Известия Челябинского научного центра, вып. 3 (29), 2005

**ЭКОНОМИКА И МЕНЕДЖМЕНТ**

УДК 502/504

**МЕТОДЫ ОЦЕНКИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО УЩЕРБА ОТ НЕГАТИВНОГО ВЛИЯНИЯ ЗАГРЯЗНЕННОЙ СРЕДЫ**

М.В. Ильичева

e–mail: Ilicheva\_maria@inbox.ru

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, г. Москва, Россия

Статья поступила 1 ноября 2005 г.

Ущерб от загрязнения окружающей среды может рассматриваться в нескольких аспектах — экономическом, социальном, экологическом, моральном. Оценка экономического ущерба имеет большую теоретическую базу в экономической науке и широкое практическое применение, при этом наибольшую трудность вызывает определение междисциплинарных типов ущерба. В дан-ной области рассматривается взаимодействие экономических и экологических показателей, т. е. изменение экономических показателей в результате изменения экологических параметров среды. Несмотря на постоянное совершенствование методических основ количественного ис-числения экономического ущерба, существующие на данный момент методы имеют много не-достатков. Поскольку понятие экономического ущерба является единой мерой оценки техноген-ного влияния на различные сферы жизни общества, его расчет требует множества исходных данных, многие из которых либо практически не фиксируется, либо просто не поддаются фор-мализации. Часть социального, морального, эстетического и прочих ущербов, имеющих некий экономический эквивалент, теоретически может быть выражен при помощи стоимостных оце-нок, однако это лежит пока вне пределов возможностей современного экономического аппара-та, поэтому расчетный экономический ущерб всегда является заниженным по отношению к ре-ально существующему.

В зарубежной экономической литературе проблема оценки ущерба от экологических нару-шений разрабатывается на базе уже упоминаемого ранее понятия «внешние эффекты» (externals). В нашей литературе внешние эффекты стали изучаться только применительно к за-грязнению окружающей среды и, несмотря на сходство эколого–экономических проблем с про-блемами потребления общественных благ, исследования ведутся изолированно, не опираясь на более общие методологические разработки. Масштабы негативных воздействий хозяйствен-ной деятельности на окружающую среду активизировали научно–исследовательские и практи-ческие работы в области экономической оценки этих последствий лишь в конце 70–х годов, ос-новоположниками которых были ученые Т.C. Хачатуров, О.Ф. Балацкий, К.Г. Гофман. Также среди экономистов существовали мнения неправомерности использования в экономических расчетах величину ущерба, считая неправильным суммирование разноплановых величин ущербов различным реципиентам (например, ущерб от ухудшения здоровья населения и ущер-ба жилищно–коммунальному хозяйству), либо аморальным расчет некоторых локальных ущер-бов, таких, например, как расчет оценки «стоимости» жизни человека [1].

При оценке экономического ущерба от загрязнения используется два основных методоло-гических подхода: прямой счет и косвенная оценка. Оценка ущерба прямым счетом, требует сбора и обработки огромного объема информации, вследствие большой трудоемкости неудоб-ны для широкого использования в экономических расчетах, и, как правило, служат лишь инст-рументом для создания информационной базы при разработке косвенных методов определе-ния ущерба. *Методы экономического ущерба от негативного влияния загрязненной среды* 113

**Методы прямого счета**

Различают три метода выявления составляющих ущерба: контрольных районов (базирую-щийся на сравнении показателей загрязненного и условно чистого районов), аналитических за-висимостей, основанных на получении математических зависимостей (например, при помощи многофакторного анализа) между показателями состояния соответствующей экономической системы и уровнем загрязнения окружающей среды, и комбинированный.

Метод контрольных районов применим при возможности элиминирования влияния всех факторов, не относящихся к исследуемому виду экологического воздействия. В основу метода положена гипотеза, согласно которой показатели состояния реципиентов, непосредственно оп-ределяющие величину экономического ущерба в исследуемом и контрольных районах зависят только от степени воздействия загрязнения. Выбор контрольного района осуществляется таким образом, чтобы показатели состояния реципиентов в нем (например, половозрастной состав населения, уровень медицинского обслуживания, качество окружающей природной среды, структура и масштабы хозяйства и т. д.) были равными или близкими по значению с аналогич-ными показателями в исследуемом районе. Как правило, контрольный район подбирается от-дельно для каждого локального ущерба, что является очень сложной задачей, и исследователю приходится решать ряд вопросов. Во–первых, за редким исключением возможно подобрать район, в котором все показатели были бы идентичными показателям загрязненного района. Как подсказывает опыт, целесообразно определить круг превалирующих показателей, которые для каждого конкретного случая могут оказаться различными, и на основании их осуществлять выбор. При этом необходимо попытаться оценить возможную погрешность таких действий. Во–вторых, целый ряд показателей из–за недостатка информации вообще не может быть коли-чественно формализован, а значит, и учтен. Здесь при выборе целесообразно опереться на практический опыт и интуицию местных специалистов соответствующих подразделений. В–третьих, даже контрольный район не является абсолютно чистым, т. е. и он имеет опреде-ленный уровень загрязнения, поэтому необходимо параллельно с расчетом ущерба определить коэффициенты, которые позволили бы скорректировать полученное значение ущерба в соот-ветствии с реальным положением.

Идеальным контрольным районом можно считать тот, который является одной и той же географической точкой с загрязненным, т. е. один район, рассматриваемый в различные перио-ды времени при условии существенного изменения уровня загрязнения. Сопоставляя уровни загрязнения и значения экономических показателей района до и после загрязнения, можно по-лучить зависимости натуральных или стоимостных показателей ущерба от загрязнения среды. Яркими примерами подобной ситуации являются: исследование системы до ввода в строй про-мышленного объекта, представляющего собой источник загрязнения (условно чистый район), и после ввода (загрязненный); исследование системы до ввода в строй очистных сооружений или перехода на малоотходную технологию (загрязненный район) и после ввода (условно чис-тый район).

Кроме того, большие трудности при оценке экономического ущерба связаны со сбором пер-вичной информации, что обусловлено целым рядом ее особенностей, к основным из которых можно отнести ее междисциплинарный характер, отсутствие централизованного и специализи-рованного сбора данных, влияние фоновых факторов, инерционность, необходимость много-этапного сбора.

Помимо упомянутого, основной сложностью остается возможность элиминирования влия-ния всех социальных, экономических, экологических факторов, в широком диапазоне разли-чающихся по регионам, в связи с чем метод контрольных районов до сих пор остается нереали-зованным.

Метод аналитических зависимостей основан на статистической обработке фактических данных о влиянии различных факторов на изучаемый показатель состояния реципиента. В ре-зультате получаются уравнения регрессии, характеризующие закон изменения исследуемого признака в зависимости от значения влияющего фактора. Метод аналитических зависимостей связан с необходимостью сбора и обработки большого массива исходной информации. На ос-нове машинных имитаций по одному району, закладывая разные объемы загрязнения, можно статистически вывести зависимость ущерба от основных характеристик региона (валового вы-пуска продукции, численности населения и др.). *М.В. Ильичева* 114

Методы контрольных районов и аналитических зависимостей значительно проще могут быть реализованы для отдельных составляющих экономического ущерба. Например, для таких составляющих как повреждение зданий и сооружений под воздействием опасных процессов. Если известен срок службы определенного типа зданий и сооружений в регионах, не подвер-женных воздействиям опасных природных процессов (в контрольных районах), то сокращение этого срока, например, в условиях подтопления, является характеристикой экономического ущерба. Либо могут быть построены аналитические зависимости степени деформации здания от показателей уровня грунтовых вод и исходных параметров самого здания.

Комбинированный метод основан на сочетании методов контрольных районов и аналити-ческих зависимостей и используется в случаях, когда ни один из двух методов не может быть реализован четко и полностью для всех составляющих экономического ущерба. Разные со-ставляющие экономического ущерба могут при этом оцениваться разными методами в зависи-мости от имеющейся информации.

