

Федеральное государственное автономное образовательное  
учреждение высшего образования  
«Южно-Уральский государственный университет»  
(национальный исследовательский университет)  
Юридический институт  
Кафедра «Теория государства и права,  
конституционное и административное право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Заведующий кафедрой  
\_\_\_\_\_ Е.В. Титова  
\_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В  
ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В СБЪЕКТЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НАПРИМЕРЕ ЧЕЛЯБИНСКОЙ  
ОБЛАСТИ).**

ЮУрГУ – 40.04.01.2020.324 Юм

Руководитель магистерской  
диссертации  
к.ю.н., доцент кафедры  
\_\_\_\_\_ Н.С. Конева  
\_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

Автор магистерской  
диссертации  
магистрант группы Юм-324  
\_\_\_\_\_ Е.А. Вопилова  
\_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

Нормоконтролер  
\_\_\_\_\_ В.П. Худякова  
\_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

Челябинск 2020

## АННОТАЦИЯ

Вопилова Е.А. магистерская диссертация «Правовые основы государственного управления в области охраны окружающей среды в субъекте Российской Федерации (на примере Челябинской области)»: ЮУрГУ, Юм-324, 101 с., библиогр. список – 44 наим., приложения – 4 шт.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в сфере организации и функционирования системы государственного управления в области охраны окружающей среды.

Целью исследования является изучение особенностей нормативно-правового регулирования экологического нормирования, выявление проблем правового регулирования на уровне субъекта (на примере Челябинской области) и внесение предложений по порядку из решения.

Достижение данной цели исследования непосредственно связана с решением следующих задач:

- 1) Выявить понятие, формы и методы государственного экологического управления;
- 2) Рассмотреть вопросы функционирования системы органов государственного экологического управления;
- 3) Раскрыть понятие и сущность экологического нормирования в системе экологического управления.

*Ключевые слова: экологическое управление, экологическое нормирование, охрана окружающей среды, разрешение на выбросы, экологическая экспертиза.*

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ.....	8
1.1. Понятие, формы, методы и функции государственного управления в области охраны окружающей среды.....	8
1.2. Система органов государственного управления в сфере охраны окружающей среды.....	30
1.3. Компетенция специально уполномоченных государственных органов в области охраны окружающей среды .....	39
ГЛАВА 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НОРМИРОВАНИЯ КАК ФУНКЦИИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ .....	47
2.1. Понятие и сущность экологического нормирования .....	47
2.2. Система и виды экологического нормирования .....	64
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	86
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ .....	90
ПРИЛОЖЕНИЕ 1	
ПРИЛОЖЕНИЕ 2	
ПРИЛОЖЕНИЕ 3	
ПРИЛОЖЕНИЕ 4	

## ВВЕДЕНИЕ

Проблема загрязнения компонентов окружающей среды не нова. Атмосферный воздух, водные объекты, почвенный покров загрязнялись с первых поселений людей, но такое загрязнение не наносило ущерба окружающей среде из-за все еще незначительного промышленного развития и, следовательно, высокой способности компонентов окружающей среды к самоочищению. В отличие от доиндустриальной эпохи, способность окружающей среды к самоочищению уже не является достаточной для обеспечения качества окружающей среды, она требует целенаправленной деятельности человека-управления качеством окружающей среды. Такое управление невозможно без информации, полученной в процессе мониторинга состояния окружающей среды, природных экологических систем, процессов, явлений, происходящих в них, оценки и прогнозирования изменений состояния окружающей среды. В целях обеспечения государства, юридических и физических лиц такой информацией организуется и осуществляется экологический мониторинг.

Решение существующих в регионах экологических проблем, состояние и качество окружающей среды, условия жизни и здоровья населения зависят от функционирования общественного производства, что имеет существенное значение для социально-экономического, демографического и экологического развития общества.

Одним из направлений, по которому Россия должна выходить из экологического кризиса, является развитие и совершенствование экономического природоохранного механизма, способствующего сохранению и рациональному использованию окружающей среды. Новая структура экономического механизма сочетает как ранее действующие нормы (природо-ресурсовые кадастры, материально-техническое обеспечение и др.), так и такие экономические стимулы, как: плата за негативное воздействие на окружающую среду, экологическое страхование и др.

Из этого следует, что в период продолжающегося реформирования политической и социально-экономической системы в целях успешного осуществления природоохранной деятельности необходимо:

1) сочетать методы прямого государственного управления с методами экономического регулирования;

2) проводить замену действующих элементов административной системы управления на рыночные механизмы в сфере природопользования только после того, как будут введены в действие соответствующие нормативно-правовые акты.

Первостепенная роль в решении экологических проблем принадлежит государству и закону. Охрана окружающей среды является важнейшей задачей российского государства, которое должно гарантировать безопасность в политической, экономической, социальной, экологической, оборонной и других сферах, без чего невозможен переход страны к устойчивому развитию<sup>1</sup>.

Экономический аспект неразрывно связан с правовым. Решить проблему охраны природы только административно-правовым путем на основе простых запретов, любых ограничений, и тем более, административных и уголовных наказаний в настоящее время не представляется возможным. Поэтому, будет оправдана разработка определенных экономических механизмов, опирающихся на материальную заинтересованность предприятий и организаций. Их реализация может быть осуществлена через экономические рычаги экологической безопасности, такие как кадастры, экологические фонды, плата за пользование природными ресурсами и плата за их загрязнение. С помощью установления налоговых льгот при внедрении «чистых», безотходных технологий, использовании вторичного сырья, освобождении экологических фондов от налогообложения и рядом других мер может быть осуществлено экономическое стимулирование охраны окружающей среды.

В эколого-правовой литературе экономический механизм охраны окружающей среды рассматривался преимущественно в рамках общей теории

---

<sup>1</sup> Перевалов В.Д. Теория государства и права. – М., 2005. – С. 71.

экологического права (С.А. Боголюбов, М.М. Бринчук, А.К. Голиченков, О.С. Колбасов, В.В. Петров, В.М. Розовский и др.).

Специальные научные исследования экономического механизма как комплекса взаимосвязанных элементов предпринимались учеными-экономистами (А.А. Аверченков, С.Н. Бобылев, А.А. Голуб, К.Г. Гофман, А.А. Гусев, С.Б. Струкова, Т.С. Хачатуров, А.В. Шевчук и др.).

Одной из основных задач государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года является формирование эффективной системы управления в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, предусматривающей взаимодействие и координацию деятельности органов государственной власти. Однако действующее законодательство, в том числе природоохранное законодательство, практика его применения и эколого-правовые исследования не содержат ответов на ряд вопросов, возникающих в связи с осуществлением государственного экологического менеджмента на федеральном, региональном и местном уровнях. С учетом современных тенденций административной реформы, начиная с 2004 года, существующая система экологического менеджмента требует своего совершенствования применительно к решению текущих управленческих задач.

Создание современного экологического законодательства и эффективной системы органов государственной власти в сфере охраны окружающей среды является двойной задачей российского государства как правовой и социальной<sup>1</sup>.

Цель исследования: изучение особенностей нормативно-правового регулирования экологического нормирования, выявление проблем правового регулирования на уровне субъекта (на примере Челябинской области) и внесение предложений по порядку их решения.

Задачи исследования:

---

<sup>1</sup> Агафонов В.Б. Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности: теория и практика: Дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2014. – С. 43.

- Выявить понятие, формы и методы государственного экологического управления;
- Рассмотреть вопросы функционирования системы органов государственного экологического управления;
- Раскрыть понятие и сущность экологического нормирования в системе экологического управления.

Объект исследования – общественные отношения, складывающиеся в сфере организации и функционирования системы государственного управления в области охраны окружающей среды.

Предмет исследования – нормативные правовые акты РФ, Челябинской области, регулирующие порядок государственного управления в области охраны окружающей среды, научная и учебная литература по рассматриваемой теме.

Методологическую основу работы составили общенаучные методы исследования, включая диалектический прием выделения ключевых моментов развития (для оценки тенденций формирования законодательства о системе государственного экологического управления), общелогические методы, в том числе анализ, абстрагирование, метод индукции и др.

Магистерская диссертация состоит из введения, двух глав, заключения и библиографического списка, приложений.

# ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

## 1.1. Понятие, формы, методы и функции государственного управления в области охраны окружающей среды

Государственное управление в области охраны окружающей среды - это совокупность осуществляемых уполномоченными субъектами действий, направленных на исполнение требований экологического законодательства.

Согласно современным представлениям, защита окружающей среды может быть обеспечена только посредством организационных, правовых и экономических мер, направленных на восстановление разрушенной природной среды и снижение вредного воздействия на нее деятельности человека.

Комплекс этих мер в работе некоторых исследователей рассматривается как механизм защиты окружающей среды. Следует согласиться с этим утверждением. В последние годы практика показала, что опора на одно направление (например, повышение ответственности за незаконное загрязнение окружающей среды) не привела к положительным изменениям в состоянии окружающей среды<sup>1</sup>.

Механизм защиты окружающей среды состоит из шести элементов, которые в свою очередь являются независимыми механизмами защиты окружающей среды:

1. организационно-правовой (управленческий) механизм, включающий два набора системообразующих инструментов: а) институциональный (система органов управления в области охраны окружающей среды) и б) функциональные формы управления: экологическая сертификация, лицензирование, контроль и т.д.;

2. экономико-правовой механизм - система инструментов (методов воздействия, мер) для содействия охране окружающей среды (планирование,

---

<sup>1</sup> Астахов А.С. Экологическая безопасность и эффективность природопользования. – Вологда, 2017. – С. 56.



прогнозирование, финансирование, страхование, экономическое стимулирование);

3. правовой механизм. Его формируют основные правовые институты: юридическая ответственность за экологические нарушения; компенсация за загрязнение, вызванное загрязнением (подробно обсуждается ниже);

4. особый защитный механизм, включающий систему специальных государственных мер по защите (а) особо охраняемых природных территорий и объектов, (б) особо опасных зон - загрязняющих территорий (более подробно будет обсуждаться в конкретной части данного курса);

5. идеологический механизм: экологическое образование, образование и культура;

6. международно-правовой механизм - в зависимости от участия государств он подразделяется на универсальные и региональные механизмы. включает в себя следующие механизмы: конвенционные инструменты (многосторонние и двусторонние соглашения); институциональные инструменты (международные организации и их органы); ситуационные инструменты (переговоры, конференции и т.д.).

Экономический аспект неразрывно связан с правовым. Решить проблему охраны природы только административно-правовым путем на основе простых запретов, любых ограничений, и тем более, административных и уголовных наказаний в настоящее время не представляется возможным. Поэтому, будет оправдана разработка определенных экономических механизмов, опирающихся на материальную заинтересованность предприятий и организаций. Их реализация может быть осуществлена через экономические рычаги экологической безопасности, такие как кадастры, экологические фонды, плата за пользование природными ресурсами и плата за их загрязнение.

Основы управления в области охраны окружающей среды регламентируются

главой II ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>1</sup>.

Согласно основам государственной политики в области экологического развития Российской Федерации<sup>2</sup>, стратегической целью государственной политики в области экологического развития является решение социально-экономических задач, обеспечивающих:

- экологически ориентированный рост экономики;
- сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов;
- реализацию права каждого человека на благоприятную окружающую среду;
- укрепление правопорядка в области охраны окружающей среды;
- обеспечение экологической безопасности.

Достижение стратегической цели государственной политики в области экологического развития достигается путем решения следующих основных задач:

- формирование эффективной системы управления в области охраны окружающей среды и экологической безопасности;
- обеспечение экологически чистого экономического роста и внедрение экологически эффективных инновационных технологий;
- предотвращение и снижение текущего негативного воздействия на окружающую среду;
- восстановление нарушенных природных экологических систем;
- развитие экономического регулирования и рыночных инструментов охраны окружающей среды и экологической безопасности.

Роль экономического механизма определяется его функциями в этой области<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об охране окружающей среды» // Российская газета. – 2002. – 12 января. – № 6.

<sup>2</sup> Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012) // СПС Консультант плюс.

<sup>3</sup> Бобылев С.Н. Экология и экономика: пособие по региональной экологической. – М., 2017. – С. 13.

Элементы экономического механизма природопользования и охраны окружающей среды:

- экологический менеджмент и экологическое планирование;
- финансирование природоохранной деятельности;
- платежи за природопользование;
- экологическое страхование;
- экономические стимулы<sup>1</sup>.

В целях создания экономических стимулов для эффективного использования природных ресурсов и охраны окружающей среды предусмотрены различные меры<sup>2</sup>.

Первое направление - эколого-экономический учет природных ресурсов и загрязняющих веществ.

Экономические, экологические и некоторые другие показатели использования природных ресурсов обычно обобщаются в разного рода кадастрах. Различают земельный, водный, лесной, кадастр полезных ископаемых, животный мир и другие виды кадастра.

В контексте ухудшения экологической ситуации в последнее время возникла необходимость учитывать разделение отходов по составу и степени токсичности и регистрацию загрязнителей окружающей среды. Объектом регистрации являются все опасные и потенциально опасные вещества, независимо от их происхождения, как произведенные в России, так и импортируемые из-за рубежа<sup>3</sup>. Необходимость учета экологического фактора при достижении экономического развития региона обусловлена тем, что природно-ресурсный потенциал становится лимитирующим фактором развития материального

---

<sup>1</sup> Бобылев С.Н. Экология и экономика: пособие по региональной экологической. – М., 2017. – С. 14.

<sup>2</sup> Васильева М.И. Концептуальные вопросы совершенствования экологической политики и законодательства об охране окружающей среды // 2017. – № 2. – С. 8.

<sup>3</sup> Сазонов Э. В. Экология городской среды : учебное пособие для среднего профессионального образования. – М., 2019. – С. 26.

производства и качества жизни населения. Кроме того, сужение поля воздействия традиционных факторов конкуренции повышает роль экологических аспектов конкурентоспособности хозяйствующих субъектов, и, как следствие, национальной и региональной экономики. Режим функционирования региона на принципах эколого-экономической сбалансированности территориального развития, обеспечивая сбалансированное, взаимонеразрушающее воспроизводство природного, человеческого и произведенного капитала, создает предпосылки для разрешения противоречий между возможностями хозяйственного развития региона и возникновения негативных эффектов для среды жизнедеятельности, и здоровья населения.

Однако, существуют факторы, препятствующие сбалансированному эколого-экономическому развитию региона.

Во-первых, экономический рост остается приоритетной целью регионального развития, и, соответственно, достижение экономического роста трактуется, как однозначно положительное явление. При этом, негативные последствия для экологии, которые ведет за собой развитие экономики в большинстве случаев, даже не берутся в расчет. К тому же, не существует единых экологических и эколого-экономических индикаторов, для оценки, сравнения и анализа эколого-экономического развития регионов.

Во-вторых, отношение к проблеме ответственных лиц, от которых зависит принятие решений: управленцев, бизнесменов, чиновников и т.п. Ущерб, наносимый экономической деятельностью, экологии является осознанной всеми проблемой, но, по факту, при принятии решений вред, наносимый региональной экосистеме, не является серьезным ограничителем.

В-третьих, необходимы законодательные изменения, регулирующие эколого-экономическое взаимодействие. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» не отражает многих факторов, оказывающих воздействие на природные системы.

Отсутствие уточняющих подзаконных актов и постановлений не позволяет скоординировать качественное управление природопользованием и охраной окружающей среды. Затруднено выполнение субъектами Российской Федерации полномочий в соответствии с законами «Об охране атмосферного воздуха», «Об отходах производства и потребления», Водным и Лесным кодексам РФ и другие, в части передачи полномочий на тот уровень власти, на котором их реализация будет наиболее рациональной и эффективной. Путаница в ответственности и полномочиях, отсутствие единого координирующего органа приводит к тому, что в стране отсутствует система управления в области охраны и мониторинга окружающей среды.

Таким образом, для решения этих проблем, необходимы изменения на законодательном уровне, изменение менталитета по отношению к проблеме экологии, разработка современной системы эколого-экономических индикаторов и их учет при принятии управленческих решений, всеобщее повышение экологической грамотности.

Однако, несмотря на то, что решение обозначенных проблем может в определенной мере повлиять на эколого-экономическое развитие территории, маловероятно, что это влияние будет существенным. Наиболее эффективным способом достижения региональной эколого-экономической сбалансированности является внедрение новых технологий, таких как ресурсосберегающие и малоотходные технологии, использование возобновляемых ресурсов, альтернативных источников энергии, которые не будут ограничивать экономический рост для достижения экологической стабильности<sup>1</sup>.

Огромная территория России, многообразие климатических условий, самая большая среди стран мира площадь лесопокрытых земель, другие факторы определяют особую экологическую роль нашей страны. Исключительно велико

---

<sup>1</sup> Саркисов О.Р. Экологическая безопасность и эколого-правовые проблемы в области загрязнения окружающей среды. Учебное пособие. Гриф УМЦ «Профессиональный учебник». Гриф НИИ образования и науки. – М., 2018. – С. 45.

значение российских экосистем в стабилизации биосферы. Это известно всем, кто проявляет хотя бы какой-то интерес к проблемам окружающей среды.

