по управлению водными ресурсами.

Глава подробно описывает особенности государственного управления в области использования и охраны водных ресурсов. Называются принципы и функции государственного управления, перечисляются полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в названной сфере. Отдельный параграф посвящен изменениям в сфере управления водными ресурсами.

¹ Ч. 12 ст. 1 Водного кодекса Российской Федерации от 3 июня 2006 № 74-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.

Глава 3. Государственное управление лесными ресурсами

1. Особенности леса как объекта управления

Лес, по мнению О.И. Крассова, представляет собой совокупность растительных организмов: древесных, кустарниковых, травянистых и других растений (мхи, лишайники и т.д.).¹ Основная особенность управления лесными ресурсами состоит в том, что леса представляют собой весьма сложные экосистемы, выполняющие средообразующую, защитную, культурно-оздоровительную, эксплуатационную функцию. Ресурсы леса включают биологические и генетические ресурсы; ресурсы растительного и животного мира; промышленные ресурсы, используемые для различных отраслей хозяйства; различные ресурсы растительного и нерастительного происхождения, используемые для ведения народных промыслов; территорию проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов. Кроме того, лес имеет значительную экологическую значимость, так как представляет собой резерв деградирующей атмосферы и гидросферы. Рациональное управление лесными ресурсами является гарантией сохранения биоразнообразия – одной из главных составляющих устойчивого развития.

Одной из проблем управления лесом в Российской Федерации является отсутствие корректного определения этого объекта, которое отражало бы все вышеперечисленные признаки. В Лесном кодексе 1997 года понятие «лес» не было определено, лишь в Преамбуле закона говорилось, что регулирование лесных отношений осуществляется с учетом представлений о лесе как о совокупности лесной растительности, земли, животного мира и других компонентов окружающей природной среды, имеющей важное экологическое, экономическое и социальное значение.²

¹ Крассов, О.И. Природные ресурсы России: комментарий законодательства. – М., 2002. – С. 465.

² Лесной кодекс Российской Федерации от 29.01.1997 № 22-ФЗ // СЗ РФ. – 1997. – № 5. – Ст. 610.

Новый Лесной кодекс также не предлагает развернутого определения понятия «лес», отражающего основные особенности леса и его характеристики как природного объекта и ресурса. В статье 5 Кодекса говорится: «использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются исходя из понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе».¹ Как видно, понятие очень размытое, некорректное с точки зрения юридической техники и не отвечает конкретно на вопрос об объекте лесных отношений.

Россия владеет крупнейшими мировыми лесными запасами. По прогнозным оценкам, к 2020 г. мировая потребность в древесине вырастет в несколько раз и единственным реальным источником покрытия этой потребности будут леса России.

Однако за последние 15 лет доля России в мировой торговле лесной продукцией сократилась с 18 до 2%. При этом в структуре экспорта более 30% составляют поставки круглого леса. Остро стоит проблема противодействия незаконным рубкам и обороту древесины. Практически весь нелегально заготовленный лес – от 35 до 50% от общего экспорта – уходит за границу в необработанном виде. Суммарный ущерб от незаконных рубок, выявленных наземным и авиакосмическим мониторингом, составил более 9 млрд. рублей.

Заместитель директора Департамента Минэкономразвития России Всеволод Гаврилов отметил, что Россия фактически через экспорт леса «субсидирует экономику других стран, позволяя создавать там добавочную стоимость, рабочие места, налоги, и назад ввозит готовую продукцию». По его словам, радикально изменить ситуацию можно только при одновременной реализации как минимум трех составляющих: правовое обеспечение лесного комплекса (принятие Лесного кодекса РФ), стимулирование структурных преобразований в отрасли путем укрупнения предприятий и компаний в отрасли и создание благоприятных условий для инвестиций в лесоперерабатывающую промышленность.²

¹ Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 № 200-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.