**Косвенный метод**

Косвенный подход к оценке экономического ущерба основан на принципе перенесения на конкретный исследуемый объект общих закономерностей и предполагает использование сис-темы нормативных показателей, фиксирующих зависимость негативных последствий от основ-ных ущербообразующих факторов. В связи с этим метод более применим к негативным процес-сам, имеющим массовый характер.

Как уже упоминалось ранее, первой такого рода была Временная типовая методика опре-деления экономической эффективности осуществления природоохранных мероприятий и оцен-ки экономического ущерба, причиняемого народному хозяйству загрязнением окружающей сре-ды [5]. Помимо этой методики предпринимались попытки ее обновления и доработки, но они не были утверждены в соответствующем порядке. Позже, в 1999г. на основании этой методики Госкоэкологией РФ была утверждена Методика определения предотвращенного экологического ущерба. Она была предназначена «для получения укрупненной эколого–экономической оценки ущерба, предотвращаемого в результате осуществления государственного экологического кон-троля, реализации экологических программ и природоохранных мероприятий, выполнения ме-роприятий в соответствии с международными конвенциями в области охраны окружающей сре-ды, осуществления государственной экологической экспертизы, мероприятий по сохранению заповедных природоохранных комплексов и других видов деятельности территориальных орга-нов системы Госкомэкологии» [4]. К исследуемым природным средам здесь уже отнесены атмо-сферный воздух, водные ресурсы, почвы и земельные ресурсы, биоресурсы. Рассматриваются основные этапы расчета ущерба по каждому из этих элементов биосферы. Поскольку предот-вращаемый ущерб представляет собой разность между ущербом при отсутствии проводимых природоохранных мероприятий и ущербом, уменьшенным благодаря реализации этих меро-приятий, то основным звеном при расчете предотвращаемого ущерба является процедура оп-ределения абсолютной величины ущерба для любой ситуации (с учетом и без учета природо-охранных мероприятий). Кроме того, она применяется при технико–экономическом обосновании природоохранных мероприятий согласно Пособию к СНиП 11–01–95, раздел проектной доку-ментации «Охрана окружающей среды» М.,2000. Методика предотвращения экологического ущерба можно рассматривать как обновленный вариант Временной типовой методики [5], кото-рая в свое время широко применялась для выполнения планово–проектных расчетов в области охраны окружающей среды. На данный момент учеными из разных областей знаний — эколо-гии, медицины, химии, эпидемиологии, промышленной экологии и т.п. разработано множество отраслевых методик на основании того же укрупненного подхода. Можно выделить следующие основные свойства таких методик:

1. Экономический ущерб дифференцируется по средам попадания загрязняющих веществ — в атмосферу, водные объекты, земляные ресурсы, подземные воды и т. д. в связи с наличием методических особенностей этих природных сред.

2. Основным этапом расчета экономического ущерба является определение показателя ус-ловной нагрузки на реципиентов, создаваемой каждым источником загрязнения или так назы-ваемой приведенной массы. Как правило, с помощью поправочных коэффициентов (эколого–экономической) опасности все загрязняющие вещества приводятся к сопоставимым массам

*Методы экономического ущерба от негативного влияния загрязненной среды* 115

и суммируются в агрегированном показателе нагрузки. Коэффициенты опасности рассчитыва-ются в зависимости от ПДК и ПДС загрязняющих веществ.

3. Показатель приведенной массы корректируется с учетом внешних условий воздействия источников загрязнения на среду, подвергаемой данному загрязнению. Такими условиями яв-ляются фоновая загрязненность среды, концентрация как источников загрязнения, так и реци-пиентов. В некоторых случаях рассчитывается площадь загрязнения, при более детализиро-ванных расчетах территории или среды (например водоемов) подразделяют на участки, каждый из которых имеет свой коэффициент.

4. Величина нагрузки, скоррелированная с помощью поправочных коэффициентов перево-дится в денежную оценку с помощью показателей удельного ущерба.

Каждый входящий показатель, используемый при расчете величины ущерба, выполняет определенную функцию. Обычно с разной степенью детализации учитывается характер загряз-няющего вещества и его распространения, состояние загрязняемой территории. Однако схо-жесть данных методов также объединяет ряд общих недостатков, связанных, с принятыми до-пущениями данной модели.

Во–первых, недостаточна дифференциация некоторых коэффициентов относительной опасности некоторых загрязняющих веществ, сбрасываемых как в водные источники, так и вы-брасываемых в атмосферу с учетом оценки риска для здоровья населения от комплексной хи-мической нагрузки. Не учитываются синергетические эффекты от взаимодействия некоторых загрязнителей. Не учитывается повышенная степень опасности для здоровья человека выбро-сов от автотранспорта по сравнению с выбросами тех же загрязнений (при прочих равных усло-виях) от стационарных источников, да и высота источника выброса. При определении экономи-ческого ущерба от загрязнения атмосферы выбросами от автотранспорта необходимы повышающие коэффициенты.

Во–вторых, недостаточно дифференцируются и учитываются внутри региональные ущер-боформирующие факторы. Например, в Методике разброс по регионам незначительный, боль-шинство участков РФ попадает в диапазон изменения этого показателя от 0,5 до 2,6, а евро-пейские регионы почти все имеют одно значение показателя — 2,6. Такие показатели больше отражают различия регионов по фоновой загрязненности, но не по концентрации и характеру реципиентов. Последнее скорее зависит от внутрирегиональных факторов: например, на сколь-ко большая плотность населения подвергаемой загрязнению территории, каков характер ис-пользования территории, концентрация промышленных объектов. За счет этих и многих других факторов величина экономического ущерба может отличаться на порядки. Например, в городах ущерб от загрязненных водных объектов увеличивается за счет затрат на водоподготовку заби-раемой из источника воды на нужды городского и промышленного водоснабжения, а также за счет рекреационной составляющей ущерба.

В–третьих, она не учитываются отраслевые особенности воздействия на окружающую сре-ду (горнодобывающей, металлургической, лесной, машиностроительной и других отраслей промышленности), и поэтому необходимы разработки отраслевых методик.

В–четвертых, также как и для методов прямого счета, приводимые расчеты по определе-нию ущерба трудоемки, требуют большого количества информации, так как расчеты ведутся по всем ингредиентам и по каждому источнику загрязнения, а их на любом предприятии очень много.

И, самое главное, показатели удельного экологического ущерба, либо занижены, либо не имеют достаточного научного обоснования. Не определено, какие категории ущерба учтены при определении удельного ущерба. По [4] среднее значение ущерба атмосферы в 1998 г., состав-ляло 47,5 руб./усл. т., а коэффициенты индексации по в следующих годах составляли 1,1—1,2. Это приводит к бесполезности любых расчетов, поскольку идея приведения ущерба к единой денежной оценке для сопоставимости и возможности использования в экономических решениях теряет всякий смысл.

**Заключение**

Подводя итог анализу существующих методов оценки, можно сделать вывод, что совре-менный экономический аппарат не позволяет точно оценить величину экономического ущерба, несмотря на очевидную практическую потребность в различных сферах деятельности. В силу *М.В. Ильичева* 116

сложности самого понятия ущерба от загрязнения окружающей среды «абсолютно объектив-ные» оценки в принципе невозможны. Ввиду этого необходимо, прежде всего, определять цель исследования, в зависимости от которой в каждом конкретном случае будет определяться со-ответствующие им модели с определенными допущениями и адекватные им расчетные мето-дики. Это указывает на необходимость разработки принципиально новых подходов, теорий, ли-бо методов неформального анализа. Уже существуют некоторые изыскания с точки зрения теории рисков, общественного выбора, социального благоденствия, простого и расширенного воспроизводства, применяемые методы рыночной оценки, затратный метод, альтернативной стоимости, стоимость риска ущерба, стоимости существования и многие другие.