Чтобы преодолеть конфронтацию экономики и экологии, в природной сфере целесообразно восстановить планирование в конкурентной среде, в которой человечество может делать прогнозы на будущее на основе экологических, демографических, социальных и экономических факторов. разрабатывать политические прогнозы, использовать статистические данные и повышать экономическую оценку природных и техногенных объектов с использованием конституционного экологического потенциала.

Согласно современным представлениям, защита окружающей среды может быть обеспечена только посредством организационных, правовых и экономических мер, направленных на восстановление разрушенной природной среды и снижение вредного воздействия на нее деятельности человека.

Комплекс этих мер в работе некоторых исследователей рассматривается как механизм защиты окружающей среды. Думается, следует согласиться с этим утверждением. В последние годы практика показала, что опора на одно направление (например, повышение ответственности за незаконное загрязнение окружающей среды) не привела к положительным изменениям в состоянии окружающей среды.

Эффективными средствами защиты окружающей среды и управления окружающей средой являются экономические рычаги, такие как лицензии, соглашения и предельные значения.

При решении задачи обеспечения экологически ориентированного экономического роста и внедрения экологически эффективных инновационных технологий используются следующие механизмы:

- формирование эффективной, конкурентоспособной, экологически чистой модели экономического развития, обеспечивающей ее рациональное использование и минимизацию негативного воздействия на окружающую среду;

- внедрение инновационных ресурсосберегающих, экологически чистых и эффективных технологий на основе единой технологической платформы при активном участии государства, бизнес-сообщества, научно-образовательных организаций, общественных объединений и некоммерческих организаций;

- учет абсолютных и удельных показателей эффективности использования природных ресурсов и энергии, негативных воздействий на окружающую среду при государственном регулировании природоохранной деятельности и планировании природоохранных мероприятий, а также при оценке эффективности экономики в целом и по отраслям.

Логическим продолжением Основ государственной политики в области экологического развития РФ служит Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176<sup>1</sup>.

В статье 2 Стратегии прямо указано, что правовую основу данного документа составляют, помимо прочих, Конституция РФ, Федеральный закон № 172-ФЗ, а также Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г.

Данная стратегия является основой формирования и реализации государственной политики в области экологической безопасности на федеральном, региональном, муниципальном и отраслевом уровнях.

Качественным отличием данного документа государственного стратегического планирования от ранее принятых документов является детальная оценка текущего состояния экологической безопасности, вызовов и угроз экологической безопасности, описание целей, основных задач, приоритетных направлений и механизмов реализации государственной политики в области экологической безопасности.

Следует отметить, что в рассматриваемой сфере правоотношений при

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «Об утверждении Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 17. – Ст. 2546.

рассмотрении вопросов используют категории «государственное экологическое управление», «государственное управление в области охраны окружающей среды» и «государственное управление в области охраны окружающей среды и природопользования». Эти категории составляют единую систему.

Как и любая другая целенаправленная деятельность, менеджмент в области природопользования и охраны окружающей среды основывается на определенных принципах, т. е. базовых, фундаментальных идеях.

Основные принципы экологического менеджмента:

1. Принцип законности. Она лежит в основе всех отраслей российского права и любой нормативно регулируемой деятельности и заключается в строгом соблюдении всеми субъектами экологических отношений требований нормативных правовых актов.

2. Принцип экологического приоритета. Это означает, что в случае конфликта экономических или иных интересов с экологическими приоритет отдается охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов.

3. Принцип сложности. Она предполагает, при принятии управленческих решений в экологической сфере, учет совокупности факторов, определяющих ее принятие и учет последствий экологического, экономического и иного характера.

Функции по управлению охраной окружающей среды федеральных органов государственной власти (ст. 5 ФЗ "Об охране окружающей среды")<sup>1</sup>:

- обеспечение федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации;

- разработка и опубликование федеральных законов и иных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды и обеспечения их исполнения;

- разработка, утверждение и обеспечение реализации федеральных программ

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об охране окружающей среды» // Российская газета. – 2002. – 12 января. – № 6.



в области экологического развития Российской Федерации;

провозглашение и установление правового статуса и режима зон экологического бедствия на территории Российской Федерации;

- координация и реализация мероприятий по охране окружающей среды в зонах экологического бедствия;

- организация и проведение государственного экологического мониторинга;

- организация и проведение федерального государственного экологического надзора;

- создание федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды;

- обеспечение охраны окружающей среды, в том числе морской среды на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации;

- установление порядка обращения с радиоактивными отходами и опасными отходами, государственного надзора в области радиационной безопасности;

- подготовка и распространение ежегодного государственного доклада о состоянии и охране окружающей среды;

- установление требований в области охраны окружающей среды, разработка и утверждение стандартов и других нормативных документов в области охраны окружающей среды;

- утверждение правил исчисления и взимания сборов за негативное воздействие на окружающую среду, контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью представления и определения ставок сборов за негативное воздействие на окружающую среду и показателей к ним;

- организация и проведение государственной экологической экспертизы;

- взаимодействие с субъектами Российской Федерации по вопросам охраны окружающей среды;

- установление порядка ограничения, приостановления и запрета хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением

законодательства в области охраны окружающей среды, и их осуществление;

- иски о возмещении экологического ущерба, причиненного нарушениями законодательства в области охраны окружающей среды;

- организация и развитие системы экологического образования, формирование экологической культуры;

- обеспечение населения достоверной информацией о состоянии окружающей среды;

- формирование особо охраняемых природных территорий федерального значения, формирование перечня объектов природного наследия, рекомендованных Российской Федерацией для включения в Список всемирного наследия, управление природоохранным Фондом, ведение Красной книги Российской Федерации;

- ведение государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду;

- ведение государственного учета особо охраняемых природных территорий, в том числе природных комплексов и объектов, а также природных ресурсов с учетом их экологической значимости;

оценка экономического воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, природные и природно-антропогенные объекты;

- установление порядка лицензирования отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды и его осуществление;

- осуществление международного сотрудничества Российской Федерации в области охраны окружающей среды;

- государственное регулирование озоноразрушающих веществ;

- составление перечня загрязняющих веществ<sup>1</sup>.

Организационный характер государственного управления отличает такую деятельность от деятельности других органов власти. Как отмечает А. Г.

---

<sup>1</sup> Питрюк А.В. Правовые основы экономического регулирования природопользования и охраны окружающей среды: Тезисы международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы управления – 2018. – М.: ГУУ, 2018. – С. 72.

Атаманчук, «организационный момент» - это важное проявление любой целенаправленной деятельности<sup>1</sup>.

По мнению экспертов, экологический менеджмент - это прежде всего контрольно-исполнительная деятельность (приложение 1). Только один из трех респондентов определил административную деятельность как наиболее важную - и то в сочетании с контролем.

Интересным является мнение экспертов относительно особенностей регионального экологического управления. Симптоматичным является тот факт, что каждый третий опрошенный не смог указать на какую-либо специфику на уровне региона. Треть экспертов отметили наличие специальных природоохранных органов, среди которых главную роль, по мнению двух из трех респондентов, играет природоохранная прокуратура. И только четверть специфики регионов заключается в реализации специальных региональных программ в области охраны окружающей среды. Можно отметить, что наличие природоохранной прокуратуры не является особенностью данного контроля, так как она не является субъектом регионального государственного экологического контроля, а специализированным органом, входящим в единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации<sup>2</sup>.

Экологическое планирование - типичная функция управления. В рамках экологического планирования на федеральном уровне Правительством России предложены основные направления и механизмы их реализации, предусматривающие формирование политики субъектов Российской Федерации с учетом состояния окружающей среды конкретных территорий<sup>3</sup>. Учитывая, что

---

<sup>1</sup> Атаманчук А.Г. Теория государственного управления: Курс лекций. – М., 2017. – С. 28 – 29.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

<sup>3</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 – 2020 годы» // СЗ РФ. – 2014. – № 18 (ч. III). – Ст. 2171.

российские регионы значительно различаются по уровню социально-экономического развития, стабильное развитие территорий обеспечивается в рамках реализации отраслевых государственных программ<sup>1</sup>.

В экологической науке нет единого мнения по вопросу понятия и перечня объектов природопользования<sup>2</sup>. Как объект управления в науке административного права имеются различные явления, процессы и отношения, доступные управленческому воздействию. Согласно исследованию, около трети экспертов считают, что окружающая среда является объектом регионального государственного экологического менеджмента. По мнению каждого четвертого человека, объектом можно считать одновременно и природные ресурсы, и экологическую обстановку в регионе. К числу экспертов, работающих на объекте, относятся сам регион и проводимая на его территории экологическая политика. Среди предложенных экспертами вариантов ответа можно выделить следующие: деятельность органов государственной власти, хозяйственная деятельность природопользователей<sup>3</sup>.

Таким образом, объектом регионального государственного экологического управления является широкое понятие, включающее в себя то, что управляется в регионе. Таким образом, окружающая среда как совокупность компонентов природной среды, природных, природно-антропогенных и антропогенных объектов, природных комплексов и природных экологических систем, а также качество окружающей среды, а также деятельность как субъектов, осуществляющих природопользование, могут выступать как объектом регионального государственного экологического менеджмента, так и субъектами, оказывающими воздействие (в том числе негативное) на окружающую среду в

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 307 «Об утверждении Государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения» // СЗ РФ. – 2014. – № 18 (ч. I). – Ст. 2153.

<sup>2</sup> Комментарий к Закону Российской Федерации «Об охране окружающей природной среды» / Под ред. С.А. Боголюбова. – М., 2016. – С. 11.

<sup>3</sup> Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: Учеб. пособие. – М., 2017. – С. 170.

регионе. Дополнительная плата должна взиматься за чрезмерное потребление природных ресурсов. Следовательно, как система экологических ограничений, предельные значения заставляют природопользователей уважать окружающую среду, сокращать отходы, сокращать выбросы загрязняющих веществ и переходить на малоотходные и ресурсосберегающие технологии.

Поэтому ясно, что предельные значения, лицензии и соглашения для комплексного природопользования выполняют не только экономические, но и экологические функции. Разработаны и действуют механизмы финансирования охраны окружающей среды. Оплата природных ресурсов является важным элементом нового механизма финансирования, ориентированного на рыночные реформы. Другими важными экономическими стимулами являются экологические фонды и экологическое страхование. Закон об отходах производства и потребления меняет правила, регулирующие оборот мусора на предприятиях и обращение твердых коммунальных отходов (ТКО). Принятый закон по-новому трактует термин «сбор отходов», возлагает новые обязательства на органы местного самоуправления, которые теперь размещают площадки накопления ТКО. Также местные власти обязаны вести общий реестр всех мест накопления твердых коммунальных отходов. Также поменялся порядок расчета суммы экологических платежей, которые компания вносит в бюджет в качестве компенсации за вред природе. Главное нововведение касается компаний, связанных с отходами 1-4 класса. Теперь можно получить лицензию на обращение сразу группы отходов, а не на один конкретный вид. Возмещение ущерба окружающей среде от размещения в 2018 год будет стоить 95 руб. за тонну малоопасных ТКО, а на 2025 год – 791,3 руб. за тонну.

По новым правилам с компаний будет взиматься экологический сбор. Его должны платить производители и импортеры, которые не утилизируют отходы от использования товаров. За упаковку экологический сбор платят те компании, которые производят или импортируют продукты в этой упаковке.

Отношения в сфере лесопользования также последовательно реформируются. Принят Федеральный закон от 19.07.2018 № 212-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования воспроизводства лесов и лесоразведения»<sup>1</sup>.

Закон о поправках в Лесной кодекс направлен на сохранение лесов и существенно расширяет круг лиц, на которых теперь возложена обязанность по восстановлению и разведению леса.

Необходимо отметить, что экономический аспект неразрывно связан с правовым. Решить проблему охраны природы только административно-правовым путем на основе простых запретов, любых ограничений, и тем более, административных и уголовных наказаний в настоящее время не представляется возможным. Поэтому, будет оправдана разработка определенных экономических механизмов, опирающихся на материальную заинтересованность предприятий и организаций. Их реализация может быть осуществлена через экономические рычаги экологической безопасности, такие как кадастры, экологические фонды, плата за пользование природными ресурсами и плата за их загрязнение.

Как подчеркнул Ю.С. Шемшученко, в одних случаях объектом экологического менеджмента является деятельность в области охраны окружающей среды, в других-окружающая среда или природа, в третьих, качество окружающей среды и др. Более того, сам регион не является объектом регионального государственного природопользования, а выступает как территория, ограниченная определенными пространственными границами, в рамках которых осуществляется деятельность субъектов такого природопользования.

Региональное государственное природопользование характеризуется

---

<sup>1</sup> Федеральный закон 19.07.2018 № 212-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования воспроизводства лесов и лесоразведения» // Российская газета. – 2018. – № 166. – С. 15.

(помимо субъектов, объектов, признаков) и собственным содержанием, а именно функциями управления, определяющими его динамическую составляющую. Заявление Ю.Н. Старилова о том, что «проблема управленческих функций позволяет создать оптимальную структуру и систему управления, определить объективные потребности государства в различных материалах и инструментах».

Так, например, в Челябинской области создан и функционирует Общественный совет по формированию экологической политики на территории Челябинской области, Межведомственный совет по вопросам формирования экологической культуры населения Челябинской области, Общественный совет при Министерстве экологии Челябинской области<sup>1</sup>.

Существенно расширяются возможности общественности. Это законодательно закрепленное право осуществления деятельности внештатных общественных экспертов, право осуществления общественного экологического контроля и проведения общественной экологической экспертизы. По полученным данным, лишь каждый пятый из числа привлеченных экспертов высоко оценивает эффективность данных инициатив по привлечению общественности<sup>2</sup>.

Практически равная по численности группа экспертов считает, что эта деятельность вообще не осуществляется или осуществляется формально. Около половины респондентов не смогли оценить качество общественного экологического контроля. Если представители Краснодарского края однозначно ответили, что уровень участия общественности в реализации экологической политики региона высок, то в Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской областях этот уровень, по мнению экспертов, достаточно низок. Респонденты из Республики Мордовия и Пензенской области считают, что Общественный экологический контроль и общественная экологическая экспертиза вообще не проводятся. В Самарской области однозначно не смогли оценить это направление

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Министерства экологии Челябинской области [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://mi.neco174.ru/htmlpages/Show/Sovety>.

<sup>2</sup> Оценка эффективности деятельности учреждений: Московской общественный научный фонд / Под ред. П.В. Романова – М., 2017. – С. 96.

деятельности по внедрению регионального экологического менеджмента.

По мнению двух из трех опрошенных респондентов, проводимая государственная региональная экологическая политика недостаточно эффективна. Эксперты видят главную причину отсутствия приоритетов и последовательности в ее реализации. По мнению 15% респондентов, относительно стабильная экологическая политика в регионе обеспечивает устойчивость принятых региональных программ. Каждый пятый указал на низкую эффективность этих стратегических документов, отметив их декларативный характер из-за заведомой нецелесообразности запланированных мероприятий в срок, разработки целей и задач, закрепленных в них только для бюджетного планирования, а не акцентирования внимания на фактической реализации природоохранных мероприятий.

По мнению всех без исключения экспертов, реализации права на благоприятную окружающую среду в регионе в первую очередь препятствует низкий уровень эколого-правового сознания граждан, эколого-правовой культуры, что свидетельствует о желании снять с себя определенную долю ответственности. Кроме того, развитие экологического правосознания граждан должно стать неотъемлемой частью как региональной, так и государственной экологической политики. Каждый третий респондент в качестве препятствия в этой сфере выделяет неполноту информации, которая находится в открытом доступе, каждый четвертый-коррупцию в государственных органах; каждый пятый-некомпетентность государственных служащих в осуществлении управления (приложение 2).

К числу существенных недостатков в работе органов управления природопользованием респондентов отмечается:

- направленность контрольно-надзорных мероприятий в области охраны окружающей среды на выполнение плана работ, т. е. формальность при осуществлении экологического надзора (в связи с чем снижается эффективность мероприятий, направленных на охрану окружающей среды);



- отсутствие муниципальной инициативы в разработке экологических проектов;
- отсутствие материально-технической поддержки и квалифицированных кадров;
- недостаточный объем процессуальных полномочий;
- низкий уровень взаимодействия с общественностью, с другими органами власти;
- отсутствие взаимодействия на всех уровнях власти при планировании программных документов.

Как мы видим, среди основных факторов, способных повлиять на эффективность деятельности региональных органов государственного природопользования, эксперты выделяют: повышение уровня экологической культуры и правосознания населения; четко сформулированную политику в экологической сфере, направленную на достижение цели - благоприятного состояния окружающей среды, а также тесное взаимодействие органов власти и общественных организаций (приложение 3).

При этом, по мнению половины опрошенных, основу регионального экологического законодательства составляют правовые акты, принятые по аналогии с федеральным законодательством, либо охрана окружающей среды, природопользование осуществляются в рамках федеральной нормативной базы. Анализ регионального законодательства в рассматриваемой сфере отношений позволяет сделать вывод о том, что его система образует обширный круг нормативных правовых актов.