² Проблемы лесного сектора // Государственные ресурсы России. – 2006. – № 3. [Электронный ресурс] /

2. Изменение основ управления лесными ресурсами в связи с принятием Лесного кодекса 2006 года

Управление лесными ресурсами в Российской Федерации осуществляется на основе лесного законодательства, базовым нормативным правовым актом которого является Лесной кодекс. Лесной кодекс от 4 декабря 2006 года – это принципиально новый законодательный акт России. Принятие данного документа сопровождалось большим общественным резонансом, в том числе и на международном уровне. Так, были отмечены около десяти тысяч протестных обращений граждан России в органы государственной власти и средства массовой информации, обращения депутатов Государственной Думы к Президенту РФ, выступления ведущих ученых в области лесного хозяйства, протесты со стороны субъектов Российской Федерации.¹

Новации, содержащиеся в Лесном кодексе, с 2007 года кардинально изменят лесные отношения на территории страны и систему управления лесными ресурсами в Российской Федерации. К основным из них можно отнести:

1. Деление лесов на следующие виды: эксплуатационные, резервные и защитные

2. Расширение перечня видов лесопользования. Приведенные в лесном кодексе 1997 года виды лесопользования не отражали всего многообразия особенностей лесопользования, фактически сложившегося к настоящему времени, как с точки зрения использования ресурсного потенциала, так и с точки зрения использования территории. К видам лесопользования в настоящее время относятся:

- заготовка древесины;
- заготовка живицы;
- заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов;

¹ Открытое письмо Президенту // Природно-ресурсные ведомости. – 2006. – № 13 (297). – С. 1.

- заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений;
- ведение охотничьего хозяйства и осуществление охоты;
- ведение сельского хозяйства;
- осуществление научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности;
- осуществление рекреационной деятельности;
- создание лесных плантаций и их эксплуатация;
- выращивание лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений;
- выполнение работ по геологическому изучению недр, разработка месторождений полезных ископаемых;
- строительство и эксплуатация водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений и специализированных портов;
- строительство, реконструкция, эксплуатация линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов;
- переработка древесины и иных лесных ресурсов;
- осуществление религиозной деятельности;
- иные виды.¹

3. Организация использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов на основе лесорастительного и лесохозяйственного районирования.

4. Стимулирование эффективного лесопользования через механизм инвестиционных соглашений.

5. Новая документационная основа – лесной план, который содержит цели, задачи, мероприятия и зоны планируемого освоения лесов, а также картографические материалы с обозначением границ лесничеств, лесопарков, а также зон их планируемого освоения. Лесохозяйственный

¹ Ст. 25 Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 № 200-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.

регламент – основа использования лесов, их охраны, защиты и воспроизводства на уровне единиц управления.

6. Выделение новых территориальных единиц управления – лесничеств и лесопарков.¹ Лесничества выполняют функции государственного лесного контроля и надзора, ведут работы по организации лесных аукционов.

7. Отделение функций государственного управления лесами от хозяйственных функций. На участках леса, не переданных в аренду (примерно 90% территорий), лесное хозяйство будет вести отобранный по конкурсу исполнитель соответствующего государственного заказа.

8. Разграничение полномочий между уровнями власти. С 2007 года осуществляется децентрализация управления лесами. Это решение отражает желание и готовность регионов самостоятельно управлять своими лесными ресурсами. Процесс децентрализации начался в 2005 году с принятием Федерального закона № 199-ФЗ, затем условия децентрализации были закреплены в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2006 г.» и развиты в новом Лесном кодексе. Субъекты Российской Федерации получили широкие полномочия в сфере использования лесов, их охраны, защиты и воспроизводства. Управление лесными ресурсами возлагается на субъекты РФ через механизмы предоставления субвенций. Кроме того, с 2008 года формируется порядок оценки эффективности исполнения полномочий, переданных субъектам РФ, в который войдут четыре блока индикаторов, эффективность использования лесов; воспроизводство лесов; комплексность вопросов лесохозяйственной деятельности и влияние на социально-экономическое развитие региона.