**Список литературы**

1. Балацкий О.Ф.Теоретические и практические вопросы определения экономического ущерба от за-грязнения окружающей среды. Киев: Знание, 1982. 15 с.

2. Балацкий О.Ф. Экономика и качество окружающей природной среды. Л.: Гидрометеоиздат , 1984. 190 с.

3. Возмещение экологического ущерба / Боголюбов С.А., Сенчени И.С., Соловьева С.В. М.: Наука, 2001.

4. Временная методика определения предотвращенного экологического ущерба. Утверждена Предсе-дателем Госкомэкологии В.И. Даниловым–Данильяном 09.03.99 г.

5. Временная типовая методика определения экономической эффективности осуществления природо-охранных мероприятий и оценки экономического ущерба, причиняемого народному хозяйству за-грязнением окружающей среды. М: Экономика, 1986.

6. Голуб А.А., Струкова Е.Б. Экономика природопользования. М.: Изд. Аспект–пресс, 1995. 188 с.

7. Методы определения ущерба экономическим способом. Нормативный документ ОНВ – 22/195. — Алма—Ата, 1991. 220 с.

8. Чепурных Н.В., Новоселов А.Л. Экономика и экология, развитие, катастрофы. — М.: Наука , 1996. 270, с.

9. Хачатуров С.Т. Экономика природопользования. М.: Наука , 1987. 254 с.

Введение

По общему правилу специальное природопользование возникает на основе распорядительного акта уполномоченного органа.

Основания прекращения природопользования:

Ликвидация юридического лица, смерть гражданина, переезд гражданина на другое место жительства.

Истечение срока природопользования, минование надобности в природопользовании.

Изъятие природного ресурса (объекта): для государственных (муниципальных) нужд в порядке выкупа или как санкция за совершение экологического правонарушения.

Возникновение чрезвычайно ситуации.

Возникновение условий, предусмотренных лицензией.

Роль лицензирования в охране окружающей среды.

Осуществляя в административно-правовом порядке лицензирование, государство выступает как imperium, осуществляя высшую юридическую власть над всеми видами природных ресурсов.

Экологическое лицензирование

Экологическое лицензирование - деятельность уполномоченных на то государственных органов, связанная с выдачей лицензий (или других разрешительных документов) на природопользование или осуществление хозяйственных и иных работ, касающихся охраны окружающей среды. Лицензионные органы могут приостановить действие лицензии или аннулировать ее в случаях, предусмотренных нормативным актом . Обосновывающая документация для приостановления действия или аннулирования лицензии готовится подразделением по лицензированию. Официальным документом, удостоверяющим приостановление действия или аннулирование лицензии, является Решение лицензионного органа об аннулировании (приостановлении) действия лицензии, в котором приводится мотивированное обоснование принятого решения и указывается дата вступления его в силу. Лицензионный орган в течение 3 дней со дня принятия решения в письменной форме информирует о нем лицензиата и органы государственной налоговой службы. Информация о приостановлении действия или аннулировании лицензии вводится в Реестр регистрации выданных лицензий и регистрации решений об аннулировании или приостановлении действия лицензии выбросов и сбросов загрязняющих веществ оформлялось разрешениями, право на заготовку древесины - лесорубочными билетами, право на заготовку второстепенных лесных ресурсов - ордерами. Правовое регулирование экологического лицензирования на сегодняшний день отличается определенной сложностью: Во-первых, неоднозначно определяется система законодательства, регулирующего вопросы экологического лицензирования. Так, ст. 30Федерального закона "Об охране окружающей среды" говорит о том, что перечень отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды, подлежащих лицензированию, устанавливается

федеральными законами. Специальным законом в данной сфере является Федеральный закон "О лицензировании отдельных видов деятельности" от 8 августа 2001 г. (далее - Федеральный закон "О лицензировании"). Но ст. 1 данного закона исключает его действие лишь на использование природных ресурсов, в том числе недр, лесов, объектов растительного и животного мира. Следовательно, лицензированию в сфере охраны окружающей среды подлежат только те виды деятельности, которые названы в ст. 17 указанного закона. Лицензирование в сфере использования отдельных природных ресурсов определяется в лесном законодательстве, законодательстве о недрах и о животном мире. Все иные виды деятельности, связанные с охраной окружающей среды или использованием природных ресурсов, и не названные в указанных нормативных правовых актах, лицензированию не подлежат. Во-вторых, в настоящее время наблюдается тенденция к сок-

ращению лицензируемых видов деятельности в сфере охраны окружающей среды и использования природных ресурсов. Так, например, принятые в 2006 году Водный и Лесной кодексы полностью отказались от разрешительной системы водо- и -лесопользования. Единственный вид деятельности, подлежащий лицензированию в сфере водопользования - это сброс загрязняющих веществ в водные объекты, который регулируется не водным, а экологическим законодательством. На смену лесорубочным билетам пришли лесная декларация, т. е. заявление об использовании лесов в соответствии с проектом освоения лесов, и отчет об использовании лесов. На смену лицензированию постепенно должна прийти обязательная сертификация, т. е. подтверждение соответствия требованиям технических регламентов. Об этом свидетельствует п. 7 ст. 18 Федерального закона "О лицензировании", в котором говорится, что со дня вступления в силу технических регламентов, устанавливающих обязательные требования к лицензируемым видам деятельности, прекращается лицензирование следующих видов деятельности:

o эксплуатация взрывоопасных производственных объектов;

o эксплуатация пожароопасных производственных объектов;

o эксплуатация химически опасных производственных объектов;

o производство маркшейдерских работ;

o геодезическая деятельность;

o картографическая деятельность.

Такой подход представляется вполне обоснованным, поскольку

институты лицензирования и технического регулирования в определенной степени дублируют друг друга. Государственными органами, специально уполномоченными на выдачу лицензий в сфере охраны окружающей среды и природопользования являются:

o Федеральная служа по экологическому, технологическому и

атомному надзору;

o Федеральная служба по надзору в сфере природопользования;

o Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу

окружающей среды;

o Федеральное агентство по недропользованию;

o Федеральное агентство по рыболовству;

o Федеральное агентство по геодезии и картографии при Министерстве экономического развития.

Виды деятельности, подлежащие лицензированию.

Виды экологически значимой деятельности, на осуществление которой требуется лицензия, можно подразделить на две группы:

I. - касается непосредственно деятельности по природопользованию и охране окружающей среды от вредных воздействий.

В нее включаются прежде всего все виды деятельности по специальному природопользованию - землепользованию, лесопользованию, пользованию недрами, водами, животным миром, а также иные ее виды, в том числе: выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду и вредные физические воздействия на атмосферный воздух; недропользование; производство маркшейдерских работ; охота; рыболовство; добывание и оборот объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации; добывание объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства, и пользование ими; ввоз (вывоз) в Российскую Федерацию зоологических коллекций; ввоз (вывоз) в Российскую Федерацию диких животных, их частей и полученной из них продукции(кроме объектов охоты и рыболовства); экспорт диких животных, дикорастущих растений, костей ископаемых животных, слоновой кости , рогов, копыт, кораллов и аналогичных материалов; картографическая деятельность; выполнение работ по активному воздействию на гидрометеорологические процессы и явления; выполнение работ по активному воздействию на геофизические процессы и явления; деятельность в области гидрометеорологии и смежных с ней областях.

II. - относится деятельность, не являющаяся изначально природоохранной, но имеющая отношение к охране окружающей среды.

Речь идет о таких лицензионных видах деятельности, как: эксплуатация взрывоопасных производственных объектов; эксплуатация пожароопасных производственных объектов; эксплуатация химически опасных производственных объектов; производство взрывчатых материалов промышленного назначения по распространению взрывчатых материалов промышленного назначения; деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов; деятельность по обращению с ядерными материалами и радиоактивными веществами, в том числе при разведке и добыче урановых руд, при производстве, использовании, переработке, транспортировании и хранении ядерных материалов и радиоактивных веществ; деятельность по обращению с радиоактивными отходами при их хранении, переработке, транспортировании и захоронении; трансграничное перемещение отходов, озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции.