По мнению каждого пятого эксперта, необходимо эффективно стимулировать предприятия и организации региона путем предоставления отдельных льгот в связи с наименьшим негативным воздействием предприятия на окружающую среду, одновременно ужесточая меры ответственности за нарушение природоохранного законодательства (приложение 4).

Около трети респондентов отметили положительный эффект от выделения

дополнительных бюджетных ассигнований на природоохранные мероприятия, указав на обязательный целевой характер использования выделенных средств.

В качестве приоритетных задач, направленных на повышение качества текущего регионального экологического менеджмента, эксперты назвали:

- выделение приоритетов при проведении экологической политики в регионе с точки зрения четкого определения целей, задач и определения конкретных механизмов их достижения;

- разработка качественных и количественных краткосрочных программных документов в рассматриваемой области с соответствующим финансированием;

- четкое взаимодействие всех уровней власти с общественностью;

- достаточное и необходимое материально-техническое обеспечение природоохранной деятельности и персонала, совершенствование регионального экологического законодательства, а в ряде случаев и его развитие;

- выявление острых экологических проблем в регионе;

- установление «обратной связи» с общественностью;

- фактическая мотивация населения региона к бережному отношению к окружающей среде;

- качественное предоставление государственных услуг в области охраны окружающей среды и природопользования, осуществляемое соответствующими государственными органами;

- расширение полномочий региона в реализации отдельных функций государственного экологического менеджмента;

- достаточное финансирование природоохранных мероприятий.

Однако респонденты Крымского федерального округа дали типичный ответ: причина неэффективной работы-переходный период, соответственно, и задачи должны быть поставлены в рамках имеющихся возможностей на этот период времени.

По мнению О. С. Колбасова, эффективность управления не следует путать с максимальным эффектом контроля. Важно определить оптимальные пределы

влияния его органов на те или иные управляемые процессы на том или ином этапе развития государства.

По результатам исследования подавляющее большинство экспертов считают действующую систему региональных органов экологического управления лишь частично эффективной, не в полной мере реализующей возложенные на них полномочия (или осуществляющей их более формально, без приоритизации, без учета особенностей регионов).

Данные экспертного опроса позволили, во-первых, по всем особенностям регионов Российской Федерации выявить типичные для всех регионов проблемы государственного экологического менеджмента; во-вторых, выявить больше недостатков в осуществлении государственного экологического менеджмента в регионах, чем преимуществ; в-третьих, акцентировать внимание на том, что устранение выявленных недостатков в работе этих органов позволит повысить качество экологического менеджмента в регионе (хотя эксперты не предложили единых подходов относительно путей совершенствования системы региональных государственных природоохранных органов).

Обратим внимание, что мешают факторы, препятствующие сбалансированному эколого-экономическому развитию региона.

Во-первых, экономический рост остается приоритетной целью регионального развития, и, соответственно, достижение экономического роста трактуется, как однозначно положительное явление. При этом, негативные последствия для экологии, которые ведет за собой развитие экономики в большинстве случаев, даже не берутся в расчет. К тому же, не существует единых экологических и эколого-экономических индикаторов, для оценки, сравнения и анализа эколого-экономического развития регионов.

Во-вторых, отношение к проблеме ответственных лиц, от которых зависит принятие решений: управленцев, бизнесменов, чиновников и.т.п. Ущерб, наносимый экономической деятельностью, экологии является осознанной всеми

проблемой, но, по факту, при принятии решений вред, наносимый региональной экосистеме, не является серьезным ограничителем.

В-третьих, необходимы законодательные изменения, регулирующие эколого-экономическое взаимодействие. Федеральный Закон «Об охране окружающей среды» не отражает многих факторов, оказывающих воздействие на природные системы.

Можно отметить, что отсутствие уточняющих подзаконных актов и постановлений не позволяет скоординировать качественное управление природопользованием и охраной окружающей среды. Затруднено выполнение субъектами Российской Федерации полномочий в соответствии с законами «Об охране атмосферного воздуха», «Об отходах производства и потребления», Водным и Лесным кодексам РФ и другие, в части передачи полномочий на тот уровень власти, на котором их реализация будет наиболее рациональной и эффективной. Путаница в ответственности и полномочиях, отсутствие единого координирующего органа приводит к тому, что в стране отсутствует система управления в области охраны и мониторинга окружающей среды.

Таким образом, для решения этих проблем, необходимы изменения на законодательном уровне, изменение менталитета по отношению к проблеме экологии, разработка современной системы эколого-экономических индикаторов и их учет при принятии управленческих решений, всеобщее повышение экологической грамотности.

Однако, несмотря на то, что решение вышеобозначенных проблем, может в определенной мере повлиять на эколого-экономическое развитие территории, но маловероятно, что это влияние будет существенным. Наиболее эффективным способом достижения региональной эколого-экономической сбалансированности является внедрение новых технологий, таких как ресурсосберегающие и малоотходные технологии, использование возобновляемых ресурсов, альтернативных источников энергии, которые не будут ограничивать экономический рост для достижения экологической стабильности.

Из чего можно заключить, что, эффективность государственного управления во многом зависит от того, насколько полно и последовательно реализуются все элементы правового статуса управленческих подразделений. Особое значение имеют правильность осуществления своих функций и полномочий, их рациональное распределение, а также сложившиеся в обществе идеологические, религиозные и философские взгляды, без которых трудно разработать правовую базу для эффективного управления в этой сфере<sup>1</sup>.

Учитывая, что особенности правового регулирования регионального государственного природопользования характеризуются наличием в Центре правового регулирования специального органа с особым правовым статусом - государственному органу власти субъекта Российской Федерации важно выстроить систему экологического управления в регионе с учетом особенностей, обусловленных неравномерным географическим и социально-экономическим положением, природно-ресурсным потенциалом, различным уровнем развития экологического законодательства, различием подходов к региональной экологической политике и осуществлению экологического менеджмента, признанием эффективного отказа от нормативной базы системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, механизм управления охраны окружающей среды может быть определен как находящееся в тесном взаимодействии и в силу этого рассматриваемые в качестве единого целого организационные, правовые и экономические меры, направленные на охрану природы и обеспечение благоприятных условий жизни человека.

Необходимость учета экологического фактора при достижении экономического развития региона обусловлена тем, что природно-ресурсный потенциал становится лимитирующим фактором развития материального производства и качества жизни населения. Кроме того, сужение поля воздействия

---

<sup>1</sup> Попов Н.В., Радченко С.Ю. Организация охраны окружающей среды и государственное управление природными ресурсами в Российской Федерации (федеральный и региональный уровень) // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 4. – С. 75.

традиционных факторов конкуренции повышает роль экологических аспектов конкурентоспособности хозяйствующих субъектов, и, как следствие, национальной и региональной экономики. Режим функционирования региона на принципах эколого-экономической сбалансированности территориального развития, обеспечивая сбалансированное, взаимонеразрушающее воспроизводство природного, человеческого и произведенного капитала, создает предпосылки для разрешения противоречий между возможностями хозяйственного развития региона и возникновения негативных эффектов для среды жизнедеятельности, и здоровья населения.

## 1.2. Система органов государственного управления в сфере охраны окружающей среды

Система охраны окружающей среды в Российской Федерации в ее современном понятии начала развиваться в середине 1980-х гг. Изменения в обществе имели комплексный характер, а потому не могли не затронуть и экологию. В январе 1988 г. был образован Государственный комитет СССР по охране окружающей среды, которому была поручена основная часть природоохранных функций и координация всех работ в данной области, а также соответствующие республиканские органы во всех союзных республиках. В ведение учрежденной системы передавались почти все государственные природные заповедники, были образованы подразделения экологического контроля, экологической экспертизы, экономики природопользования и охраны окружающей среды<sup>1</sup>.

В процессе распада СССР, в ноябре 1991 г. было образовано Министерство экологии и природных ресурсов РФ (Минэкологии России), главным направлением деятельности которого была охрана окружающей среды. В 1992 г.

---

<sup>1</sup> Хван, Т. А. Экологические основы природопользования: учебник для среднего профессионального образования / Т. А. Хван. – М: Издательство Юрайт, 2019. – С. 53.

Минэкологии России было преобразовано в Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ (Минприроды России), его главная задача состояла в разработке и реализации экологической политики. Однако итоги реформаторской деятельности начала 1990-х гг. в краткосрочном аспекте были неблагоприятными для населения: сокращение производства, спад уровня жизни, почти неведомая при советской власти безработица привели к резкому снижению активности реформаторов, к явному застою середины 1990-х гг. Это не могло не отразиться и на судьбе природоохранной системы, основные контуры которой к этому времени вполне отчётливо просматривались.

В августе 1996г. произошла очередная реорганизация структуры федеральных органов исполнительной власти, при которой Минприроды России было преобразовано в Государственный комитет РФ по охране окружающей среды (Госкомэкология России), одновременно Роскомнедра и Роскомвод были объединены в Министерство природных ресурсов РФ (МПР России)<sup>1</sup>.

В 1992–1999 гг. государственная природоохранная система России была трёхуровневой: федеральное ведомство – подчинённые ему государственные природоохранные комитеты в субъектах федерации (в некоторых республиках министерства) – подчинённые им районные природоохранные комитеты (в некоторых случаях межрайонные). Низовое звено рассматривалось как основное при осуществлении экологического контроля. За этот период все показатели деятельности в области экологического контроля выросли на порядок<sup>2</sup>.

Платежи за загрязнение распределялись следующим образом (в соответствии с законом «Об охране окружающей природной среды»): 10% поступало в федеральный бюджет для финансирования территориальных природоохранных органов, 9% – в Федеральный экологический фонд, 27% – в

---

<sup>1</sup> Яндыганов Я.Я. Экономика природопользования. – М.: КНОРУС, 2005. – С. 66

<sup>2</sup> Васильева, М.И. Концептуальные вопросы совершенствования экологической политики и законодательства об охране окружающей среды: [проблемы теории экологич. права] / М.И. Васильева // 2015. – № 2. – С. 8.

экологические фонды субъектов Федерации, 54% – в местные (городские и районные) экологические фонды. За 1999 г. поступления во все экологические фонды составили 2,8 млрд. руб. Важным инструментом реализации экологической политики стали целевые программы – федеральные и субъектов Федерации. С 1997 стали активно развиваться механизмы лицензирования и сертификации природоохранной деятельности, экологического аудита.

Работа по экологическому мониторингу проводилась Росгидрометом и рядом других министерств и ведомств в пределах их компетенции и координировалась Госкомэкологией России, результаты отражались в ежегодных государственных докладах о состоянии окружающей среды в Российской Федерации, содержащих, помимо этого, значительный объём иных сведений по деятельности природоохранной системы. В 1993 г. Правительство Российской Федерации постановило создать Единую государственную систему экологического мониторинга, однако согласовавшие это постановление министерства и ведомства саботировали его выполнение: опасались, что руководящая роль экологов ущемит ведомственные интересы. После 2000 г. более 15 лет об этом постановлении и самой проблеме вообще не вспоминали, зато потом решили, что существующие ведомственные мониторинговые комплексы уже образуют нужную систему, и делать больше ничего не требуется.

Важно заметить, несмотря на то что период 1992–1999 гг. характерен исключительной остротой экономических проблем в России, природоохранная система сумела добиться ежегодного расширения сети особо охраняемых природных территорий, прежде всего государственных природных заповедников. Было открыто 24 новых и расширена площадь 16 действовавших заповедников, организованы три природных заказника федерального значения и два федеральных памятника природы. Осуществлялись ведение Красной книги Российской Федерации (а также Красных книг многих субъектов федерации), функциональное регулирование в сфере сохранения биоразнообразия, контроль торговли видами дикой флоры и фауны, находящимися под угрозой исчезновения



(в соответствии с требованиями международных соглашений и российского законодательства)<sup>1</sup>.

В условиях экономического роста, наметившегося в 2000 г. благодаря росту мировых цен на нефть, когда, с одной стороны, следовало ожидать усиления негативного воздействия экономики на окружающую среду, а с другой – появились бюджетные возможности (весьма значительные) для проведения активной экологической политики, было необходимо развивать и укреплять природоохранную систему. Вместо этого система была почти полностью демонтирована. Недопустимость сложившейся ситуации была очевидна экологической общественности, но её слабый голос почти не был слышен под шум ливня нефтедолларов. Всё же в июне 2003 г. на заседании президиума Госсовета Президентом РФ В. В. Путиным было дано поручение рассмотреть вопрос о воссоздании федерального органа исполнительной власти, занимающегося всеми вопросами охраны окружающей среды и экологической безопасности (и только ими), не подчинённого никаким другим органам исполнительной власти (кроме, естественно, Правительства). Однако подготовка административной реформы 2004 г. вытеснила это поручение из сферы внимания реформаторов. В итоге в новой структуре правительства появился только Росприроднадзор в качестве надзорной службы в системе Министерства природных ресурсов РФ, радикально обескровленный по сравнению с соответствующими подразделениями Госкомэкологии конца 1990-х гг. Лишь в 2008 г. в название этого министерства было добавлено слово «экологии».

Система государственного природопользования в настоящее время характеризуется незавершенностью процесса разграничения объектов компетенции и полномочий в экологической сфере как между федеральными органами исполнительной власти, так и между федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов

---

<sup>1</sup> Акишин, А.С. Экологическая политика зарубежных стран и России / А.С. Акишин. – Волгоград: ВолГУ. 2013. – С. 52.

Российской Федерации, что делает ее неэффективной и неэффективной.

Среди многочисленных проблем, касающихся субъектов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, особое место занимают вопросы законодательства об охране окружающей среды. Право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и возмещение вреда, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, закреплено в Конституции Российской Федерации и напрямую зависит от эффективной реализации конституционного права на федеральном и региональном уровнях.

Анализ проводимых административных реформ в системе государственного управления за последние двадцать лет свидетельствует о том, что функции в области охраны окружающей среды и природопользования были возложены на более чем один орган. В то же время критерии разграничения обозначенных полномочий по-прежнему носят противоречивый характер.

Государственное управление по использованию и охране природных ресурсов осуществляется различными государственными органами, наделенными различными компетенциями и действующими на разных уровнях. Их можно разделить на три типа: органы общей компетенции, органы специальной компетенции, функциональные органы.

В соответствии с Конституцией РФ был принят Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (с посл.изм.)<sup>1</sup>. В статье 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» говорится о том, что охрана окружающей среды является сферой деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об охране окружающей среды» // Российская газета. – 2002. – 12 января. – № 6.

Таким образом, государственное управление по использованию и охране природных ресурсов осуществляется различными государственными органами, наделенными различными компетенциями и действующими на разных уровнях. Их можно разделить на три типа: органы общей компетенции, органы специальной компетенции, функциональные органы.

Главная особенность содействия охране окружающей среды состоит в том, что она не только реализует текущие, но и, в большей степени, долгосрочные экономические интересы. В этом случае учитывается временной аспект влияния стимулов на реализацию экономических интересов. Например, производство экологически чистых продуктов связано с текущими интересами бизнес-единиц, а развитие основных фондов связано с внедрением экологически чистых передовых технологий, а их возврат на капитал связан с областью долгосрочных интересов. Если, с сегодняшней точки зрения, природоохранные меры могут в определенной степени замедлить развитие экономических единиц путем поглощения части средств, они играют в интересах интересов важную роль в снижении прямых и косвенных издержек предприятий.

Особенностью управления природопользованием и охраной окружающей среды органами общей компетенции является то, что они осуществляют эту деятельность наряду с решением других задач, возложенных на их компетенцию - экономическое развитие, управление развитием социальной сферы (здравоохранение, образование и др.), культуры, обороны, космоса и т.

К органам общей компетенции, осуществляющим государственное управление использованием и охраной природных ресурсов, относятся:

- Президент России;
- Правительство Российской Федерации;
- исполнительные органы субъектов Российской Федерации.

Деятельность Президента России как субъекта государственного управления

природопользованием и охраной окружающей среды регулируется Конституцией Российской Федерации и федеральными законами<sup>1</sup>.

Правительство Российской Федерации осуществляет деятельность в области природопользования и охраны окружающей среды как самостоятельно, так и через созданные им структуры. В Аппарате Правительства Российской Федерации вопросами в этой сфере занимаются департамент социального развития и охраны окружающей среды и департамент промышленного развития (в части организации и экономики природопользования)<sup>2</sup>.

Из чего можно заключить, что в решении задач обеспечения рационального природопользования и охраны природы велика роль специализированных органов управления, действующих на разных уровнях. На них возложены наиболее ответственные функции, связанные с экологическим регулированием, экспертизой, лицензированием, экспертизой, сертификацией, контролем и т.д.

Среди экологических и правовых проблем России наиболее острой остается организация системы специально уполномоченных государственных органов в этой сфере. В последние годы система центральных федеральных органов исполнительной власти в области природопользования и охраны окружающей среды неоднократно менялась, причем не в сторону ее совершенствования. Решения, принимаемые по развитию системы таких органов, основывались не на идеях целесообразности, обеспечивающих последовательное решение проблем рационального природопользования и охраны природы, а основывались прежде всего на интересах ведомств, руководствуясь политическими соображениями<sup>3</sup>.