9. Установление права собственности на лесные ресурсы. Новый Лесной кодекс решает данный вопрос достаточно неопределенно. С одной стороны, в нем содержатся понятия «лес», «лесной участок», «лесной

¹ Ст. 23 Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 № 200-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.

фонд», «земли, на которых располагаются леса» (причем, определений данным понятиям Кодекс не предлагает); с другой стороны, статья 8 Лесного кодекса устанавливает право собственности только на лесные участки.¹ Согласно данной статье лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности, а формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий определяются в соответствии с земельным законодательством. Скорее всего, указанная норма на практике будет трактоваться широко и создаст возможность для установления различных форм собственности, в том числе частной, на лес.

3. Принципы управления лесными ресурсами

К основным принципам управления лесными ресурсами можно отнести:

1. Устойчивое управление лесами, сохранение биологического разнообразия лесов, повышение их потенциала.
2. Сохранение средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов в интересах обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду.
3. Управление лесами с учетом их глобального экологического значения, а также с учетом длительности их выращивания и иных природных свойств лесов.
4. Обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах.
5. Воспроизводство лесов, улучшение их качества, а также повышение продуктивности лесов.
6. Обеспечение охраны и защиты лесов.
7. Участие граждан, общественных объединений в управлении.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.

8. Использование лесов способами, не наносящими вреда окружающей среде и здоровью человека.
9. Деление лесов на виды по целевому назначению в зависимости от экологического, экономического и социального значения, местоположения и выполняемых функций.
10. Недопустимость использования лесов органами государственной власти, органами местного самоуправления.
11. Платность использования лесов.¹

4. Функции и полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в сфере управления лесными ресурсами

Согласно Лесному кодексу 2006 года функции государственного управления лесными ресурсами включают:

1. Лесоустройство.
2. Проведение аукционов по продаже права на заключение договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений.
3. Планирование в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов.
4. Государственная или муниципальная экспертиза проекта освоения лесов.
5. Государственная инвентаризация лесов.
6. Ведение государственного лесного реестра.
7. Лесопатологический мониторинг.
8. Мониторинг пожарной опасности в лесах.
9. Лесной контроль и надзор.

¹ См. ст.1 Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 № 200-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 50. – Ст.

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области лесных отношений относятся:

- установление возрастов рубок и порядка исчисления расчетной лесосеки;
- установление перечня видов (пород) деревьев, кустарников, заготовка древесины которых не допускается;
- утверждение формы лесной декларации, порядка ее заполнения и подачи;
- установление правил заготовки древесины, живицы, пищевых лесных ресурсов, лекарственных растений, не древесных лесных ресурсов;
- установление правил использования лесов для выращивания лесных плодовых, ягодных, декоративных и лекарственных растений, для осуществления научно-исследовательской деятельности, рекреационной и образовательной деятельности;
- установление порядка использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых;
- установление порядка использования лесных участков для строительства, реконструкции, эксплуатации линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов;
- установление правил использования лесов для переработки древесины и иных лесных ресурсов;
- установление формы отчетов об использовании лесов, о воспроизводстве лесов и лесоразведении, об охране и защите лесов и порядка представления этих отчетов;
- установление порядка определения кадастровой стоимости лесных участков;
- установление правил пожарной безопасности, санитарной безопасности в лесах;
- установление порядка организации авиационных работ по охране и защите лесов и выполнения этих работ;