Процесс экологического лицензирования

Участниками процесса лицензирования являются предприятия, организации и учреждения независимо от организационно-правовой формы, а также физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, требующую получения лицензии, с одной стороны, и государственные органы, уполномоченные на выдачу таких лицензий, - с другой. Процесс лицензирования в сфере природопользования и охраны окружающей среды включает ряд стадий:

1) представление заявления и других необходимых документов;

2) регистрацию документов органом, уполномоченным на ведение лицензионной деятельности;

3) принятие решения о выдаче или об отказе в выдаче лицензии;

4) решение уполномоченного органа о приостановлении действия лицензии или ее аннулировании.

Начинается процесс экологического лицензирования с представления заинтересованным предприятием или лицом заявления и других необходимых документов в орган, уполномоченный на ведение лицензионной деятельности. В законодательстве определяются достаточно строгие требования к содержанию заявления и перечню документов. Так, в заявлении о выдаче лицензии должны быть указаны: для юридических лиц - наименование и организационно-правовая форма, юридический адрес, номер расчетного счета и соответствующего банка; для физических лиц - фамилия, имя, отчество, паспортные данные (серия, номер, когда и кем выдан, место жительства); вид деятельности; срок действия лицензии. Наряду с заявлением представляются:

" копии учредительных документов, и если они не заверены нотариусом - с предъявлением оригиналов;

" копия свидетельства о государственной регистрации предприятия;

" документ, подтверждающий оплату рассмотрения заявления;

" справка налогового органа о постановке на учет или свидетельство о государственной регистрации физического лица в качестве предпринимателя со штампом налогового органа.

В зависимости от специфики деятельности по охране окружающей среды в положении о лицензировании соответствующего вида деятельности может быть предусмотрено представление иных документов. Так, в соответствии с Положением о лицензировании отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды требуется представить:

" сведения о профессиональной подготовке специалистов, обеспечивающих осуществление лицензируемого вида деятельности. При отсутствии указанных сведений лицензионный орган может потребовать проведения аттестации специалистов на профессиональнyю пригодность;

" данные о нормативно-методическом обеспечении, об организационно-технических возможностях и материально-техническом оснащении для выполнения заявляемых видов деятельности, информацию о предыдущей деятельности и опыте работы;

" экологическое обоснование деятельности (для видов деятельности, связанных с обращением с отходами и проведением природоохранных работ на территориях (акваториях) природных и хозяйственных объектов, а также рекультивацией и санацией указанных территорий).

Следующей стадией процесса лицензирования является регистрация документов, представленных для получения лицензии. Они регистрируются органом, уполномоченным на ведение лицензионной деятельности. Регистрация означает, что заявление на получение лицензии принято к рассмотрению. Наиболее ответственная стадия касается принятия решения о выдаче или об отказе в выдаче лицензии. Такое решение должно быть принято в течение 30 дней со дня получения заявления со всеми необходимыми документами. В некоторых случаях решение не может быть принято в течение этого времени. Отчасти это связано с тем, что материалы обоснования лицензий на осуществление деятельности, способной оказать воздействие на окружающую природную среду, в соответствии с Федеральным законом "Об экологической экспертизе" относятся к объектам обязательной государственной экологической экспертизы (ст. 11, 12). Хотя Закон безоговорочно относит данный вид деятельности к объектам обязательной государственной экологической экспертизы, на практике в ряде ситуаций в такой экспертизе нет необходимости. Например, к объектам экспертизы не относятся заявления и другие материалы, касающиеся разрешений на выброс загрязняющих веществ. Принятие здесь соответствующего решения может не требовать государственной экспертизы. В отношении же материалов обоснования лицензии, которые становятся объектом экспертизы, в зависимости от их сложности и объема, срок для принятия решения о выдаче или об отказе в выдаче лицензии может быть продлен до 90 дней руководителем органа, уполномоченного на ведение лицензионной деятельности. Если государственный орган принимает решение об отказе в выдаче лицензии, такое решение должно быть мотивированным и обоснованным, т.е. должно иметь законные основания. Согласно законодательству такими основаниями являются:

1. наличие в документах, представленных заявителем, недостоверной или искаженной информации;

2. отрицательное экспертное заключение, установившее несоответствие условиям, необходимым для осуществления соответствующего вида деятельности, и условиям безопасности.

Положение о порядке лицензирования экологической деятельности в г. Москве одним из оснований для отказа в выдаче лицензии признает несоответствие квалификационного состава специалистов и материально-технической базы (для юридических лиц) или базового образования, квалификации, стажа и характера выполняемой работы (для физических лиц) заявленному виду экологической деятельности. В процессе природопользования и осуществления иных видов деятельности, связанных с возможным воздействием на окружающую природную среду, может причиняться экологический вред. Если такая деятельность допускается на лицензионной основе, то совершенно естественно, что на стадии, предшествующей выдаче лицензии, важно получить гарантии компенсации этого вреда. Гарантии в любой форме должны быть предоставлены предприятием или гражданином, претендующими на получение лицензии, государственным органам, уполномоченным выдавать лицензии. В законодательстве такие требования пока не сформулированы, но их общественная значимость очевидна. Важным для принятия решения о выдаче лицензии на природопользование и охрану окружающей среды является вопрос о ее содержании. Он решен в законодательстве с учетом видов лицензий. Требования к содержанию лицензии определяются в постановлении Правительства РФ "О лицензировании отдельных видов деятельности". В лицензии указываются:

" наименование органа, выдавшего лицензию;

" для юридических лиц - наименование и юридический адрес предприятия, организации, учреждения, получающего лицензию;

" для физических лиц - фамилия, имя, отчество, паспортные данные (серия, номер, кем и когда выдан, место жительства);

" вид деятельности по природопользованию и охране окружающей среды, на осуществление которой выдается лицензия;

" срок действия лицензии;

" условия осуществления данного вида деятельности;

" регистрационный номер лицензии и дата выдачи.

По нашему мнению, с учетом места и значения лицензирования в механизме природопользования и охраны окружающей среды и в целях наиболее полной реализации их регулятивного потенциала лицензии в данной сфере должны содержать более развернутые условия той или иной деятельности. Они должны касаться:

а) конкретных перечней и объемов используемых природных ресурсов и (или) допустимых объемов выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду и иных воздействий на нее;

б) экологических требований, при которых допускается хозяйственная или иная деятельность;

в) нормативов (ставок), размеров, сроков и порядка платежей за использование природных ресурсов и загрязнение окружающей среды;

г) порядка охраны сопутствующих видов природных ресурсов;

д) особых требований к применяемым технологиям .