Говоря о проблемах разграничения полномочий в области охраны

---

<sup>1</sup> Гиззатуллин Р.Х. Правовое обеспечение реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года // Экологическое право. – 2016. – № 5. – С. 3.

<sup>2</sup> Жаворонкова Н.Г., Выпханова Г.В. Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // Экологическое право. – 2016. – № 3. – С. 24.

<sup>3</sup> Питрюк, А.В. Правовые основы экономического регулирования природопользования и охраны окружающей среды: Тезисы международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы управления / А.В.Питрюк – М.: ГУУ, 2018. – С. 38.

окружающей среды, можно отметить, что к ним относятся следующие:

1. Огромный массив нормативных актов в области охраны окружающей среды. В настоящее время экологическое законодательство состоит из более чем 400 федеральных законов и 4000 подзаконных актов, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Федерации, принятых в соответствии с ними.

2. В нормативных правовых актах, регулирующих отношения по охране окружающей среды на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, имеются противоречия, коллизии и неясности.

3. Законодательство четко не разграничивает и не делегирует полномочия органов государственной власти в области охраны окружающей среды, что не устанавливает четко субъекта ответственности за возможные просчеты.

В результате происходит следующее: крупным муниципалитетам не хватает полномочий в области муниципального природопользования, а малые города не справляются с уже предоставленными полномочиями.

Л. А. Тихомирова называет следующие причины проблем в распределении полномочий в области охраны окружающей среды между федеральными органами исполнительной власти:

- частые реформы системы государственного управления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, в ходе которых зачастую удается не увидеть конкретной цели и основной идеи такой реформы;

- отсутствие общего порядка определения и распределения полномочий между федеральными органами исполнительной власти;

- отсутствие четких критериев при распределении объектов, подконтрольных различным федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим смежные функции;

- несвоевременное принятие мер по приведению всей системы нормативных правовых актов в соответствие с внесенными изменениями<sup>1</sup>.

Итак, для решения этих проблем, необходимы изменения на законодательном уровне, изменение менталитета по отношению к проблеме экологии, разработка современной системы эколого-экономических индикаторов и их учет при принятии управленческих решений, всеобщее повышение экологической грамотности.

Однако, несмотря на то, что решение вышеобозначенных проблем, может в определенной мере повлиять на эколого-экономическое развитие территории, но маловероятно, что это влияние будет существенным. Наиболее эффективным способом достижения региональной эколого-экономической сбалансированности является внедрение новых технологий, таких как ресурсосберегающие и малоотходные технологии, использование возобновляемых ресурсов, альтернативных источников энергии, которые не будут ограничивать экономический рост для достижения экологической стабильности<sup>2</sup>.

Несмотря на законодательное закрепление полномочий органов государственной власти в области охраны окружающей среды, система государственного природопользования в настоящее время не является эффективной и результативной, характеризуется незавершенностью процесса разграничения предметов ведения и полномочий в экологической сфере как между федеральными органами исполнительной власти, так и между федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Тихомирова Л.А. Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий РФ и ее субъектов в области охраны окружающей среды // Юрист. – 2018. – № 7. – С. 82.

<sup>2</sup> Кефели И. Ф. Глобалистика. Экополитология : учебное пособие для бакалавриата и магистратуры. – М., 2019. – С. 97.

### 1.3 Компетенция специально уполномоченных государственных органов в области охраны окружающей среды

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) - федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, в том числе недр, водных объектов, лесов, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий, объектов животного мира (за исключением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты) и мест их обитания, в области управления и обеспечения безопасности водоемов, интегрированные водные системы и гидротехнические сооружения (за исключением судоходных гидротехнических сооружений), безопасные операции, связанные с недропользованием, промышленной безопасностью и безопасностью при использовании атомной энергии (за исключением разработки, производства, испытаний, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и атомных электростанций военного назначения), безопасность электрических и тепловых установок и сетей (за исключением бытовых установок и сетей), безопасность производства, хранения и применения промышленных взрывчатых веществ в области гидрометеорологии и смежных областях, мониторинг состояния окружающей среды, ее загрязнения, а также разработка и реализация государственной политики и нормативно-правового регулирования в области охраны окружающей среды, в том числе вопросов, касающихся особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

Так в свою очередь Министерство природных ресурсов России координирует и контролирует деятельность подведомственных ему Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федеральной службы по

экологическому, технологическому и атомному надзору, Федерального агентства водных ресурсов и Федерального агентства по недропользованию.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим контрольно-надзорные функции в области обеспечения безопасности операций, связанных с недропользованием, безопасностью использования атомной энергии (за исключением деятельности, связанной с разработкой, производством, испытанием, эксплуатацией и утилизацией ядерного оружия и военных атомных электростанций), а также специальные функции в области охраны окружающей среды в части недопущения негативного технологического воздействия, а также функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы на федеральном уровне. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим контрольно-надзорные функции в сфере природопользования.

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по мониторингу состояния окружающей среды, ее загрязнения, а также осуществляющим государственный надзор за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и иные геофизические процессы.

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 по недропользованию является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования.



Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции:

- разработка и реализация государственной политики и нормативно-правовом регулировании в области рыболовства, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биологических ресурсов и мест их обитания, за исключением водных биологических ресурсов, расположенных на особо охраняемых природных территориях федерального значения и занесенных в Красную книгу Российской Федерации;

- контроль и надзор за водными биологическими ресурсами и их местообитаниями во внутренних водах Российской Федерации, за исключением внутренних морских вод Российской Федерации, а также Каспийского и Азовского морей, до определения их правового статуса;

Управление деятельностью Федерального агентства по рыболовству осуществляет Правительство Российской Федерации.

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Министерство сельского хозяйства Российской Федерации) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции:

- разработки государственной политики и нормативно-правовом регулировании в области сельского хозяйства, в том числе мелиорации земель, плодородия почв, в области промышленного рыбоводства (аквакультуры), охраны, изучения, сохранения, воспроизводства и использования объектов животного мира, относящихся к объектам охоты, за исключением проживающих на особо охраняемых природных территориях и (или) занесенных в Красную книгу Российской Федерации, и мест их обитания, а также в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях);

- разработки и реализации государственной политики и нормативно-правовом регулировании в сфере земельных отношений (в части, касающейся

земель сельскохозяйственного назначения), о государственном мониторинге таких земель.

Министерство сельского хозяйства России координирует и контролирует деятельность Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору и подведомственного Министерству Федерального агентства лесного хозяйства.

Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, предоставлению государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере лесных отношений<sup>1</sup>.

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) - федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий контрольно-надзорные функции в области ветеринарии, карантина и защиты растений, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, обеспечения плодородия почв, земельных отношений (в части земель сельскохозяйственного назначения), лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий), охраны, воспроизводства, использования объектов животного мира, связанных с охотой, и мест их обитания, функция защиты населения от болезней, общих для человека и животных.

Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России) - федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и правовому регулированию в области анализа и прогнозирования социально-экономического развития, земельных отношений (за исключением земель сельскохозяйственного назначения), разработка и реализация программ социально-экономического развития Российской Федерации<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Питрюк А.В. Правовые основы экономического регулирования природопользования и охраны окружающей среды: Тезисы международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы управления. – М., 2018. – С. 38.

<sup>2</sup> Игнатьева И.А. Кодификация экологического законодательства: современные проблемы и

Министерство экономического развития России координирует и контролирует деятельность Федеральной службы государственной статистики, Федерального агентства геодезии и картографии, Федерального агентства кадастра недвижимости, Федерального агентства по управлению государственным имуществом.

Федеральное агентство по геодезии и картографии является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области геодезической и картографической деятельности, а также наименования географических объектов.

Федеральное агентство кадастра недвижимости (Роснедвижимость) - федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по управлению государственным имуществом и предоставлению государственных услуг в области ведения государственного кадастра недвижимости, осуществляющий государственный кадастровый учет недвижимости, кадастровую деятельность, государственную кадастровую оценку земель, землеустройство и государственный мониторинг земель, а также функции государственного земельного контроля.

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению федеральным имуществом, организации реализации приватизированного федерального имущества, оказанию государственных услуг и исполнению функций в сфере имущественных и земельных отношений.

Федеральная Служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России) - федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в пределах своих полномочий государственный контроль в области охраны внутренних морских

вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов, обеспечивающий информационную безопасность Российской Федерации и непосредственно осуществляющий основные виды деятельности Федеральной службы безопасности Российской Федерации.

Следует отметить, что именно органы местного самоуправления лучше, чем органы государственной власти, информированы о традициях и современных тенденциях развития хозяйственно - экономической структуры территорий, специфике природно-ресурсной базы, степени негативного воздействия антропогенной деятельности на окружающую среду.

Первоначально Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» закрепил за органами местного самоуправления достаточно широкие полномочия в области экологического контроля, направленные на предупреждение, выявление и пресечение нарушений законодательства в области охраны окружающей среды.

Принятие Федерального закона от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разделения властей» фактически привело к упразднению института муниципального экологического контроля. С этого момента встал вопрос о легитимности муниципального экологического контроля, который был частично сохранен в соответствии с региональным законодательством. В 2011 году была введена ст. 64 Федерального закона «Об охране окружающей среды», в которой органы местного самоуправления были указаны в качестве субъектов экологического контроля.

Несмотря на то, что Лесной и Земельный кодексы Российской Федерации в настоящее время содержат понятия муниципального лесного контроля и надзора и муниципального земельного контроля, меры которых частично направлены на обеспечение экологического благополучия местного населения, говорить о законодательном закреплении полномочий муниципального экологического

контроля не приходится.

При осуществлении своих полномочий в рамках экологического контроля органы местного самоуправления сталкивались с такими проблемами, как недостаточное финансовое и кадровое обеспечение, отсутствие координации с органами государственного экологического контроля, что существенно снижало эффективность принимаемых мер. Конечно, при восстановлении муниципального экологического контроля необходимо учитывать предыдущий опыт и избегать организационных недостатков системы контроля.

Н.В. Кичигин высказывает справедливое мнение о восстановлении муниципального контроля в области охраны окружающей среды, которое должно происходить с учетом всех предыдущих недостатков муниципального экологического контроля, а также требований Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>1</sup>. Ожидается, что законодатель прислушается к мнению экологического и юридического сообщества и введет понятие муниципального экологического контроля при кодификации экологического законодательства, необходимость которой очевидна и неоднократно была аргументированно доказана многими авторами<sup>2</sup>.

Итак, государственное управление по использованию и охране природных ресурсов осуществляется различными государственными органами, наделенными различными компетенциями и действующими на разных уровнях. Их можно разделить на три типа: органы общей компетенции, органы специальной компетенции, функциональные органы.

При восстановлении муниципального экологического контроля необходимо избегать другой крайности: экологический контроль не должен чрезмерно

---

<sup>1</sup> Кичигин Н.В. Правовые проблемы публичного экологического контроля (надзора): Монография. – М.: Триумф, 2016. – С. 102.

<sup>2</sup> Боголюбов С.А. Проблемы и задачи Экологического кодекса // Экологическое право. – 2016. – № 6. – С. 15.

ограничивать экономическое развитие как территорий в целом, так и отдельных хозяйствующих субъектов, так как это приведет к сокращению инвестиций в разработку экологически чистых технологий. Для этого необходимо детально разграничить полномочия муниципального и регионального экологического контроля, исключить возможность дублирования контрольных функций исполнительными органами.

## ГЛАВА 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НОРМИРОВАНИЯ КАК ФУНКЦИИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

### 2.1. Понятие и сущность экологического нормирования

Законодательство, наряду с финансовыми показателями, одна из тех областей, которые отражают ситуацию с охраной окружающей среды наиболее объективно, так как все законодательные и иные нормативные правовые акты (в отличие, например, от данных о загрязнениях или экологической преступности) находятся в открытом доступе. Кроме того, по своей природе они не могут иметь латентной составляющей, так как вступают в силу после опубликования

Законодательство призвано уравнивать экономические и экологические интересы, преодолевая их противоречия, которые определяются свободой экономической деятельности, признанием земельных, лесных участков, прудов, животных, полезных ископаемых объектами гражданского оборота, с одной стороны, и необходимостью выделения значительных средств на охрану окружающей природной среды – с другой. Стратегия экономической безопасности России к основным вызовам и угрозам относит установление избыточных требований в области экологической безопасности, рост затрат на обеспечение экологических стандартов производства и потребления<sup>1</sup>.

Экологическая направленность современной российской Конституции превосходит предыдущие основные законы нашей страны по этому параметру ввиду включения экологических прав и обязанностей в статус гражданина и человека, накопления и необходимости решения природоохранных проблем, обострения экологических глобального, континентальных, региональных кризисов. Охрана окружающей среды, организация рационального природопользования, объединяемые понятием «экология», предусматриваются в

---

<sup>1</sup> Экологическое право: учебник для бакалавриата и специалитета / С. А. Боголюбов [и др.]; под редакцией С. А. Боголюбова. – М.: Издательство Юрайт, 2019. – С. 56.

ст. 9, 36, ч. 3 ст. 41, ст. 42, 58, п. «д», «е», «н», «о», «р» ст. 71, п. «в»– «д», «к», «м» ч. 1 ст. 72, п. «в» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ. Перманентное освоение в экологической сфере конституционных ценностей прошло несколько этапов – формационное, адаптационное, модернизационное развитие законодательства, когда задачи, принципы, терминология в сфере охраны окружающей среды увязывались с провозглашением России правовым социальным федеративным государством.

Регулярно вносятся предложения о легализации экологической функции государственной деятельности, признании государства экологическим.

Главным законом, который регулирует природоохранную деятельность, является федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7 -ФЗ. Данный закон включает правовые основы политики в области охраны природных ресурсов, обеспечивающие оптимальное решение задач природоохранной деятельности. Он регулирует отношения между обществом и природой, которые возникают в результате хозяйственной и иной деятельности человека.

В Федеральном законе от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в качестве одного из основных принципов охраны окружающей среды провозглашается соблюдение права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды (ст. 3) и закрепляется право граждан направлять обращения в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные организации и должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды в местах своего проживания и мерах по ее охране (ст. 11).

Правовые требования, касающиеся экономических мер природопользования и охраны окружающей среды, содержатся в ряде законов и подзаконных актов, относящихся к экологическому и к иным отраслям российского законодательства.



Основные требования в данной области предусмотрены Федеральным законом «Об охране окружающей среды». Он устанавливает как общие правила по осуществлению той или другой экономической меры, так и некоторые конкретные предписания о применении этих мер. В основном правовое регулирование осуществляется применительно к отдельным экономическим мерам и отдельным природным объектам. Соответственно ряд экономических мер предусматривается природоресурсным законодательством. В частности, достаточно подробно регламентируются платежи за пользование соответствующими природными ресурсами в Федеральном законе «О недрах», Лесном кодексе РФ, Водном кодексе РФ, Федеральном законе «О животном мире» и др.

Положения по финансированию природоохранной деятельности определяются бюджетным законодательством, об экологических налогах - Налоговым кодексом РФ.

В земельном законодательстве экономическое стимулирование рационального землепользования и охраны земель проводится посредством полного освобождения от уплаты земельного налога. Так, согласно ст. 395 Налогового кодекса РФ (часть вторая) от налогообложения освобождаются, в частности, физические лица, относящиеся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а также общины таких народов - в отношении земельных участков, используемых для сохранения и развития их традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов<sup>1</sup>.

Федеральный закон «О животном мире» устанавливает экономическое стимулирование охраны, воспроизводства и устойчивого использования объектов животного мира посредством установления налоговых и иных льгот (ст. 54).

Вопросы утилизации отходов производства и потребления закреплены в следующих документах:

---

<sup>1</sup> Ключанова Л.Г. Комплексный подход к развитию экологической политики Российской Федерации // Экологическое право. – 2016. – № 3. – С. 15.

– Постановление Правительства РФ от 29.06.2018 № 758 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении твердых коммунальных отходов IV класса опасности (малоопасные) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

– Постановление Правительства РФ от 23.08.2018 № 986 «О внесении изменений в Правила взимания экологического сбора»<sup>1</sup>.

– Федеральный закон от 30.12.2017 № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Закон об отходах производства и потребления меняет правила, регулирующие оборот мусора на предприятиях и обращение твердых коммунальных отходов (ТКО). Принятый закон по-новому трактует термин «сбор отходов», возлагает новые обязательства на органы местного самоуправления, которые теперь размещают площадки накопления ТКО. Также местные власти обязаны вести общий реестр всех мест накопления твердых коммунальных отходов.

Также мы видим, что поменялся порядок расчета суммы экологических платежей, которые компания вносит в бюджет в качестве компенсации за вред природе. Главное нововведение касается компаний, связанных с отходами 1-4 класса. Теперь можно получить лицензию на обращение сразу группы отходов, а не на один конкретный вид. Возмещение ущерба окружающей среде от размещения в 2018 год будет стоить 95 руб. за тонну малоопасных ТКО, а на 2025 год – 791,3 руб. за тонну.