- установление особенностей охраны, защиты, воспроизводства лесов, а также разработки и осуществления профилактических и реабилитационных мероприятий в зонах радиоактивного загрязнения лесов;
- установление правил лесовосстановления, лесоразведения, правил ухода за лесами;
- установление порядка использования районированных семян лесных растений основных лесных древесных пород;
- установление порядка проведения лесоустройства;
- установление ставок платы за единицу объема лесных ресурсов и ставок платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности, в целях его аренды;
- установление порядка подготовки и заключения договоров аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и купли-продажи лесных насаждений;
- утверждение формы примерного договора аренды лесного участка;
- установление ставок платы за единицу объема древесины, заготавливаемой на землях, находящихся в федеральной собственности;
- установление границ лесничеств, лесопарков, а также определение их количества;
- осуществление государственной инвентаризации лесов;
- установление состава, порядка разработки, сроков действия лесохозяйственных регламентов и порядка внесения в них изменений;
- установление порядка ведения государственного лесного реестра;
- установление порядка осуществления контроля и надзора за использованием, охраной, защитой, воспроизводством лесов (государственного лесного контроля и надзора);
- осуществление государственного пожарного надзора в лесах;
- утверждение такс или методик исчисления размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства;

- отнесение лесов к ценным лесам, выделение особо защитных участков лесов и установление их границ;
- определение особенностей использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий;
- отнесение лесов к эксплуатационным лесам, резервным лесам и установление их границ;
- иные полномочия.¹

Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений включают собственные полномочия региональных органов государственной власти, а также отдельные полномочия Российской Федерации, которые могут быть переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

К первой группе полномочий относятся:

- владение, пользование, распоряжение лесными участками, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации;
- установление ставок платы за единицу объема лесных ресурсов и ставок платы за единицу площади лесного участка, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации, в целях его аренды;
- установление ставок платы за единицу объема древесины, заготавливаемой на землях, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;
- утверждение порядка и нормативов заготовки гражданами древесины для собственных нужд;

¹ Ст. 81 Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 № 200-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.

- установление порядка заготовки гражданами пищевых лесных ресурсов и недревесных лесных ресурсов и сбора лекарственных растений для собственных нужд;
- установление для граждан ставок платы по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд;
- иные полномочия.¹

Ко второй группе полномочий Лесной кодекс относит следующие:

- разработка и утверждение лесных планов субъектов Российской Федерации, лесохозяйственных регламентов, а также проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов;
- предоставление в пределах земель лесного фонда лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование, а также заключение договоров купли-продажи лесных насаждений, в том числе организация и проведение соответствующих аукционов;
- выдача разрешений на выполнение работ по геологическому изучению недр на землях лесного фонда;
- организация использования лесов, их охраны (в том числе тушения лесных пожаров), защиты (за исключением лесопатологического мониторинга), воспроизводства (за исключением лесного семеноводства) на землях лесного фонда и обеспечение охраны, защиты, воспроизводства лесов на указанных землях;
- ведение государственного лесного реестра в отношении лесов, расположенных в границах территории субъекта Российской Федерации;
- осуществление государственного лесного контроля и надзора;
- установление перечня должностных лиц, осуществляющих государственный лесной контроль и надзор.

¹ Ст. 82 Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 № 200-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.

Средства на осуществление переданных полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета, расходование этих средств является строго целевым. Контроль за расходованием субъектом Российской Федерации средств на осуществление переданных ему полномочий проводится уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, Счетной палатой Российской Федерации.

Лесной кодекс РФ в статье 83 регламентирует механизм передачи отдельных полномочий в области лесных отношений органам государственной власти субъектов Российской Федерации, передачи необходимых средств, а также механизм контроля за исполнением полномочий и расходованием переданных средств.¹

К полномочиям органов местного самоуправления в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности, относятся:

- владение, пользование, распоряжение такими лесными участками;
- установление ставок платы за единицу объема лесных ресурсов и ставок платы за единицу площади такого лесного участка в целях его аренды;
- установление ставок платы за единицу объема древесины;
- разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов, а также проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов;
- осуществление муниципального лесного контроля и надзора в отношении таких лесных участков.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.²

¹ Ст. 83 Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 № 200-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.

² Ст. 84 Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 № 200-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.

Глава характеризует особенности государственного управления в области лесопользования. Выделяются особенности лесных ресурсов как объекта управления, называются принципы управления лесными ресурсами и перечисляются полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в названной сфере. Отдельный параграф посвящен изменениям лесного законодательства и связанным с ними изменениям в сфере управления лесными ресурсами.