Требования к содержанию лицензий должны быть сформулированы в головном акте отрасли экологического права - в Законе "Об охране окружающей природной среды", в котором их пока нет. Срок действия лицензии устанавливается в зависимости от специфики вида деятельности, но он не может быть менее трех лет. Однако по заявлению лица, обратившегося за получением лицензии, она может быть выдана и на срок менее трех лет. Продление срока действия лицензии производится в порядке, установленном для ее получения. Продолжительность действия лицензии - один из важных факторов обеспечения принципа устойчивости права природопользования. Длительный срок действия лицензии создает природопользователю, обладателю лицензии, необходимые условия для осуществления его деятельности, гарантию его интересов, связанных с природопользованием. Так как лицензирование в рассматриваемой сфере является одной из основных правовых мер обеспечения рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, при определении содержания лицензии необходимо обеспечить соблюдение в процессе природопользования и других соответствующих видов деятельности всех требований, предусмотренных действующим экологическим законодательством. Лицензия выдается отдельно на каждый вид деятельности. Передача лицензии другому юридическому или физическому лицу запрещается. Рассмотрение заявления о выдаче лицензии и выдача лицензии осуществляются на платной основе. Размеры платы за рассмотрение заявления и за выдачу лицензии определяются исходя из соответствующих затрат органа, уполномоченного на ведение лицензионной деятельности. Порядок определения размера платы устанавливается в положениях о лицензировании отдельных видов деятельности. Плата за рассмотрение заявления и за выдачу лицензии поступает в доход бюджета, за счет средств которого содержится орган, уполномоченный на ведение лицензионной деятельности. Соответственно лицензия выдается после представления заявителем документа, подтверждающего ее оплату. Хотя одним из обязательных элементов содержания лицензии является ее регистрационный номер, вопрос о регистрации в нормативных актах решен недостаточно последовательно. Регистрация как элемент процесса лицензирования важен с той точки зрения, что результатом регистрации является банк данных о том, какие виды экологически значимой деятельности осуществляются на лицензионной основе и кто обладает такими лицензиями. Нельзя при этом недооценивать и то, что в процессе лицензирования собирается информация о масштабах и видах вредного воздействия на окружающую среду и мерах по ее охране. В утвержденном постановлением Правительства РФ Положении о порядке ведения лицензионной деятельности указывается, что лицензия подписывается руководителем (в случае его отсутствия - заместителем руководителя) органа, уполномоченного на ведение лицензионной деятельности, и заверяется печатью этого органа.

Разграничение функций в процессе лицензирования. Порядок выполнения работ по лицензированию

Структурные подразделения центрального аппарата министерства осуществляют следующие функции:

(1) рассмотрение проектов нормативно-правовых актов по лицензированию деятельности, подлежащих согласованию Минприроды России, подготовка по ним предложений и замечаний;

(2) обобщение и анализ лицензионной деятельности Минприроды России и его территориальных органов, подготовка предложений по ее совершенствованию;

(3) предоставление информации заинтересованным юридическим и физическим лицам по вопросам лицензионной деятельности, осуществляемой Минприроды России и его территориальными органами;

(4) организация и проведение совещаний и семинаров по вопросам лицензирования отдельных видов деятельности;

(5) прием, рассмотрение заявления на получение лицензии и поступивших с ним документов и материалов на соответствие установленным требованиям, подготовка заключения для принятия решения об их регистрации или отказе в регистрации, регистрация и хранение документов;

(6) регистрация и хранение документов об оплате работ за рассмотрение заявления и выдачу лицензии;

(7) организация проверки компетентности заявителя и подготовка заключения по результатам проверки;

(8) организация проведения дополнительной экспертизы поступивших с заявлением материалов (в случае необходимости);

(9) организация проведения экологического аудирования заявителя (в случае необходимости);

(10) подготовка лицензионных условий;

(11) оформление и выдача лицензии (отказа в ее выдаче);

(12) формирование и ведение Реестров;

(13) формирование и ведение банка нормативно-методических документов по лицензированию;

(14) организация разработки нормативных и инструктивно - методических документов по лицензированию;

(15) организация и координация работ по подготовке и аттестации экоаудиторов по лицензируемым видам деятельности;

(16) организация обучения (повышения квалификации) специалистов министерства и лицензиатов по вопросам лицензирования, экологического аудирования при проведении работ по лицензированию видов деятельности;

(17) координация работ по лицензированию и их информационно - методическое обеспечение;

(18) формирование раздела по лицензированию деятельности для включения в годовой отчет Минприроды России и государственный доклад "О состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации";

(19) организация контроля за соблюдением лицензионных условий.

Функции, связанные с проверкой заявителя, подготовкой заключения по проверке компетентности, подготовкой лицензионных условий, организацией контроля за соблюдением лицензионных условий , осуществляются структурными подразделениями в соответствии с закрепленными за ними направлениями работ. Территориальные органы министерства осуществляют функции в пределах своей компетенции.

Прием заявлений на получение лицензий.

Для получения лицензии заявитель представляет в подразделение по лицензированию лицензионного органа заявление по установленной форме документы и материалы в соответствии с требованиями нормативного акта.Подразделение по лицензированию в пятидневный срок проверяет поступившие документы и материалы на соответствие их по составу и оформлению требованиям готовит по результатам проверки заключение и принимает решение о регистрации и передаче их для проверки заявителя в соответствующее структурное подразделение министерства или отказе в приеме заявления, документов и материалов в связи с их несоответствием. Уведомление об отказе в приеме заявления, документов и материалов направляется заявителю в письменном виде в 3-дневный срок после принятия соответствующего решения с указанием причины отказа. Поступление заявления, прилагаемых документов и материалов, передача их или оформление отказа с уведомлением заявителя фиксируются в журнале регистрации материалов по лицензированию видов деятельности. В случае регистрации регистрационный номер и дата регистрации проставляются на лицевой стороне скоросшивателя, включая оба экземпляра заявления, один экземпляр которого возвращается заявителю. Повторное рассмотрение заявления, документов и материалов производится по указанной выше процедуре с взиманием платы за рассмотрение заявления в установленном Положением размере. Регистрация и хранение документов, подтверждающих оплату за рассмотрение заявления и выдачу лицензии. Размер платы за рассмотрение заявления и выдачу лицензии устанавливается фиксированным, кратным величине минимального размера оплаты труда, определяемого законодательством Российской Федерации:

1. за рассмотрение заявления плата взимается в размере одной десятой (1/10) установленного законом минимального размера оплаты труда;

2. за выдачу лицензии (или ее копии) плата взимается в пределах трех (3) установленных законом минимальных размеров оплаты труда.

Взимание платы за рассмотрение заявления производится в предварительном порядке. В связи с вышеуказанным документ, подтверждающий оплату за рассмотрение заявления, представляется с заявлением документ, подтверждающий оплату за выдачу лицензии, представляется заявителем до ее получения. Документы, подтверждающие оплату за рассмотрение заявления и выдачу лицензии, регистрируются в журнале регистрации материалов по лицензированию, а их копии хранятся в специальной папке с описью хранящихся в ней документов.

Переоформление лицензии.

Переоформление лицензии производится в случаях, предусмотренных нормативным актом . Для переоформления лицензии лицензиат подает заявление в выдавший лицензию лицензионный орган. В заявлении указывается причина, по которой необходимо переоформить лицензию. К заявлению прилагаются документы, подтверждающие имевшее место изменение, а также квитанция об уплате лицензионного сбора. Заявление должно быть подано в течение 15 дней с момента происшедшего изменения.

Заключение

Таким образом, деятельность на основании лицензии, выданной органами исполнительной власти субъектов РФ, на территории иных субъектов РФ может осуществляться после регистрации таких лицензий органами исполнительной власти соответствующих субъектов РФ. Регистрация проводится в течение 30 дней по предъявлении оригинала лицензии с проверкой, при необходимости, указанных в лицензии данных, условий осуществления соответствующего вида деятельности и условий безопасности. О проведенной регистрации в лицензии делается отметка о занесении в реестр выданных, зарегистрированных, приостановленных и аннулированных лицензий. Специфической стадией процесса экологического лицензирования является приостановление действия лицензии или ее аннулирование. Правом на такие действия наделены государственные органы, выдавшие лицензию. Основания для принятия решения о приостановлении действия лицензии или ее аннулировании предусмотрены нормативными правовыми актами, регулирующими порядок лицензирования соответствующего вида экологически значимой деятельности. Общие основания такого рода определены в постановлении Правительства РФ " О лицензировании отдельных видов деятельности".

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета от 25 декабря 1993 г. N 237;

2. О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный Закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2001 г., №33 (Часть I), ст. 3430;

3. Силантьева, М.М. Основы экологии, природопользования, охраны природы и экологического права: учебное пособие / М.М. Силантьева, Н.В. Карлова, О.Н. Мироненко; под ред. В.В. Невинского. - Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2008. Отпечатано в типографии ГРАФИКС г. Барнаул, ул. Ползунова, 45б, т. (3852) 63-77-02;

4. Постановление Правительства РФ N 1078 от 29.11.94 г. "О порядке лицензирования экологической деятельности ".