По новым правилам с компаний будет взиматься экологический сбор. Его должны платить производители и импортеры, которые не утилизируют отходы от

---

<sup>1</sup> Питрюк А.В. Правовые основы экономического регулирования природопользования и охраны окружающей среды: Тезисы международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы управления». – М., 2018. – С. 38.

использования товаров. За упаковку экологический сбор платят те компании, которые производят или импортируют продукты в этой упаковке.

Отношения в сфере лесопользования также последовательно реформируются. Принят Федеральный закон от 19.07.2018 № 212-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования воспроизводства лесов и лесоразведения».

Закон о поправках в Лесной кодекс направлен на сохранение лесов и существенно расширяет круг лиц, на которых теперь возложена обязанность по восстановлению и разведению леса.

В целях совершенствования механизма природоохранного нормирования после длительных дискуссий на разных экспертных площадках был принят Федеральный закон от 21 июля 2014 г. « 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup>, который внес значительные изменения в систему разрешительной деятельности в природоохранной сфере. Прежде всего были установлены правовые основы для внедрения системы природоохранного нормирования на основе наилучших доступных технологий, предусмотрен соответствующий переходный период. Кроме того, впервые было введено разделение объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, на четыре категории в зависимости от степени потенциального негативного воздействия.

В соответствии с категорией объекта дифференцируются требования природоохранного законодательства, в том числе в части экологического регулирования. Объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, отнесенные к I категории, подпадают под наиболее жесткий правовой режим регулирования хозяйственной деятельности. В частности, требование об

---

<sup>1</sup> Питрюк А.В. Правовые основы экономического регулирования природопользования и охраны окружающей среды: Тезисы международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы управления». – М., 2018. – С. 38.

обязательном переходе на технологическое регулирование распространяется на указанную категорию объектов.

В свою очередь, наименее жесткие требования установлены указанным законом в отношении объектов категории IV. таким образом, для таких объектов не будут рассчитываться нормативы допустимых выбросов и сбросов, не потребуется разработка нормативов образования отходов и лимитов их захоронения, а также отчетность по образованию, использованию, захоронению и захоронению отходов.

С 1 января 2019 года вступили в силу положения касающиеся применения к предприятиям мер государственного регулирования в области охраны окружающей среды в зависимости от категории объекта негативного воздействия на окружающую среду, присвоенной такому объекту при постановке на государственный учет.

Комплексное экологическое разрешение (КЭР) выдается уполномоченным органом после рассмотрения заявки на ее получение. Уполномоченными на выдачу комплексных экологических разрешений являются территориальные органы Росприроднадзора.

Получать КЭР обязаны юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах I категории.

Для объектов II категории предприниматели не обязаны получать КЭР, но должны подавать декларацию о воздействии на окружающую среду (ст. 31.2 Закона «Об охране окружающей среды»).

Категория объекта определяется на основании Критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 28.09.2015 № 1029, и присваивается объекту при его постановке на государственный учет в соответствии с требованиями

Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ, а также на объекты, планируемые к вводу в эксплуатацию.

Действие некоторых мер экономического стимулирования обеспечивается специальным, прежде всего налоговым законодательством Российской Федерации.

Доходы, не учитываемые при определении налоговой базы, указываются ст. 251 Налогового кодекса РФ (часть вторая). В частности, при определении налоговой базы не учитываются доходы в виде имущества, полученного налогоплательщиком в рамках целевого финансирования (п. 14). К средствам целевого финансирования относится имущество, полученное налогоплательщиком и использованное им по назначению, определенному организацией (физическим лицом) - источником целевого финансирования или федеральными законами, в виде средств, полученных предприятиями и организациями, в состав которых входят особо радиационно-опасные и ядерно-опасные производства и объекты, из резервов, предназначенных для обеспечения безопасности указанных производств и объектов на всех стадиях жизненного цикла и их развития в соответствии с законодательством РФ об использовании атомной энергии<sup>1</sup>.

Экологическое нормирование, экспертиза, лицензирование, сертификация выражают суть административных методов или мер охраны окружающей среды. Их характерной особенностью является то, что они основаны на административном предписании или приказе, выполнение которых обеспечивается принудительной силой государства<sup>2</sup>.

В любом случае, в правовом государстве как административные, так и экономические методы стимулирования закреплены законодательно и регламентируются нормативными правовыми актами. Поэтому более правильно

---

<sup>1</sup> Боголюбов С. А. Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды : учебник и практикум для академического бакалавриата. – М, 2019. – С. 54.

<sup>2</sup> Хлуденева Н.И. Регулятивная функция экологического права: проблемы реализации // Журнал российского права. – 2016. - № 12. – С. 142.

называть данные методы административно-правовыми и экономическо-правовыми.

Собственно экономическое регулирование в области охраны окружающей среды в настоящее время осуществляется в соответствии с гл. IV Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Современные нормотворческие процессы в сфере земельного, градостроительного, природоресурсного, экологического права сегодня приобрели признаки системного кризиса и требуют дополнительных изменений в части целеполагания, совершенствования подготовки и принятия процедур, повышения качества документов, их гармонизации и развития<sup>1</sup>.

Отсутствие уточняющих подзаконных актов и постановлений не позволяет скоординировать качественное управление природопользованием и охраной окружающей среды. Затруднено выполнение субъектами Российской Федерации полномочий в соответствии с законами «Об охране атмосферного воздуха», «Об отходах производства и потребления», Водным и Лесным кодексам РФ и другие, в части передачи полномочий на тот уровень власти, на котором их реализация будет наиболее рациональной и эффективной. Путаница в ответственности и полномочиях, отсутствие единого координирующего органа приводит к тому, что в стране отсутствует система управления в области охраны и мониторинга окружающей среды.

Итак, для решения этих проблем, необходимы изменения на законодательном уровне, изменение менталитета по отношению к проблеме экологии, разработка современной системы эколого-экономических индикаторов и их учет при принятии управленческих решений, всеобщее повышение экологической грамотности.

Однако, несмотря на то, что решение вышеобозначенных проблем, может в определенной мере повлиять на эколого-экономическое развитие территории, но

---

<sup>1</sup> Игнатъева И.А. Актуальные проблемы возмещения вреда окружающей среде (аспекты правового регулирования, судебной практики и реализации государственной политики в области экологического развития) // Экологическое право. – 2016. – № 4. – С. 10.

маловероятно, что это влияние будет существенным. Наиболее эффективным способом достижения региональной эколого-экономической сбалансированности является внедрение новых технологий, таких как ресурсосберегающие и малоотходные технологии, использование возобновляемых ресурсов, альтернативных источников энергии, которые не будут ограничивать экономический рост для достижения экологической стабильности.

Главная особенность содействия охране окружающей среды состоит в том, что она не только реализует текущие, но и, в большей степени, долгосрочные экономические интересы. В этом случае учитывается временной аспект влияния стимулов на реализацию экономических интересов. Например, производство экологически чистых продуктов связано с текущими интересами бизнес-единиц, а развитие основных фондов связано с внедрением экологически чистых передовых технологий, а их возврат на капитал связан с областью долгосрочных интересов. Если, с сегодняшней точки зрения, природоохранные меры могут в определенной степени замедлить развитие экономических единиц путем поглощения части средств, они играют в интересах интересов важную роль в снижении прямых и косвенных издержек предприятий<sup>1</sup>.

Методы содействия охране окружающей среды предприятий на региональном уровне подразделяются на внешние и внутренние. Использование методов внешнего стимулирования не зависит от компании, так как они разрабатываются на макроэкономическом уровне. К ним относятся, например, экологические налоги и сборы.

В зависимости от направленности выделяются следующие платежи:

– служащие преимущественно покрытию экологических издержек. Они подразделяются на: платежи за пользование природными ресурсами и экологическими услугами, например, плата за забор воды из водоёмов или сбор и размещение отходов;

---

<sup>1</sup> Куроедова, Л.Н. Проблемы финансирования природоохранных мероприятий / Л.Н. Куроедова // Интерэкспо Гео-Сибирь. – 2014. – №1. – С. 55.

– стимулирующие экологически релевантное поведение производителей и потребителей;

– экологические налоги, имеющие преимущественно фискальную функцию и служащие пополнению бюджета.

Внутренние методы включают те, которые разработаны и утверждены самой компанией. Его эффект распространяется только на эту компанию.

Одним из наиболее важных способов стимулирования внешнего характера является оплата природных ресурсов и загрязнения. В основе платежей за загрязнение окружающей среды лежит система стандартов качества окружающей среды, которая характеризуется амбициями и большими размерами. Кроме того, стандарты считаются не экологическими целями, а нормативными требованиями.

К примеру, вопросами экологии в Администрации ЗАТО Озерск занимается отдел охраны окружающей среды, в рамках Программы выполнены следующие природоохранные мероприятия:

1. Проведение лабораторных исследований компонентов окружающей среды.

За 12 месяцев 2018 года отобрано 6 проб воды за период с мая по сентябрь 2018 года, проведено 120 исследований воды в соответствии с муниципальным контрактом. Для предотвращения и минимизации рисков, связанных с употреблением воды, качество которой зависит, в том числе от развития сине-зелёных водорослей, проводились исследования воды в питьевом водоеме – озере Иртяш. Данные водоросли после гибели способны выделять вещества токсичные для человека. Был организован контрольный отбор пробы из озера Большая Нанога.

В исследуемых пробах воды определялись клетки водорослей, геосмин. Проведена оценка численности клеток водорослей и их видовой состав, в том числе видовой состав потенциально токсичных цианобактерий.



Перед подачей воды в сеть городского водоснабжения, вода проходит предварительную очистку, отклонений от нормативов качества питьевой холодной воды в сетях городского водоснабжения не отмечается.

Вышеперечисленные обстоятельства диктуют более внимательное отношение к экосистеме питьевого водоема с целью обеспечения безопасности питьевой воды, подаваемой в сети городского водоснабжения.

2. Организация и обеспечение ликвидации несанкционированных свалок на территории Озерского городского округа.

В 2018 году на данный пункт Программы было выделено 400 тыс. рублей, исполнение Программы составило 100 %.

Свалки являются источниками загрязнения окружающей среды, инфекционных заболеваний, а также способствуют возникновению пожаров в пожароопасный период. В этой связи, на заседании КЧС основное внимание было уделено свалкам, расположенным вблизи лесных массивов и представляющих опасность в пожароопасный период.

В 2018 году выявлено и ликвидировано по Программе несанкционированных свалок объемом 750 куб. метров на общую сумму 400 тыс. рублей (в 2017 году 1360 м<sup>3</sup> на общую сумму 780 тыс. рублей, в 2016 году 1136 м<sup>3</sup> на общую сумму 400 тыс. рублей). Снижение объемов несанкционированных свалок обусловлено уменьшением финансирования программы по сравнению с 2017 годом и отсутствием экономии денежных средств по итогам проведения торгов.

В связи с изменениями в законодательстве и определением полномочий органов местного самоуправления в области обращения с ТКО на территории Озерского городского округа проведена инвентаризация и разработан реестр контейнерных площадок для сбора ТКО от населения. Специалистами отдела ведется работа по разъяснению перехода на новую систему обращения с ТКО и о необходимости заключения договора с региональным оператором по обращению с ТКО в Кыштымском кластере.

В 2018 году специалисты администрации проводили разъяснительную работу с собственниками жилья и управляющими организациями по вопросу перехода на новую систему обращения с ТКО.

В условиях жестких финансовых ограничений основные задачи по сохранению стабильности в экономике, устойчивому функционированию ее инфраструктуры и жизнеобеспечивающих отраслей, исполнению всех базовых социальных обязательств перед населением администрацией Озерского городского округа в 2018 году выполнены.

Активную позицию в решении вопросов местного значения занимали депутатский корпус, представители общественных организаций, озерчане, бизнес-сообщество. Эта совместная работа носила конструктивный характер, что позволило создать благоприятные условия для развития округа. Вместе с тем, существует ряд вопросов, которые предстоит решить.

Текущие затраты на охрану окружающей среды, включая оплату услуг природоохранного назначения по Челябинской области постепенно повышаются.

Таким образом, можно констатировать необходимость увеличения расходов на экологию. Это объясняется ростом промышленных городов, увеличением количества автотранспорта, деятельностью предприятий заводов, а следовательно увеличением негативного влияния промышленности на экологию. Параллельно ужесточаются экологические требования в области предпринимательской деятельности.

Перейдем к выявлению проблемы охраны окружающей среды ЗАТО Озерск.

Экономика и экология округа в значительной степени зависит от деятельности градообразующего предприятия ФГУП «ПО «Маяк», доля которого в общем объеме промышленной продукции предприятий округа составляет 90 %. Кроме ФГУП «ПО «Маяк» в округе 6 предприятий имеют объем выпуска продукции более 400 млн рублей в год.

Таким образом:

– радиоэкологическая обстановка в районе ПО «Маяк» удовлетворяет всем санитарным требованиям, характеризуется стабильностью с отчетливой тенденцией к улучшению;

– текущая деятельность предприятия практически не оказывает негативного влияния на радиоэкологическую обстановку. Не выявлено ограничений для дальнейшего развития предприятия.

На ФГУП «ПО «Маяк» внедрена и сертифицирована система экологического менеджмента (далее СЭМ), область сертификации которой включает:

– деятельность по разработке, изготовлению, испытанию и переработке радиоизотопной продукции (радиоизотопное производство);

– деятельность по транспортированию, временному хранению и радиохимической переработке облученного ядерного топлива исследовательских, энергетических, транспортных судовых и промышленных ядерных установок (радиохимическое производство).

СЭМ распространяется на все основные заводы предприятия, центральную заводскую лабораторию, отдел планирования и контроля экологической деятельности, отдел радиационной безопасности, проектно-конструкторский отдел управления капитального строительства, ремонтно-строительное управление, цех сетей и подстанций, энергоцех, отдел складского хозяйства, управление автомобильного транспорта, службу хранения, транспортировки и контроля спецпродукции, отдел подготовки, развития и оценки персонала.

То же время, имеются и другие источники экологической опасности на территории ЗАТО Озерск.

Например, в 2018 году зафиксировано значительное превышение в Озеро Сазоново, которое сообщается с питьевым источником ЗАТО – озером Иртяш, веществ с высоким содержанием хлора.

Об этом было заявлено на заседании комиссии по чрезвычайным ситуациям, которая прошла в мэрии Озерска.

Информация поступила от Кыштымского МУП «Водоканал». Сотрудники предприятия с середины февраля 2018 года наблюдали в водоеме отмирание микроорганизмов. Пытаясь найти причину этого явления, они обнаружили хлорсодержащее вещество в огромном количестве. Так, при допустимой концентрации ПХД в воде 0,0001 миллиграмма на литр зафиксирован показатель 43 миллиграмма. То есть речь идет о превышении в 430 тыс. раз.

Предположительно источником загрязнения стала исправительная колония, поскольку превышение зафиксировано на сливе учреждения.

Также имеются проблемы с размещением городских отходов.

Жители регулярно жалуются на горы отходов вокруг контейнерных площадок, нехватку самих контейнеров и несвоевременный вывоз ТКО. Сложившаяся ситуация связана, как поясняют муниципалы, в том числе, с вопросами въезда в ЗАТО и длинным транспортным плечом – аффилированный с регоператором перевозчик «Чистый город» везет отходы до пункта размещения в Кыштыме.

К решению проблем вывоза ТКО чиновники Озерска Челябинской области привлекли представителей госкорпорации «Росатом». После переговоров с регоператором «Спецсервис», предприятием-сортировщиком отходов «Экос», градообразующим ФГУП «ПО «Маяк» в администрации муниципалитета было принято решение о разработке проекта «Сокращение времени устранения антисанитарного состояния», призванного наладить своевременную очистку контейнерных площадок.

По комментариям участников совещания, жалобы от жителей на заваленные мусором площадки поступают регулярно, на это же указывают в центре гигиены и эпидемиологии ФМБА №71.

Помимо вывоза, на территории ЗАТО Озерск постоянно углубляется проблема обращения с отходами. Экономическое развитие города сопровождается ростом потребительской активности населения, увеличением промышленного производства, и, как следствие, ростом объемов отходов, а также

увеличением содержания ценных фракций в них. Кроме того, в городе имеются не санкционированные объекты захоронения отходов и свалки. Несанкционированные свалки располагаются в непосредственной близости от жилья, на территориях дачных массивов и в местах массового отдыха населения и являются источниками комплексного негативного воздействия на компоненты экосистем и здоровье человека.

Экологическое состояние ЗАТО Озерск может оказать отрицательное влияние на производственные и деловые перспективы города. Затяжное решение имеющихся проблем может привести к оттоку трудоспособного населения в наиболее благоприятные районы. Действующие на сегодняшний день программы развития слабо интегрируют социально-экономические факторы с экологическими.

Экологические проблемы, сдерживающие устойчивое развитие ЗАТО Озерск, сгруппированы следующим образом.

1. Накопленный экологический ущерб от прошлой экономической деятельности ФГУП «ПО «Маяк».
2. Воздействие других промышленных предприятий и предприятий иных видов деятельности.
3. Отсутствие эффективных мер воздействия на местные предприятия, стимулирующих соблюдение экологических норм.
4. Низкое качество городской среды.
5. Интенсивное воздействие транспорта на атмосферу.
6. Отсутствие современных технологий по сбору и утилизации ТКО.
7. Недостаточный контроль и надзор со стороны административных органов в сфере ответственности за экологические правонарушения;

Стоит отметить, что часть экологических проблем решается мерами государственной поддержки, направленных непосредственно на данный вид проблемных территорий.

Для обеспечения устойчивого развития ЗАТО Озерск необходимо выдвигание экологических проблем в число первостепенных. В этой связи требуется их глубокая инвентаризация на основе современной оценки качества окружающей среды, анализ их во взаимосвязи со стратегией социально-экономического развития территории.

Текущее экологическое состояние говорит о недостаточном и неэффективном использовании средств, выделяемых государством и предприятиями.

Еще одна проблема с нынешними формами стимулов заключается в том, что ставки платежей за использование природных ресурсов и загрязнение довольно низкие. Например, несмотря на рост цен на воду, платежи не полностью покрывают расходы на эксплуатацию и обслуживание, не говоря уже об инвестициях. В России разрыв между эксплуатационными расходами и ожидаемым доходом от выставленного счета составляет около 30%, в то время как проблема усугубляется по умолчанию. Ежегодный ущерб, причиняемый загрязнением в Российской Федерации, оценивается экологами в 250–300 млрд. Рублей, а плата за загрязнение составляет около 2,5–3 млрд. Рублей. В результате стимулирующий эффект этой системы для компаний-загрязнителей практически равен нулю. Причинами этого являются не только неэффективные ставки платежей, но и поддельные отчеты и низкие показатели сбора.

Попытка ввести дифференцированное налогообложение в Российской Федерации, которое зависит от экологической совместимости продукции, не увенчалась успехом из-за противоречий в отрасли.

В условиях жестких финансовых ограничений основные задачи по сохранению стабильности в экономике, устойчивому функционированию ее инфраструктуры и жизнеобеспечивающих отраслей, исполнению всех базовых социальных обязательств перед населением администрацией Озерского городского округа в 2018 году выполняются.

Экономика и экология округа в значительной степени зависит от деятельности градообразующего предприятия ФГУП «ПО «Маяк». По данным мониторинга радиоэкологическая обстановка в районе ПО «Маяк» удовлетворяет всем санитарным требованиям, характеризуется стабильностью с отчетливой тенденцией к улучшению. Текущая деятельность предприятия практически не оказывает негативного влияния на радиоэкологическую обстановку. Не выявлено ограничений для дальнейшего развития предприятия.

Местными предприятиями допускаются сбросы отходов в водоемы. Также имеются проблемы с размещением городских отходов. Негативно сказывается отсутствие эффективных мер воздействия на местные предприятия, стимулирующих соблюдение экологических норм.

Экологическое состояние может оказать отрицательное влияние на производственные и деловые перспективы города. Затяжное решение имеющихся проблем может привести к оттоку трудоспособного населения в наиболее благоприятные районы.

Часть экологических проблем решается мерами государственной поддержки, направленных непосредственно на данный вид проблемных территорий.

Проблема финансирования проектов экологической безопасности может быть решена благодаря синергетическому эффекту, возникающему при взаимодействии публичного и частного партнера в рамках государственно-частного партнерства.

Из вышесказанного можно сделать следующие выводы:

учет экологического фактора при анализе и планировании экономической деятельности важен, как с точки зрения того, что экономический рост приводит к негативным последствиям для жизни и здоровья людей и окружающей среды, так и потому, что в конечном итоге необходимый для обеспечения экономического роста природный и человеческий капитал, сокращается или становится

невозможным для внедрения в производственный процесс, что будет сокращать экономический рост, а затем и вообще может сделать его невозможным;

Важную роль в обеспечении регионального эколого-экономического развития выполняет государство, которому необходимо разработать систему мер в поддержку экологии. Именно эти меры будут способствовать привлечению в регион инвесторов для реализации инвестиционных проектов в области эколого-экономического развития, позволяющих не просто замедлять экономический рост, чтобы не навредить региональной экосистеме, но и наращивать его, не ухудшая при этом состояние окружающей среды.

## 2.2. Система и виды экологического нормирования

Разрешительная деятельность в области охраны атмосферного воздуха осуществляется уполномоченными государственными органами путем выдачи разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, а также разрешений на вредное физическое воздействие на атмосферный воздух, которым предшествуют самостоятельные административные процедуры установления нормативов вредных (загрязняющих) выбросов веществ и нормативов допустимого физического воздействия на атмосферный воздух.

В Челябинске разрешения на выбросы в атмосферный воздух выдаются Министерством экологии Челябинской области.

Выдача разрешений на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарными источниками, находящимися на объектах хозяйственной и иной деятельности, не подлежащих федеральному государственному экологическому надзору относится к государственным услугам и оказывается в рамках действия ФЗ № 210 «О государственных услугах».

Так заявителями на получение государственной услуги являются юридические лица и индивидуальные предприниматели, имеющие стационарные источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух,



находящиеся на объектах хозяйственной и иной деятельности, не подлежащих федеральному государственному экологическому надзору (далее именуются - заявители).

От имени заявителей могут выступать их представители, имеющие право в соответствии с законодательством Российской Федерации либо в силу наделения их в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, полномочиями выступать от их имени.

Предоставление государственной услуги осуществляется Министерством экологии Челябинской области.

Непосредственное предоставление государственной услуги осуществляет отдел государственной экологической экспертизы и разрешительной деятельности Управления государственной экологической экспертизы и регионального государственного экологического надзора Министерства<sup>1</sup>.

Нормирование выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух предполагает, прежде всего, установление уполномоченными государственными органами нормативов предельно допустимых выбросов. Эти нормативы устанавливаются территориальными органами Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (за исключением выбросов радиоактивных веществ) и территориальными органами Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (в отношении выбросов радиоактивных веществ) для конкретного стационарного источника выбросов и юридического лица в целом или его отдельных производственных участков с учетом всех источников выбросов, фоновое загрязнение атмосферного воздуха и технических нормативов выбросов. В этом случае обязательным условием для утверждения предельно допустимых выбросов является наличие санитарно-

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Министерства экологии Челябинской области [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://mineco174.ru/htmlpages/Show/Gosudarstvennayaekologicheskay/Razdel2VydacharazresHenijnavyb>.

эпидемиологического заключения о соответствии этих предельно допустимых выбросов санитарным правилам<sup>1</sup>.

Рассмотрим далее экологический проект «Выявление несанкционированных свалок и организация сбора мусора»

Актуальность. Сегодня в нашей стране образуется 70-90 млн тонн мусора ежегодно, а в целом в России на полигонах, свалках, в отвалах и хранилищах накопилось свыше 90 млрд тонн отходов. Согласно официальным данным, насчитывается более 1 тыс. полигонов, около 15 тыс. санкционированных свалок, 17 тыс. несанкционированных свалок.

По данным Гринпис, ежегодный прирост площади несанкционированных свалок составляет 0,4 млн гектар. В числе лидеров по их количеству находится Пермский край.

По данным Министерства экологии Челябинской области, практически половину из структуры отходов составляют твёрдые коммунальные отходы (ТКО). Иначе говоря, это отходы, производимые непосредственно населением – бытовой мусор – остатки продуктов, упаковки, старая мебель и предметы обихода. Там же могут попадаться и опасные отходы: батарейки, лампочки, старая техника или лекарственные препараты.

Загрязнение окружающей среды таким отходами является самым слабоконтролируемым, поскольку потенциальные «загрязнители» – это практически всё население. В качестве основной проблемы загрязнение окружающей среды такими отходами выделяется ещё и потому, что приводит к деградации почв: к изменению функций почвы как элемента природной среды, количественному и качественному ухудшению ее свойств и режимов, снижению природно-хозяйственной значимости земель. А рекультивация – гораздо более трудоёмкий и затратный процесс, чем загрязнение.

---

<sup>1</sup> Фадеева И.В. Механизм реализации экологической политики в сфере антропогенного воздействия на окружающую природную среду // Административное право и процесс. – 2019. – № 6. – С. 62.

Ещё одна скрытая угроза незаконных свалок – проникновение вредных веществ в грунтовые воды: по данным исследователей, каждая тонна ТКО содержит около 80 кг водорастворимых веществ. Для жителей городов с централизованным водоснабжением это прямой угрозы не несёт, а вот население частного сектора, колодцы которого питаются из самого верхнего горизонта, находится под прямой угрозой.

Целью проведения проекта является выявление мест неорганизованного складирования отходов, оценка степени их экологической опасности для окружающей природной среды и осуществления ликвидации несанкционированных свалок.

Этапы реализации:

1.Подготовительный этап.

- определение цели и задач проекта;
- определение основных направлений поиску несанкционированных свалок;
- организация работы.

2.Практический этап.

- проведение онлайн-анкетирования населения;
- выявление мест скопления несанкционированных свалок города;
- определение типа несанкционированных свалок по преимущественному количеству отходов;
- определить владельцев территории, занятой свалкой, и источники загрязнения;
- договориться о взаимодействии с партнерами;
- ликвидировать свалку;
- контролировать новое несанкционированное пополнение убранной свалки;
- создать интерактивную карту «Санкционированные и несанкционированные свалки».

### 3.Обобщающий.

– анализ полученных результатов и обобщение опыта для определения направления дальнейших действий в сфере организации социально значимых проектов;

– обобщение результатов работы в самой различной форме, их анализ, закрепление полученных знаний, формулировка выводов и, по возможности, составление рекомендаций.

#### Описание проекта.

Количество несанкционированных свалок постоянно растет, так как выброс мусора в отдаленных местах трудно проконтролировать, а при вывозе на легальные полигоны необходимо платить за выброс отходов.

Первым этапом станет несанкционированных поиск свалок. Далее необходимо определить владельцев территории, занятой свалкой, и источники загрязнения.

Для ликвидации свалки с большой площадью, конечно, необходимы немалые средства. Поэтому требуется привлечение средств экологического фонда.

Далее проводится оценка фронта работа и ведется поиск непосредственных исполнителей работ, заключаются договоры.

Следующим этапом будет непосредственная работа по уборке территории.

Мусор убирается и вывозится, осуществляется рекультивация территории. Чтобы предотвратить повторное несанкционированное складирование мусора, подъезды и тропинки к бывшей свалке могут быть отсечены рядами рвов.

Через некоторое время после ликвидации необходимо проконтролировать новое несанкционированное пополнение убранной свалки. В случае появления новых отходов следует запланировать высадку деревьев и кустарников.

По результатам деятельности создается интерактивная карта «Санкционированные и несанкционированные свалки ЗАТО Озерск». Граждане

по горячей линии могут пополнять информацию об актуальном состоянии свалок городского округа.

Финансирование проекта:

Финансирование проекта осуществляется из бюджета МУ «Экологический фонд»

Денежные средства бюджета муниципального образования привлекаться не планируется.

Не денежный вклад населения (трудовое участие, материалы и др.)

1. Трудовое участие жителей, трудовых коллективов, учащихся старших классов (не менее 70 человек);

2. Расходные материалы (перчатки, мешки).

Ожидаемые результаты:

– приведение территории в соответствие экологическим и санитарным нормам;

– снижение негативного воздействия отходов на окружающую среду, возникающего при размещении их в несанкционированных местах;

– рост внешней привлекательности;

– повышение экологической грамотности населения.

Просветительский проект «Сохраним планету вместе!»

Цель проекта: повышение эффективности экологического воспитания граждан.

Задачи проекта:

– привлечение внимания окружающих к экологической проблеме;

– расширение кругозора школьников в системе экологических знаний и представлений;

– содействие улучшения экологической обстановки.

Проблема экологического воспитания подростков не надумана, её решение должно стать одной из приоритетных задач сегодняшней педагогической действительности. Правильное экологическое воспитание позволит сформировать гармонично развитую личность с чувствами сопричастности к окружающему

миру, любви к малой родине и гуманным отношением к природе, что в дальнейшем поможет предотвратить многие экологические проблемы человечества. Если в воспитании детей упущено что-то существенное, то эти пробелы появятся позже и не останутся незамеченными. Данный проект направлен на формирование единой системы экологического воспитания школьников посредством реализации различных мероприятий, акций, проектов.

Этапы реализации:

#### 1.Подготовительный этап.

- определение цели и задач проекта;
- определение основных направлений по благоустройству территорий

ЗАТО, школы;

#### 2.Практический этап.

- экологический фестиваль «ЭКО-2019»;
- экологическая конференция;
- «Наш город-2020», экологическая викторина, конкурс стенгазет и плакатов по экологии, рейд «Главный мусорщик в городе»;
- Фестиваль «Мир беречь молодым»;
- проведение праздника «Всемирный день воды»;
- организация смотра-конкурса на лучший кабинет по экологии

#### 3.Обобщающий.

- анализ полученных результатов и обобщение опыта для определения направления дальнейших действий в сфере организации социально значимых проектов;
- обобщение результатов работы в самой различной форме, их анализ, закрепление полученных знаний, формулировка выводов и, по возможности, составление рекомендаций.

Описание проекта.

Проект реализуется посредством проведения ряда мероприятий с привлечением к организации молодежного актива школ. Каждый из участников проекта имеет определенные обязанности и выполняет определенные функции.

Реализация проекта происходит также посредством использования ресурса социального партнерства. К реализации данного проекта привлекаются: экологический фонд, родители учащихся, граждане».

Финансирование проекта осуществляется из бюджета МУ «Экологический фонд»

Денежные средства бюджета муниципального образования привлекаться не планируется.

Не денежный вклад населения (трудовое участие, материалы и др.)

1. Участие жителей, трудовых коллективов, учащихся старших классов, родителей, администрации учебных заведений;

Ожидаемые результаты:

- повышение уровня заинтересованности граждан в защите и сохранении природной среды;
- благоустройство, восстановление и очистка зеленых зон;
- повышение и пропаганда экологической культуры обучающихся;
- привлечение внимания населения к проблемам озеленения и благоустройства территории, сохранения экологической безопасности по месту жительства.

Реализации подобных мероприятий позволит повысить экологическую ответственность граждан и предпринимателей, усилить экологическое воспитание подрастающего поколения, снизить негативное воздействие деятельности человека на окружающую среду.

Создание экологических фондов является одним из новых экономических методов управления в природопользовании.

Для совершенствования экономического механизма охраны окружающей среды в ЗАТО Озерск предлагается открыть Муниципальное бюджетное учреждение «Экологический фонд».

Учредителем МУ «Экологический фонд» является Администрация.

Предметом и целью деятельности МУ «Экологический фонд» является исполнительная финансово-хозяйственная деятельность по реализации основных задач экологического фонда:

1. финансирование и кредитование городских программ и научно-технических проектов, направленных на улучшение качества окружающей природной среды, а также обеспечение экологической безопасности населения;
2. мобилизация средств на осуществление природоохранных мероприятий и программ и др.

Целевые средства МУ «Экологический фонд» образуются за счет внебюджетных средств экологического фонда города. Деятельность экологического фонда позволит повысить эффективность применения экономических механизмов охраны окружающей среды.

Следует отметить, что проекты нормативов предельно допустимых выбросов в атмосферный воздух в настоящее время разрабатываются на основе гигиенических нормативов предельно допустимых концентраций вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе, то есть нормативов, специально разработанных в соответствии с санитарными правилами с целью обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. В этой связи требование наличия санитарно-эпидемиологического заключения, подтверждающего соответствие предельно допустимых выбросов санитарным правилам, справедливо рассматривается природоохранными предприятиями как установление избыточного регулирования<sup>1</sup>. В целях государственного регулирования вредных физических воздействий на атмосферный воздух

---

<sup>1</sup> Русин С.Н. Экологическая политика и право. Проблемы формирования и реализации // Экологическое право. – 2016. – № 3. – С. 9.



источники таких воздействий также должны устанавливаться Федеральной службой по надзору в сфере природопользования нормативы допустимых физических воздействий.

Однако в действующем законодательстве Российской Федерации отсутствует детальная процедура и методика определения этих нормативов, в связи с чем нормативы допустимого физического воздействия на атмосферный воздух, предусмотренные законом Об охране атмосферного воздуха, не разрабатываются предприятиями-природопользователями<sup>1</sup>.

Такая двухэтапная разрешительная процедура в области охраны атмосферного воздуха не соответствует положениям ст. 14 Закона Об охране атмосферного воздуха, которая гласит, что именно разрешение на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух устанавливает предельно допустимые выбросы и иные условия, обеспечивающие охрану атмосферного воздуха. Очевидно, что именно разрешение должно устанавливать нормативы выбросов вредных (загрязняющих) веществ и нормативы вредного физического воздействия на атмосферный воздух.