Содержание:

1. Введение……………………………………………………………….3

2. Экологическое лицензирование : …………………………………4-6

- виды деятельности, подлежащие лицензированию………7-8

3. Процесс экологического лицензирования………………………9-15

4. Разграничение функций в процессе лицензирования. Порядок выполнения работ по лицензированию :

- структура………………………………………………….16-17

- прием заявлений на получение лицензий………………18-19

- переоформление лицензии…………………………………19

5. Заключение…………………………………………………………..20

Список литературы………………………………………………………………21

Аспекты рационализации природопользования

Качество окружающей среды и здоровье человека

Психическое и физическое самочувствие человека, его настроение, деловая

активность в решающей степени зависят от состояния его здоровья. Но только

подорвав его, человек полностью осознаёт, что именно здоровье является

главным благом, определяющим возможность пользоваться всеми другими

благами.

Здесь важна зависимость двух процессов:

Чем выше уровень использования извлечённых природных ресурсов, тем ниже

уровень загрязнения окружающей природной среды. Дело в том, что большинство

загрязняющих окружающую среду вредных веществ является ни чем иным, как

природными ресурсами, оказавшимися не на своём месте. Сера, свинец, ртуть,

даже радиоактивные элементы не приносят никакого вреда, пока находятся на

своих месторождениях, но если их оттуда извлечь и использовать не

полностью, то вся оставшаяся часть, называемая отходами производства и

потребления, превращается в загрязняющие и даже отравляющие окружающую

среду вещества.

Самыми важными для здоровья и жизни человека являются качество воздуха и

качество питьевой воды и продуктов питания, а также естественный

радиационный фон, уровни шума и электромагнитных колебаний, не превышающие

допустимые значения.

Чтобы содержание загрязняющих веществ не вело к повышению заболеваемости,

оно не должно превышать ПДК – норматива, устанавливаемого в законодательном

порядке санитарными правилами.

ПДК – предельно допустимая концентрация различных видов загрязнителей в

воздухе, воде или почве, превышение которой оказывает вредное воздействие

на человека, растения и животных.

В настоящее время почти в сотне городов РФ ПДК различных веществ

периодически превышается в 10 раз и более.

В каждом кубическом сантиметре городского воздуха содержится до 100 тыс.

мельчайших частиц, большинство из которых опасны для здоровья. В одних

только выхлопах автомобильных двигателей содержится несколько сотен

компонентов (окись углерода, окислы азота, сажа, бензапирен и др.),

значительная часть которых способна вызвать различные заболевания, вплоть

до рака лёгких.

Так как воду для бытовых нужд в РФ берут в основном из поверхностных

источников (рек, озёр, водохранилищ), то перед подачей в водопровод её

приходится не только очищать от различных отходов, но и обеззараживать.

Основными методами при этом являются хлорирование и озонирование. Развитые

страны давно уже перешли на озонирование как наиболее безвредный способ

обеззараживания. Но он более дорогой, поэтому в нашей стране пока

используют хлорирование. Однако это может привести к образованию в питьевой

воде диоксина – самого страшного из всех веществ, синтезированных

человеком. Даже в очень незначительных дозах он вызывает заболевания,

вплоть до рака и генных мутаций. Если суммировать все последствия

потребления загрязнённой воды, то окажется, что она является прямой или

косвенной причиной возникновения 70-80% заболеваний.

В последние годы всё 6ольшую опасность для здоровья населения создаёт

повышенный естественный радиационный фон, который в норме составляет

примерно 15 мкР/ч. Это связано с последствиями ядерных испытаний, аварий на

атомных объектах, с нарушением правил сбора и хранения радиоактивных

отходов промышленными и научными предприятиями и медицинскими учреждениями,

использующими радиоактивные изотопы и др.

Шум также является причиной нервных заболеваний, понижения слуха и даже

белокровия, а главное, он способствует развитию сердечно-сосудистых

заболеваний. По мнению учёных, шум сокращает продолжительность жизни

человека в больших городах на 8-12 лет. В Древнем Китае существовала даже

звуковая казнь за богохульство.

Вредным для здоровья является уровень шума, превышающий 80-100 дБ.

Громкий разговор превышает 60 дБ, а на выступлении оркестра современной

музыки сила звука может достигать 110-120 дБ.

Научно-технический аспект

Резкое ухудшение экологической обстановки в мире во многом совпадает с

бурным научно-техническим развитием, умножившим возможности человека

эксплуатировать природные богатства и влиять на окружающую среду. На этой

основе некоторые люди делают вывод о необходимости задержки научно-

технического развития и даже возвращения к доиндустриальному состоянию.

Однако, во-первых, это нереально, во-вторых, в этом нет необходимости, так

как не сам по себе прогресс, а его антигуманная направленность лежит в

основе создавшегося положения, в-третьих, это только уменьшит наши шансы на

выживание.

В ходе своего исторического развития человечество уже не раз сталкивалось

с экологическими кризисами, характеризующимися несоответствием потребностей

развивающегося общества возможностям природы, в результате чего людям

приходилось менять формы и методы эксплуатации.

Бурное развитие общества и его производительных сил в середине века

привело к экологическому кризису массового уничтожения лесов и прочих

ресурсов растительного и животного мира, следствием которого стала

промышленная революция, ориентированная на широкое использование

минеральных ресурсов

Однако если в предыдущие эпохи человечество могло себе позволить выходить

из создавшихся кризисных ситуаций в течение столетий и даже тысячелетий, то

современный кризис требует принятия срочных мер. Иначе уже к середине

следующего века он перейдёт в экологическую катастрофу, при которой

разрушительные процессы выйдут из-под контроля человека и примут

необратимых характер.

Научно-технический прогресс отмечается не только в промышленности, но и в

сельском хозяйстве, где также часто сопровождается истощением и

загрязнением природных ресурсов. Это связано с использованием минеральных

удобрений без учёта требований экологических законов и строгого соблюдения

сроков внесения этих удобрений, что ведёт к загрязнению продуктов питания,

почвы, эвтрофикации водоёмов.

Такие же последствия имеет и скопление отходов крупных животноводческих

ферм, их попадание в открытые водоёмы и подземные воды. Чрезмерное

удобрение почвы навозом, так же как и минеральными азотными удобрениями,

ведёт к отравлению её нитритами.

Особую опасность для окружающей среды и здоровья человека представляет

собой чрезмерное использование пестицидов.

Наконец, сельскохозяйственная техника, сконструированная без учёта

экологических требований, также оказывает влияние на окружающую природную

среду. Вспашка плугами сухой лёгкой почвы способствует возникновению

пыльных бурь.

Эти опасности нарастают с каждым годом, так как в силу действия закона

снижения энергетической эффективности природопользования для удвоения

урожая необходимо десятикратно увеличивать количества удобрений, пестицидов

и затрат мощности машин.

Только при взаимосвязанном развитии естественных и гуманитарных наук,

техники и экологической культуры возможно построение ноосферы. Только

интегрированная наука может подсказать приемлемый путь перехода от

цивилизации покорения природы, где прогресс отождествляется с экономическим

ростом, к природоохранной цивилизации, где прогрессивным будет считаться

только такое развитие, которое обеспечивает действие принципа коэволюции

общества и природы.

На первых порах экологизация научно-технического прогресса должна

проявляться в изучении безопасных пределов антропогенного давления общества

на окружающую среду, в широком использовании чистых и неисчерпаемых

источников энергии, в более полной добыче полезных ископаемых из недр и

полезного вещества из извлечённой породы, во внедрении ресурсосберегающей и

безотходной технологии, позволяющей использовать вторичные ресурсы.