Нормативы допустимого воздействия на водные объекты устанавливаются для речного бассейна или его части, водного объекта или его части и ограничивают допустимое суммарное воздействие всех источников, расположенных в пределах указанных акваторий. Количество веществ и микроорганизмов, содержащихся в сбросах сточных и (или) дренажных вод в водные объекты, не должно превышать установленных нормативов допустимого воздействия на водные объекты.

Нормативы допустимого воздействия на водный объект разрабатываются для следующих видов воздействия: внесение химических и взвешенных веществ; внесение радиоактивных веществ; внесение микроорганизмов; подвод тепла;

---

<sup>1</sup> Приказ Минприроды России от 25 июля 2011 г. № 650 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух (за исключением радиоактивных веществ)» // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 14, 02.04.2012.

сброс воды; изъятие (изъятие) водных ресурсов; использование водных объектов для строительства и размещения причалов, стационарных и (или) плавучих платформ, искусственных островов и других сооружений; изменение водного режима при использовании водных объектов для разведки и добычи полезных ископаемых<sup>1</sup>.

В соответствии с нормативами допустимого воздействия на водные объекты разрабатываются, согласовываются и утверждаются (федеральным агентством водных ресурсов) нормативы допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для всех действующих и планируемых организаций водопользователей.

Значения нормативов допустимых сбросов определяются исходя из нормативов качества воды водного объекта. Более того, если нормативы качества воды в водных объектах не могут быть достигнуты из-за воздействия природных факторов, не поддающихся регулированию, то нормативы допустимых сбросов определяются исходя из условий соблюдения установленного природного фона качества воды в контрольном пункте.

Такой подход к экологическому регулированию следует признать более прогрессивным, чем ранее установленный в законодательстве, поскольку он вводит в механизм экологического регулирования кватные элементы: новое производство или расширение существующего производства станет возможным либо при увеличении допустимых норм расхода, либо при соответствующем снижении уровня текущего расхода предприятия. К сожалению, эта система пока не применяется на практике в связи с тем, что в установленном порядке не утверждены нормативы допустимого воздействия на водные объекты.

Особенностью природоохранного нормирования сбросов загрязняющих веществ в водные объекты является то, что для водных объектов, имеющих рыбохозяйственное значение, установлены рыбохозяйственные нормативы

---

<sup>1</sup> Приказ Минприроды России от 12 декабря 2007 г. № 328 «Об утверждении Методических указаний по разработке нормативов допустимого воздействия на водные объекты» // Российская газета. – 2008. – 22 марта.

качества окружающей среды<sup>1</sup>, которые являются нормативами качества окружающей среды и определяются исходя из воздействия на состояние водных биоресурсов, а не на человека и его здоровье. Следует отметить, что уровень рыбохозяйственных нормативов гораздо выше, чем уровень санитарно-гигиенических нормативов, используемых при установлении нормативов допустимых сбросов в водные объекты, не имеющие рыбохозяйственного значения.

В Челябинске разрешения на сбросы выдает Уральское межрегиональное Управление Росприроднадзора.

Разрешениями на сбросы для хозяйствующего субъекта устанавливаются перечень и количества загрязняющих веществ, допускаемых к сбросу в водные объекты при соблюдении предусмотренных законодательством Российской Федерации условий (допустимая концентрация вещества на выпуске сточных и (или) дренажных вод (мг/дм<sup>3</sup>), показатели разрешенного сброса загрязняющих веществ (тонн в год) на период действия разрешения на сброс с разбивкой по кварталам и утвержденный расход сточных вод (м<sup>3</sup> в час) отдельно по каждому выпуску сточных и (или) дренажных вод:

- в пределах утвержденных нормативов допустимого сброса веществ и микроорганизмов в водные объекты (далее - НДС);
- в пределах лимитов на сбросы.

При наличии утвержденных НДС и при условии, что достижение НДС обеспечивается, разрешение на сбросы выдается на срок действия указанных нормативов, если лимиты на сбросы не устанавливались. Если НДС не обеспечиваются и при наличии лимитов на сбросы, срок действия разрешения на сброс составляет один год с даты выдачи разрешения.

---

<sup>1</sup> Приказ Росрыболовства от 18 января 2010 г. № 20 «Об утверждении нормативов качества воды водных объектов рыбохозяйственного значения, в том числе нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ в водах водных объектов рыбохозяйственного значения» // Российская газета. – 2010. – 5 марта.

В настоящее время проблемы лицензирования деятельности в сфере обращения с отходами стали особенно актуальными в связи с тем, что объем образующихся отходов постоянно увеличивается, а территорий, пригодных для захоронения отходов, становится все меньше. Кроме того, население, проживающее поблизости, как правило, выступает против размещения новых свалок вблизи своих мест жительства. Существующая система экологического регулирования в сфере обращения с отходами, к сожалению, не предусматривает сокращения их образования или переработки<sup>1</sup>.

Для упрощения природоохранного нормирования и разрешительной деятельности в сфере обращения с отходами может быть предложено освобождение от требования об установлении ПНООЛР природопользователей, не имеющих собственных объектов для размещения отходов. При таком подходе природоохранное нормирование будет осуществляться в отношении объектов размещения отходов, например, полигонов. Остальные природопользователи будут представлять в уполномоченные органы отчетность и сведения о переработке отходов или передаче их для хранения или захоронения на объекты размещения отходов. На сайте Министерства экологии Челябинской области располагается информация об объемах финансовых средств, затраченных на охрану окружающей среды в Челябинской области. Текущие затраты на охрану окружающей среды, включая оплату услуг природоохранного назначения по Челябинской области постепенно повышаются.

Таким образом, можно констатировать необходимость увеличения расходов на экологию. Это объясняется ростом промышленных городов, увеличением количества автотранспорта, деятельностью предприятий заводов, а следовательно увеличением негативного влияния промышленности на экологию.

---

<sup>1</sup> Приказ Минприроды России от 16 февраля 2010 г. № 30 «Об утверждении Порядка представления и контроля отчетности об образовании, использовании, обезвреживании и размещении отходов (за исключением статистической отчетности)» // Российская газета. – 2010. – 23 апреля.

Параллельно ужесточаются экологические требования в области предпринимательской деятельности.

Таблица 1 – Плата за негативное воздействие на окружающую среду, млн. рублей

	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год
Плата за допустимые и сверхнормативные выбросы (сбросы) загрязняющих веществ (размещение отходов производства и потребления), - всего, в том числе:	802 632	392 951,0	387 847,0	357 577,0
в водные объекты	95 928	109 768,0	113 762,0	118 864,0
в атмосферный воздух	231 781	78 606,0	66 051,0	54 061,0
за размещение отходов производства и потребления	474 699	203 048,0	207 908,0	184 622,0
в подземные горизонты	224,0	1 529,0	126,0	30,0

За последние три года плата допустимые и сверхнормативные выбросы (сбросы) загрязняющих веществ (размещение отходов производства и потребления) снизилось за счет внедрения новых технологий на предприятиях.

Таблица 2 – Объемы финансовых средств, затраченных на охрану окружающей среды, млн. рублей

№ п/п	Виды расходов	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год
1.	Расходы бюджета субъекта Российской Федерации на охрану окружающей среды	135,745	87,594	35,031	75,658
2.	Расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на охрану окружающей среды	262,2	205,7	158,6	174,36
3.	Расходы бюджета субъекта Российской Федерации на охрану окружающей среды в части инвестиционных расходов в рамках региональных программ в области охраны окружающей среды	69,74	106,52	61,19	57,34

Реализация всего комплекса мероприятий по улучшению экологической обстановки в Челябинской области и восстановлению нарушенных компонентов окружающей среды предусматривает большие финансовые затраты.

В то же время, расходы на охрану окружающей среды области снижаются, что объясняется кризисными явлениями в экономике и недостатке финансовых средств в бюджете Челябинской области.

Таблица 3 – Инвестиции в основной капитал, направленные на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов

Охрана окружающей среды	ед. измерения	2016 год	2017 год	2018 год
Текущие затраты на охрану окружающей среды	млн. рублей	8720,97	8843,9	9402,6
Инвестиции в основной капитал, направленные на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов за счет всех источников финансирования:	млн. рублей	2 879,21	3 239,35	4 143,1
в том числе:				
на охрану и рациональное использование водных ресурсов	млн. рублей	1490,8	272,7	410,7
на охрану атмосферного воздуха	млн. рублей	1311,0	2152,2	2929,9
на охрану и рациональное использование земель	млн. рублей	23,3	49,5	**
на другие мероприятия	млн. рублей	54,1	764,9	**

\* - без субъектов малого предпринимательства

\*\* - данные не публикуются в целях обеспечения конфиденциальности первичных статистических данных

Таблица 4 – Текущие затраты на охрану окружающей среды, включая оплату услуг природоохранного назначения по Челябинской области, тыс.рублей

Годы	Всего	в том числе:			
		на охрану атмосферного воздуха и предотвращение изменения климата	на сбор и очистку сточных вод	на обращение с отходами	на другие направления деятельности в сфере охраны окружающей среды
2016 год	8 720,9	3 181,54	4 136,9	442,27	960,23
2017 год	8 843,9	2 958,07	4 228,5	535,16	1 122,16
2018 год	9 402,6	3 150,33	4 199,6	893,85	1 158,71

Важным элементом разрешительной системы в области охраны окружающей среды, имеющим превентивное значение, является государственная экологическая экспертиза. Проведение данного вида экспертизы регулируется Законом об охране окружающей среды и Федеральным законом от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

В настоящее время государственная экологическая экспертиза фактически дублирует в части проверки проектной документации государственную экспертизу проектной документации и результатов инженерных изысканий, регламентируемую в Градостроительном кодексе РФ, поскольку в рамках указанных процедур проверяется соответствие проектной документации обязательным экологическим требованиям<sup>1</sup>.

В действующей редакции закона «Об экологической экспертизе под экологической экспертизой понимается установление соответствия документов и (или) документов, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, планируемую в связи с осуществлением объекта экологической экспертизы,

<sup>1</sup> Ведышева Н.О., Майборода В.А., Бабич А.А., Кологерманская Е.М. Комментарий к Федеральному закону от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (постатейный) – Норма, 2019. – С. 22.

экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

До 2007 года предмет государственной экологической экспертизы был очень широким и включал в себя не только установление соответствия документации законодательству и другим обязательным требованиям, но и определение целесообразности осуществления намеченной деятельности.

В настоящее время перечень объектов государственной экологической экспертизы на федеральном и региональном уровнях является закрытым. Важно отметить, что в 2007-2008 годах этот перечень был значительно сокращен. в связи с изъятием из нее проектной документации большинства объектов хозяйственной деятельности за некоторыми исключениями, перечисленными в ст. Статьи 11 и 12 Закона Об экологической экспертизе.

Особенностью системы лицензирования в сфере охраны окружающей среды на протяжении многих лет является сужение сферы лицензирования в сфере охраны окружающей среды. Тем не менее, лицензии остаются эффективным средством государственного регулирования, например, в сфере обращения с отходами.

Если до 2008 года лицензированию подлежала любая деятельность в области обращения с отходами производства и потребления, а именно деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, утилизации опасных отходов, то к 2012 году лицензирование сохранялось только в отношении деятельности по обезвреживанию и утилизации отходов I - IV класса опасности. Отходы V класса опасности были изъяты из сферы лицензирования. Кроме того, подготовлен проект федерального закона, отменяющий лицензирование в сфере обращения с отходами производства и потребления и заменяющий его



обязательным членством в саморегулируемых организациях, объединяющих участников рынка<sup>1</sup>.

Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» лицензирование в области обращения с отходами не было заменено обязательным саморегулированием, а сфера саморегулирования была значительно расширена. С 1 января 2016 г. лицензированию подлежит деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности.

Лицензия (разрешение) на комплексное природопользование - документ, удостоверяющий право владельца на использование природного ресурса (земли, воды, недр и т.д.) в течение определенного периода времени и на удаление отходов, выбросов и сбросов.

Лицензия на комплексное природопользование включает:

1. Перечень используемых природных ресурсов, лимиты и стандарты их потребления и добычи;
2. Нормативные сборы за охрану и воспроизводство природных ресурсов,
3. Список, стандарты и предельные значения для выбросов загрязняющих веществ и удаления отходов,
4. Стандарты сборов за выбросы (сбросы) загрязняющих веществ и размещение отходов;
5. Экологические требования и ограничения, в соответствии с которыми разрешается экономическая или иная деятельность.

---

<sup>1</sup> Кичигин Н.В. Проблему экономического стимулирования одномоментно не решить // Твердые бытовые отходы. – 2018. – № 9. – С. 58.

Неотъемлемой частью экономического механизма охраны окружающей среды является также ограничение природопользования.

Ограничение использования природных ресурсов - ограничение количества природных ресурсов, выбросов (сбросов) загрязняющих веществ и удаления производственных отходов, которые устанавливаются для природопользователей на определенный период.

Дополнительная плата должна взиматься за чрезмерное потребление природных ресурсов. Следовательно, как система экологических ограничений, предельные значения заставляют природопользователей уважать окружающую среду, сокращать отходы, сокращать выбросы загрязняющих веществ и переходить на малоотходные и ресурсосберегающие технологии.

Поэтому ясно, что предельные значения, лицензии и соглашения для комплексного природопользования выполняют не только экономические, но и экологические функции.

В отличие от других элементов разрешительной системы в экологической сфере, экологическая сертификация не является обязательной, это добровольный механизм подтверждения соответствия продукции и процессов экологическим требованиям. Правовое регулирование экологической сертификации осуществляется в рамках законодательства о техническом регулировании-закона О техническом регулировании.

На сегодняшний день добровольная экологическая сертификация не получила широкого распространения в деятельности хозяйствующих субъектов, в отличие от развитых зарубежных стран. В некоторых субъектах Российской Федерации пищевая продукция проходит добровольную экологическую сертификацию, получая знак экологического соответствия.

Добровольная экологическая сертификация получила дополнительный импульс для развития в сфере "зеленого" строительства при строительстве олимпийских объектов в Сочи. Согласно международным требованиям, объекты Олимпиады должны соответствовать международным "зеленым" стандартам. В

качестве таковых в настоящее время используются зарубежные стандарты BREEAM и LEED, но ведется работа по разработке национальных систем экологической сертификации объектов капитального строительства. Так, в 2009 году Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации утвердило критерии системы добровольной экологической сертификации объектов недвижимости. В настоящее время активно развивается экологическая сертификация умных домов, построенных с использованием энергоэффективных материалов и технологий. Система добровольной экологической сертификации зданий и сооружений разработана Национальным объединением строителей (НОСТРОЙ). В 2012 году введен национальный стандарт ГОСТ Р 54964-2012 оценка соответствия. Экологические требования к недвижимости. Эффективность разрешительной деятельности в сфере охраны окружающей среды критикуется не только общественностью, экспертами, природопользователями. Государство также признает необходимость принятия мер по повышению качества государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды, о чем свидетельствует утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 марта 2012 года № 329-Р план мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и лицензионных функций и оптимизации предоставления государственных услуг в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Одновременно Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации поручено ежеквартально представлять правительственной комиссии по административной реформе отчет о ходе реализации данного плана.

Анализ данного документа показывает, что совершенствование разрешительной деятельности в области охраны окружающей среды направлено прежде всего на дифференциацию обязательных экологических требований в зависимости от степени экологической опасности объекта хозяйственной деятельности и на устранение отдельных элементов разрешительной системы, которые признаются избыточными и являются административными барьерами.

Следует отметить, что ряд положений этого плана уже реализован, внесены соответствующие изменения в законодательство. Так, введена дифференциация объектов хозяйственной и иной деятельности по степени их негативного воздействия на окружающую среду, установлен исчерпывающий перечень загрязняющих веществ, в отношении выбросов (сбросов) которых применяются меры государственного регулирования, а также веществ, запрещенных к выбросам (сбросам) в окружающую среду. Указанный план предусматривает ряд мер по оптимизации регулирования в сфере обращения с отходами производства и потребления.

Существует также механизм экологического страхования. Как предприятия, так и граждане имеют право на страховое возмещение (для добровольного и обязательного страхования) в случае техногенных катастроф, аварий и стихийных бедствий. Однако предприятие может быть лишено права на страховое возмещение, если оно неоднократно было предупреждено о возможности несчастного случая, но не предпринимало никаких превентивных мер.

Экологическое страхование выполняет (экономически) стимулирующие функции и поощряет компании к сохранению природных ресурсов и защите окружающей среды.

На основании вышеизложенного, можно сделать следующие выводы:

1. Разрешительную деятельность в области охраны окружающей среды в настоящее время можно охарактеризовать как непрозрачную и громоздкую (многоступенчатую). В ее организации и реализации участвуют государственные органы различного уровня и компетенции. Это приводит к тому, что перед осуществлением планируемой деятельности природопользователям приходится проходить многочисленные согласования (экспертизы и др.) с целью получения необходимых разрешений. Получение ряда разрешений на деятельность, затрагивающую окружающую среду, часто затягивается на годы. Такой подход к организации разрешительной деятельности в сфере охраны окружающей среды не обеспечивает ни эффективного государственного регулирования в этой сфере, ни

качественного улучшения состояния окружающей среды, а потому нуждается в реформировании, которое уже началось в ряде ключевых направлений: экологическое регулирование, выдача разрешений на выбросы, сбросы и захоронение отходов.