Экономика и экология

О тесной связи экономики и экологии говорит даже название этих наук. Оба

названия произошли от греческого слова «ойкос»-жилище. Однако до сих пор

само понятие «дом» в этих науках не совпадало.

В своём стремлении найти пути наиболее выгодного ведения хозяйства

экономика не учитывала в затратах ущерба, наносимого природе. Наибольшую

прибыль получал тот, кто наиболее безжалостно использовал природу как

источник природных ресурсов и резервуар для отходов производства.

Отсутствие материальной заинтересованности производителей в бережном

отношении к природе и соответственно недостаточность денежных средств,

выделяемых для защиты окружающей среды, - одна из основных причин доведения

последней до кризисного состояния. И только тогда, когда это состояние

стало оказывать ощутимое отрицательное влияние на условия производства

продукции и получения прибыли, в поле зрения экономики стали входить

экологические проблемы.

Это отрицательное влияние проявляется в истощении наиболее доступных

месторождений полезных ископаемых, что ведёт к удорожанию сырья и

материалов; ухудшению здоровья работников, что отражается на

производительности их труда; ухудшению работы оборудования и качества

продукции вследствие загрязнённости воздуха и воды, используемых в

производстве; снижению урожайности сельскохозяйственных культур.

Но и до сих пор средства, выделяемые на экологические нужды, значительно

отстают от потребностей в них, что приводит к значительному превышению сумм

ущерба, наносимого народному хозяйству нерациональным природопользованием,

над затратами по его рационализации.

Юридический и международный аспекты

Деятельность по рациональному использованию и охране окружающей среды

контролируется, регулируется и направляется государством через систему

природоохранного законодательства. Только тогда, когда экологические законы

и требования, осознанные наукой, находят соответствующее юридическое

оформление в виде законов, декретов, указов, постановлений, обязательных

для исполнения, они получают реальные шансы на претворение в жизнь. Поэтому

постоянное совершенствование природоохранного законодательства в

соответствии с развитием науки и техники имеет важнейшее значение. В

последние десятилетия наблюдается направление, связанное с заботой

государства об устранении ранее допущенных ошибок в природопользовании.

Принимается целый ряд постановлений, направленных на улучшение

экологической ситуации в «горячих точках» страны, таких как Байкал, бассейн

Волги и Урала, Каспий и др.

В ХХ в., особенно в последней его трети, стало ясно, что решить проблемы

сохранения окружающей среды только на уровне отдельных стран в принципе

невозможно. Причина в том, что природный комплекс каждой страны, особенно

небольшой по площади занимаемой территории, какими являются большинство

стран мира, неразрывно связан с природным комплексом соседних стран, или

даже является их основной частью, не говоря уже о том, что вся биосфера

едина. Поэтому мало совершенствовать собственное законодательство,

необходимо всячески способствовать развитию международного

законодательства, регулирующего совместные усилия всех стран в деле охраны

природы.

Заповедный аспект

Очень важно сохранять видовое разнообразие живых организмов на Земле,

говоря иначе – генофонда. Без этого невозможна эволюция биосферы в

прогрессивном направлении, нет достаточного материала для экологического

дублирования. С потерей видов навсегда теряются оригинальные свойства,

которые можно было бы использовать в генной инженерии будущего.

За неполные 400 лет, в течение которых ведутся описания животного и

растительного мира, полностью исчезли более 60 видов млекопитающих и более

90 видов птиц.

Большую опасность представляет хозяйственное освоение прежде заповедных

территорий. Охраняемая площадь не может быть произвольно сокращена без

нанесения вреда всему заповеднику в целом в силу действия некоторых

экологических законов, в своей сущности гласящих, что уменьшение территории

по сравнению с оптимальными размерами приводит к уменьшению количества

видов и размеров отдельных особей, а в конечном итоге – к полной деградации

заповедных экосистем.

Эстетический аспект

Иногда естественное стремление человека к природе, если оно не базируется

на воспитании бережного к ней отношения, может приносить трудно поправимый

вред. Речь идёт о туризме. Там, где он хорошо организован, проложены

маршруты, оборудованы стоянки, активно ведётся просветительская и

информационная деятельность, туризм способствует экологическому воспитанию

и оздоровлению населения, а также приносит многомиллионные доходы его

организаторам, не причиняя слишком большого вреда окружающей среде.

К сожалению, в РФ больше развит «дикий» туризм, самодеятельный, слабо

поддающийся регулированию, что ведёт к громадным экологическим и

экономическим потерям, а иногда и к человеческим жертвам. Особенно большой

вред наносят пожары, очень часто возникающие от неосторожного обращения с

огнём

Без уделения достаточного внимания экологическому воспитанию населения с

детских лет нельзя надеяться на реализацию даже самых научно обоснованных

программ сохранения биосферы. Во многих случаях только внутренняя культура

человека может остановить его от нанесения ущерба природе.

Только тогда, когда большинство населения поймёт, что экологическое

преступление – это преступление, а не извинительный проступок, можно будет

надеяться на благополучный выход из экологического кризиса.

Выводы

Итак, природопользование и проблемы его рационализации имеют множество

аспектов, важнейшими из которых являются здравоохранительный, научно-

технический, экономический, эстетический, юридический, заповедный. При этом

каждый из них связан прямой и обратной зависимостями со всеми остальными, и

потому эта проблема может быть решена только при более или менее

одновременном решении каждого из составляющих её аспектов.

Без выделения достаточных финансовых средств и применения материальных

стимулов в сфере природопользования, т.е. без решения экономических

вопросов, не может быть решён ни один другой вопрос, будь то создание и

содержание заповедников или разработка и внедрение безотходных технологий в

производстве.

Важнейшими направлениями экологизации научно-технического прогресса

должны стать поиск таких путей развития цивилизации, которые обеспечивали

бы возможность согласованной эволюции общества и природы; внедрение

ресурсосберегающих и безотходных технологий; переход к чистым и

неисчерпаемым источникам энергии.

Таким образом, природопользование – это сложная система, состоящая из

множества взаимосвязанных сторон, и для его рационализации требуется

соответствующий, системный, комплексный подход, изучающий и учитывающий эти

взаимосвязи.

Государственное экологическое регулирование

Экологическое регулирование - это система активных законодательных, административных и экономических мер и рычагов влияния, которые используют государственные органы разного уровня для принуждения загрязнителей окружающей среды ограничить выбросы вредных веществ в естественные и техногенные среды, а также для материального стимулирования добросовестных природопользователей.

Важную роль относительно этого сыграет институт права, которое четко фиксирует для физических и юридических лиц границу допустимого в их экологическом поведении и предусматривает юридическую ответственность за нарушение этой границы. Однако основной объем загрязнений и других видов нарушение качества среды, источником которых есть материальное производство, транспорт и т.п., не может быть устранен одномоментно в силу экономических и технологических ограничений. Относительно этих источников загрязнений именно и применяется экологическое регулирование, которое рассчитанное на более или менее значительный срок.

Основы экологического регулирования вводятся в действие законами об охране окружающей естественной среды.

Для эффективного экологического регулирования первоочередное значение имеет выбор правильных методов и инструментов (рычагов) регулирование. На ранних стадиях экологического регулирования, которое выходило из идеологии сдерживания возрастание загрязнение пассивное регулирование, применялись в основному административно-распорядительные инструменты, экологические стандарты и нормы, разрешительные процедуры. Во время перехода к новой идеологии в политике охраны окружающей среды, ориентированной па последовательное уменьшение загрязнения (активное регулирование), применялись некоторые экономические регуляторы - эмиссионные нормативы поэтапного снижения загрязнения, временные разрешения на выбросы и т.п. В странах с развитой рыночной экономикой в структуре механизмов прямого регулирования (административно-правового принуждения) появились новые и перспективные как административно-распорядительные, так и экономические инструменты.