2. Перспективным направлением развития разрешительной системы в области охраны окружающей среды является дифференциация обязательных требований в отношении различных видов природопользователей и видов хозяйственной деятельности. Деятельность с незначительным воздействием на окружающую среду должна получать минимально необходимый набор разрешений или осуществляться в уведомительном порядке.

3. Новшеством государственного регулирования в области охраны окружающей среды является переход с 2019г. к использованию в процессе экологической стандартизации показателей наилучших доступных технологий, которые широко используются в странах Европейского Союза и США. Внедрение таких показателей направлено на комплексное предупреждение и (или) минимизацию негативных воздействий на окружающую среду.

4. Еще одним перспективным направлением развития разрешительной системы в экологической сфере является внедрение элементов экономического механизма охраны окружающей среды (выделение квот и реализация квот на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух или сбросы в водные объекты), что позволит снизить нагрузку на систему административного регулирования и одновременно повысить ее эффективность.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Актуальность темы определена как состоянием природной среды, так и возрастанием уровня рефлексии гражданского общества относительно устойчивого развития: мы уже живем в экологически рискогенной для здоровья среде в силу все возрастающего противоречия между интересами бизнеса и интересами сохранения природной среды.

Механизм управления охраны окружающей среды может быть определен как находящееся в тесном взаимодействии и в силу этого рассматриваемые в качестве единого целого организационные, правовые и экономические меры, направленные на охрану природы и обеспечение благоприятных условий жизни человека.

Стоит отметить, что административно-правовые методы регулирования экономической деятельности государством имеют ряд недостатков, таких как коррупция и лоббирование законодательного процесса крупными производителями. Государственные и частные экономические интересы в развитии промышленности и природопользовании могут противоречить интересам местного населения, поэтому необходимо использовать иные механизмы регулирования природопользования и охраны окружающей среды. Проблема может быть решена путем привлечения институтов гражданского общества и местного самоуправления, а также расширения сферы применения экономических методов природопользования.

Напряженная экологическая обстановка в стране крайне отрицательно сказывается на экологической безопасности населения и требует значительных затрат общества на предотвращение и ликвидацию загрязнения окружающей природной среды.

В настоящее время в России имеется нормативно-правовая база для реализации экономического механизма охраны окружающей среды.

Неясно также, что понимается под терминами «единая технологическая платформа», «благоприятная экологическая среда», «экологическая безопасность», «показатели эффективности использования природных ресурсов» и др.

Одной из наиболее сложных проблем, существенно влияющих на реализацию Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации и других «концептуальных» документов, является наличие противоречий в законодательстве. Отмечаются противоречия между федеральными законами, между законами и подзаконными актами, между нормами права и нормами исполнения, между федеральными, региональными и местными законами. Принятие многочисленных концепций, прогнозов, стратегий, основ и других документов стратегического планирования, не согласованных между собой, затрудняет их реализацию. В результате, несмотря на то, что все стратегические документы принимаются в виде актов высшей юридической силы (указов Президента Российской Федерации, постановлений или распоряжений Правительства Российской Федерации, органов субъектов Российской Федерации, органов исполнительной власти), их «опциональность» фактически дискредитирует саму идею стратегического планирования как такового.

Тем не менее следует в целом отметить, что Федеральный закон № 172-ФЗ, несомненно, упорядочил всю систему «директивных» актов. По форме и содержанию многие его положения можно отнести к директивному планированию как основе государственного управления, однако этот закон также является рамочным, индикативным, поэтому все прогнозы, концепции, стратегии должны подлежать обязательному исполнению, контролю и ответственности.

Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, думается, является одной из наиболее реалистичных для исполнения государственных документов стратегического планирования, ее реализация во

многом обеспечит переход Российской Федерации к устойчивому экологическому развитию.

Учет экологического фактора при анализе и планировании экономической деятельности важен, как с точки зрения того, что экономический рост приводит к негативным последствиям для жизни и здоровья людей и окружающей среды, так и потому, что в конечном итоге необходимый для обеспечения экономического роста природный и человеческий капитал, сокращается или становится невозможным для внедрения в производственный процесс, что будет сокращать экономический рост, а затем и вообще может сделать его невозможным;

Важную роль в обеспечении регионального эколого-экономического развития выполняет государство, которому необходимо разработать систему мер в поддержку экологии. Именно эти меры будут способствовать привлечению в регион инвесторов для реализации инвестиционных проектов в области эколого-экономического развития, позволяющих не просто замедлять экономический рост, чтобы не навредить региональной экосистеме, но и наращивать его, не ухудшая при этом состояние окружающей среды.

Разрешительную деятельность в области охраны окружающей среды в настоящее время можно охарактеризовать как непрозрачную и громоздкую (многоступенчатую). В ее организации и реализации участвуют государственные органы различного уровня и компетенции. Это приводит к тому, что перед осуществлением планируемой деятельности природопользователям приходится проходить многочисленные согласования (экспертизы и др.) с целью получения необходимых разрешений. Получение ряда разрешений на деятельность, затрагивающую окружающую среду, часто затягивается на годы. Такой подход к организации разрешительной деятельности в сфере охраны окружающей среды не обеспечивает ни эффективного государственного регулирования в этой сфере, ни качественного улучшения состояния окружающей среды, а потому нуждается в реформировании, которое уже началось в ряде ключевых направлений:



экологическое регулирование, выдача разрешений на выбросы, сбросы и захоронение отходов.

Перспективным направлением развития разрешительной системы в области охраны окружающей среды является дифференциация обязательных требований в отношении различных видов природопользователей и видов хозяйственной деятельности. Деятельность с незначительным воздействием на окружающую среду должна получать минимально необходимый набор разрешений или осуществляться в уведомительном порядке.

Новшеством государственного регулирования в области охраны окружающей среды является переход с 2019г. к использованию в процессе экологической стандартизации показателей наилучших доступных технологий, которые широко используются в странах Европейского Союза и США. Внедрение таких показателей направлено на комплексное предупреждение и (или) минимизацию негативных воздействий на окружающую среду.

Еще одним перспективным направлением развития разрешительной системы в экологической сфере является внедрение элементов экономического механизма охраны окружающей среды (выделение квот и реализация квот на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух или сбросы в водные объекты), что позволит снизить нагрузку на систему административного регулирования и одновременно повысить ее эффективность.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

### Раздел 1. Нормативные и иные правовые акты, официальные документы

1. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об охране окружающей среды» // Российская газета. – 2002. – 12 января. – № 6.
2. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.
3. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. – 2014. – № 166.
4. Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» // Российская газета. – 2011. – 10 декабря.
5. Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // Российская газета. – 1998. – 30 июня.
6. Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 // СЗ РФ. – 2017. – № 17. – Ст. 2546.
7. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012) // СПС Консультант плюс.
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 - 2020 годы» // СЗ РФ. – 2014. – № 18 (ч. III). – Ст. 2171.
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 307 «Об утверждении Государственной программы Российской Федерации

- «Региональная политика и федеративные отношения» // СЗ РФ. – 2014. – № 18 (ч. I). - Ст. 2153.
10. Постановление Правительства РФ от 10 апреля 2013 г. № 317 «Об утверждении Положения о плане снижения сбросов загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади» // СЗ РФ. – 2013. – № 15. – Ст. 1802.
  11. Постановление Правительства РФ от 28 июня 2008 г. № 484 «О порядке разработки и утверждения нормативов качества воды водных объектов рыбохозяйственного значения, в том числе нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ в водах водных объектов рыбохозяйственного значения» // СЗ РФ. – 2008. – № 27. – Ст. 3286.
  12. Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 881 «О порядке утверждения нормативов допустимого воздействия на водные объекты» // СЗ РФ. – 2007. – № 4. – Ст. 514.
  13. Приказ Минприроды России от 12 декабря 2007 г. № 328 «Об утверждении Методических указаний по разработке нормативов допустимого воздействия на водные объекты» // Российская газета. – 2008. – 22 марта.
  14. Приказ Минприроды России от 16 февраля 2010 г. № 30 «Об утверждении Порядка представления и контроля отчетности об образовании, использовании, обезвреживании и размещении отходов (за исключением статистической отчетности)» // Российская газета. – 2010. – 23 апреля.
  15. Приказ Минприроды России от 25 июля 2011 г. № 650 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух (за исключением радиоактивных веществ)» // Российская газета. – 2011. – 27 июля.

16. Приказ Росрыболовства от 18 января 2010 г. № 20 «Об утверждении нормативов качества воды водных объектов рыбохозяйственного значения, в том числе нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ в водах водных объектов рыбохозяйственного значения» // Российская газета. – 2010. – 5 марта.

## Раздел 2. Научная и учебная литература, иные источники

17. Агафонов, В.Б. Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности: теория и практика: Дис. ... д-ра юрид. наук. / В.Б.Агафонов. – М., 2014. – 212с.
18. Атаманчук, А.Г. Теория государственного управления: Курс лекций. / А.Г.Атаманчук. – М.: Юрайт, 2017 – 426с.
19. Боголюбов, С.А. От поручений Президента Российской Федерации - к правовому экологическому государству / С.А.Боголюбов // Аграрное и земельное право. – 2018. – № 4 (76). – С. 4-7.
20. Боголюбов, С.А. Проблемы и задачи Экологического кодекса / А.Г. Боголюбов // Экологическое право. – 2016. – № 6. – С. 15-21.
21. Бринчук, М.М. Экологическое право. / М.М.Бринчук – М.: Эксмо, 2016. – 518 с.
22. Васильева, М.И. Особенная часть экологического права как объект кодификации / М.И.Васильева // Экологическое право. – 2017. – № 6. – С. 130-138.
23. Ведышева, Н.О., Майборода, В.А., Бабич, А.А., Кологерманская, Е.М. Комментарий к Федеральному закону от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (постатейный) / Н.О. Ведышева – Норма, 2019 – 587 с.
24. Вершило, Н.Д. Эколого-правовые основы устойчивого развития: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. / Н.Д.Вершило. – М., 2018 – 244 с.

25. Гиззатуллин, Р.Х. Правовое обеспечение реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года / Р.Х.Гиззатуллин // Экологическое право. – 2016. – № 5. – С. 3-6.
26. Доклад Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2012 г. – М.: Общественная палата Российской Федерации, 2013.
27. Жаворонкова, Н.Г., Выпханова, Г.В. Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования / Н.Г.Жаворонкова, Г.В.Выпханова // Экологическое право. – 2016. – № 3. – С. 24-29.
28. Игнатьева, И.А. Кодификация экологического законодательства: современные проблемы и условия применения / И.А.Игнатьева // Экологическое право. - 2017. – № 1. – С. 16-19.
29. Игнатьева, И.А. Актуальные проблемы возмещения вреда окружающей среде (аспекты правового регулирования, судебной практики и реализации государственной политики в области экологического развития) / И.А.Игнатьева // Экологическое право. – 2016. – № 4. – С. 10-17.
30. Кичигин, Н.В. Правовые проблемы публичного экологического контроля (надзора): Монография. / Н.В.Кичигин – М.: Триумф, 2016 – 227 с.
31. Кичигин Н.В. Проблему экономического стимулирования одномоментно не решить / Н.В.Кичигин // Твердые бытовые отходы. – 2018. – № 9. – С. 55-61.
32. Клюканова, Л.Г. Комплексный подход к развитию экологической политики Российской Федерации / Л.Г.Клюканова // Экологическое право. – 2016. – № 3. – С. 15-19.
33. Комментарий к Закону Российской Федерации «Об охране окружающей природной среды» / Под ред. С.А. Боголюбова. – М.: Норма, 2016. – 476 с.
34. Оценка эффективности деятельности учреждений: Московский общественный научный фонд / Под ред. П.В. Романова – М.: Юрайт, 2017. – 382 с.

35. Перевалов, В.Д. Теория государства и права. / В.Д. Перевалов – М.:Юнити, 2005. – 496 с.
36. Питрюк, А.В. Правовые основы экономического регулирования природопользования и охраны окружающей среды: Тезисы международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы управления / А.В.Питрюк – М.: ГУУ, 2018. – 313 с.
37. Попов, Н.В., Радченко, С.Ю. Организация охраны окружающей среды и государственное управление природными ресурсами в Российской Федерации (федеральный и региональный уровень) / Н.В. Попов, С.Ю.Радченко // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 4. – С. 73-78.
38. Райзберг, Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: Учеб. пособие. / Б.А.Райзберг – М.: Юрайт, 2017 – 406с.
39. Русин, С.Н. Экологическая политика и право. Проблемы формирования и реализации / С.Н.Русин // Экологическое право. – 2016. – № 3. – С. 9-15.
40. Тихомирова, Л.А. Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области охраны окружающей среды / Л.А.Тихомирова // Юрист. – 2018. – № 7. – С.80-86.
41. Фадеева, И.В. Механизм реализации экологической политики в сфере антропогенного воздействия на окружающую природную среду / И.В.Фадеева // Административное право и процесс. – 2019. – № 6. – С. 62-64.
42. Хлуденева, Н.И. Регулятивная функция экологического права: проблемы реализации / Н.И.Хлуднева // Журнал российского права. – 2016. – № 12. – С. 142-151.
43. Ширококов, А.С. Правовое регулирование нормирования в области охраны окружающей среды: Дис. ... канд. юрид. наук. / А.С.Ширококов – М., 2017. – 280 с.

### Раздел 3. Интернет-ресурсы

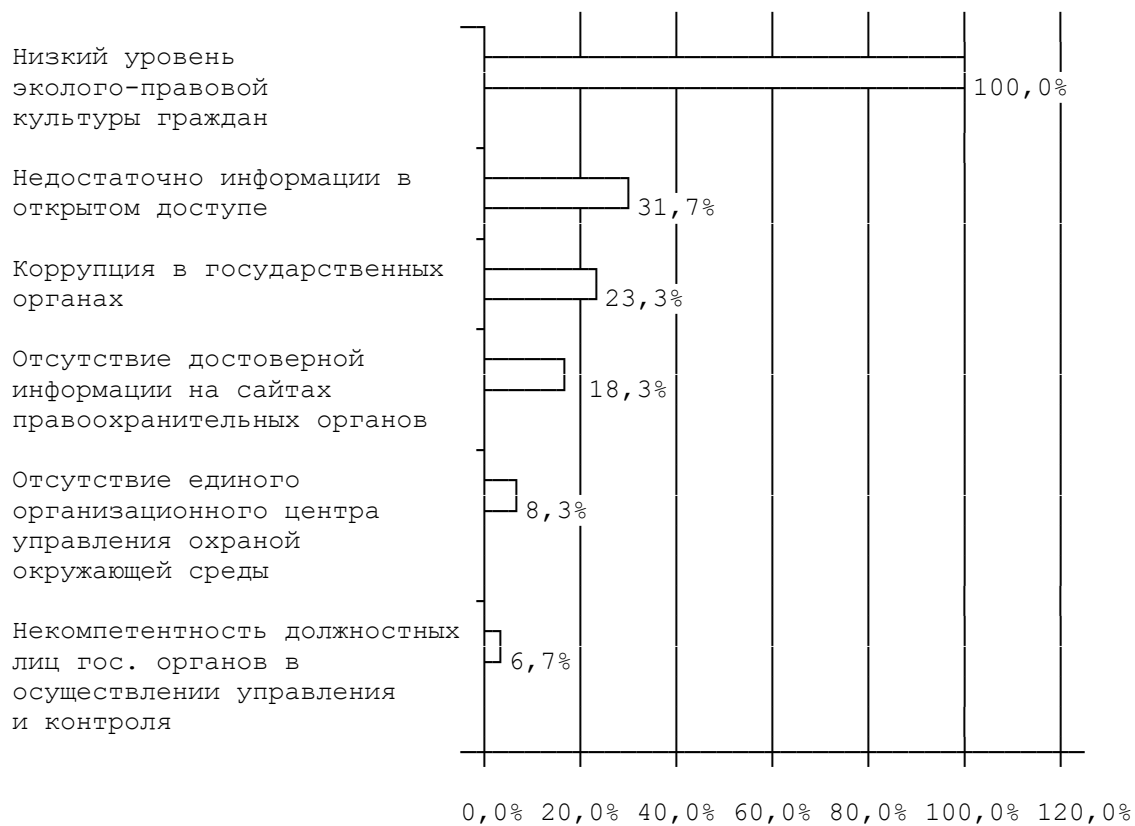
44. Официальный сайт Министерства экологии Челябинской области [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://mi№есо174.ru/htmlpages/Show/Sovety>.

Какие из юридических аспектов регионального экологического управления являются, по Вашему мнению, наиболее важными?





Что, по Вашему мнению, препятствует реализации права на благоприятную окружающую среду в Вашем регионе (в %)?



Какие факторы повышают эффективность осуществления деятельности государственных органов в сфере охраны окружающей среды (в %)?



Что может эффективно стимулировать предприятия и организации Вашего региона к минимизации негативного воздействия на окружающую среду (в %)?