Механизмы прямого экологического регулирования являются гибкими, то есть дают возможность дифференцированно подходить к объекту смыкания и разных экологических ситуаций, а также к определению меры жесткости регулирования. Эти механизмы не выключают, а наоборот, предусматривают предоставления государственной помощи предприятиям, в частности на техническое перевооружение. Это дает удовлетворительные результаты относительно главного критерия экономической эффективности регулирования - величина удельных затрат для сокращения выбросов. В реальной практике экологического регулирования стран Запада величина государственного стимулирования достигает, по наиболее скромным оценкам. 0,1 %ВВП.

В странах Запада механизмы экологического регулирования существенно изменились, и процесс этот длится. Главные векторы этой эволюции - установление более темных связей между регулирующими органами и каждым объектом регулирования, а также усовершенствование и обогащение арсенала как регламентационных, так и (в особенности) экономических инструментов. В обобщенном виде механизм прямого экологического регулирования, применяемый в странах с развитой рыночной экономикой, имеет такую структуру:

1. Регуляционные инструменты

1.1. Попытки принуждения:

1.1.1. Порядок обязательного оценивания влияния па окружающую среду - экологическая экспертиза.

1.1.2. Прогрессивные нормативы снижения уровня выбросов (эмиссионные нормативы).

1.1.3. Экономические санкции, административная, гражданско-правовая уголовная ответственность за невыполнение требований эмиссионных нормативов.

1.2. Инструменты материального стимулирования и поддержки:

1.2.1.Инструменты, связанные с природоохранной деятельностью государства.

1.2.2. Прямое и косвенное государственное стимулирование предприятий.

1.2.3. Многофункциональные системы с элементами взаимостимулирования и взаимофункцинирования (перераспределительные системы, порядок переуступки разрешений на загрязнение).

1.3. Рычаги экономического побуждения (ценовое регулирование относительно товаров, изделий, продуктов):

1.3.1. Ценовая дифференциация.

1.3.2. Налоги на изделия и продукты.

1.3.3. Заставные системы.

2. Вспомогательные (не регуляционные) средства:

2.1. Стандарты и нормы-ориентиры предельных концентраций и выбросов.

2.2. Зонирование территорий, планы землепользования.

2.3. Ответственность за правонарушение экологического характера, порядок покрытия убытков в результате загрязнения среды.

3. Ассоциированные средства:

3.1. Административные налоги.

3.2. Фондосоздающие налоги и платежи (на временной основе).

3.3. Порядок обязательного страхования экологических рисков (в сфере управления опасными и токсичными веществами).

В Украине улучшение состояния естественной среды и использования естественных ресурсов возможное только в случае государственной поддержки и регулирования этих процессов, в особенности в условиях формирования рыночного отношения, экономической свободы и безответственности хозяйственных структур и правового нигилизма, который пока что властвует в сознания предпринимателей.

Важным средством государственного регулирования может быть Государственная программа охраны окружающей среды и рационального использования естественных ресурсов, концепцию которой было создано в 1995г.

В соответствии с этой концепцией в Украине генеральной стратегической целью относительно охраны окружающей среды и рационального использования естественных ресурсов признано такое развитие его современного социально-хозяйственного комплекса, за которого не было бы разногласий между экономическими интересами, природопользованием, сохранением целостности экосистемы и достижением стабильного развития. Для осуществления этой цели необходимое последовательное решение ряда стратегических проблем.

В будущему планируется создать систему государственного управления использованием естественных ресурсов, регулированием техногенного влияния на окружающую естественную среду как составную управление общим развитием общества.

Экологическая экспертиза есть одним из рычагов государственного регулирования. В Украине осуществляется государственная, общественная и прочие виды экологической экспертизы. Проведение экологической экспертизы является обязательным в процессе законотворческой, инвестиционной, управленческой, хозяйственной и другой деятельности.

Экологической экспертизе подлежат: проекты схем развития и размещение продуктивных сил, развития областей экономики, генеральных планов населенных пунктов, схем районного планирования и другая предплановая и предпроектная документация; технико-экономические обоснование и расчеты, проекты строительства и реконструкции предприятий и других объектов; проекты инструктивно-методических и нормативно-технических актов и документов, которые регламентируют хозяйственная деятельность; документация с создание новой техники, технологии, материалов и веществ, в том числе и то, что покупается за границей; материалы, вещества, системы и объекты, внедрение и реализация которых может привести к нарушению норм экологической безопасности и отрицательного влияния на окружающую естественную среду.

В границах экологического мониторинга осуществляются: надзор за качеством воздуха, воды, грунта; радиационный мониторинг; надзор за биологическими ресурсами и т.п.

Государственная экологическая инспекция осуществляет контроль за внедрением законодательных актов, которые регулируют вопрос защиты окружающая среда, рационального использования естественных ресурсов и ядерной безопасности. К обязанностям инспекции отнесен: контроль за использованием земли, наземных и грунтовых водных ресурсов; защита биологических видов и морских экосистем; контроль за соблюдением норм ядерной и радиационной безопасности, лимитов на выбросы и других экологических нормативов.

Одним из инструментов охраны окружающей среды есть стандартизация и нормирование. Государственные стандарты в сфере охраны окружающей естественной среды, которые являются обязательными к выполнению. Они содержат: понятие и сроки, режим использования и охраны естественных ресурсов; методы контроля за состоянием окружающей естественной среды; требования относительно предотвращения вредному влиянию загрязнение окружающей естественной среды на здоровье людей; другие вопросы, связанные с охраной окружающей естественной среды и использованием естественных ресурсов.

Регулирование охраны окружающей естественной среды обеспечивается системой экологических нормативов.

Экологические нормативы должны отвечать требованиям охраны окружающей естественной среды и здоровье людей от отрицательного влияния его загрязнения. В случае необходимости для курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных и других отдельных районов могут устанавливаться более жесткие нормативы, предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ и других вредных влияний на окружающую естественную среду.

Экологические нормативы разрабатываются и вводятся в действие Министерством экологии и естественных ресурсов Украины, Министерством здравоохранения Украины и другими уполномоченными на это государственными органами.

Важнейшим средством решения экологических проблем есть программно-целевое планирование, разработка и реализация экологических ДЦП.

К средствам учета естественных ресурсов належат кадастры естественных ресурсов - документы, которые содержат сведения о состоянии естественных ресурсов. В Украине действующий Кадастр земельных ресурсов, который содержит документы о правовом режиме земель, распределение их между собственниками и землепользователями по категориям земель, сведения о качественной характеристике и ценности земель. Внедрение земельного кадастра обеспечивается проведением топографо-геодезических, картографических, грунтовых, геоботанческих и других обследований, регистрацией землевладений и землепользований и договоров на аренду земли, учетом количества

Государственному учету подлежат объекты, которые вредно влияют или могут влиять на этап окружающей естественной среды, виды и количество вредных веществ, которые попадают в окружающую естественную среду, виды и размеры вредных физических влияний на него.

Предприятия, учреждения и организации проводят первичным учет в области охраны окружающей естественной среды и безвозмездно дают соответствующую информацию органам, которые ведут государственный учет в этой области.

К основным рычагам государственного регулирования относят также экологическое страхование; повышение нормы амортизации основных природоохранных производственных фондов; договоры на комплексное природопользование; аренду, передачу в постоянное пользование природоохранных объектов и др.

Комплекс природоохранных мероприятий призванный обеспечить получение максимальной экономической эффективности от улучшения состояния окружающей естественной среды.

Ныне приобрело распространение экологическое страхование. Оно обеспечивает возможность компенсации части нанесенных убытков и создает дополнительные источники финансирования природоохранных мероприятий. Как убыток экологическое страхование рассматривает вред, причиненный неожиданной аварией, которая причинила загрязнения окружающей среды и заключается в ухудшении качества основных фондов, здоровье населения, производительности сельскохозяйственного и лесного хозяйства, уменьшении полезности рекреационных ресурсов.