ТЕМА. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

1. Понятие и структура механизма управления окружающей средой.   
2. Методы и функции управления окружающей средой.  
3. Понятие и виды органов государственного управления в сфере взаимодействия общества и природы.  
4. Органы общей компетенции, осуществляющие государственное управление в области охраны окружающей среды.  
5. Компетенция специальных органов управления в области охраны окружающей среды.

1.Управление в сфере взаимодействия общества и природы представляет собой совокупность предпринимаемых соответствующими субъектами действий, направленных на обеспечение исполнения требований законодательства об окружающей среде.  
Цель управления природопользованием и охраной окружающей cpeды – предупреждение негативного воздействия общественной деятельности на окружающую среду, которое выходит за рамки необходимого для общества потребления природы.  
Управление экологией является составной частью управленческом деятельности государства в целом. Вместе с тем оно носит самостоятельный характер и имеет свои особенности, обусловленные спецификой объекта управления.

Особенности управления в сфере взаимодействия общества и природы:  
1. Юридическим основанием управления экологией является преимущественное право государственной собственности на природные ресурсы и политический суверенитет (право территориального верховенства) государства на территории расположения природных ресурсов.  
2. Комплексный характер управления. В силу взаимосвязанности и взаимообусловленности природных ресурсов и природных явлений управление природными ресурсами и охраной окружающей среды может осуществляться только в комплексе. Это означает, что распределение и перераспределение, планирование и другие действия в отношении природных ресурсов в одном регионе должны осуществляться с учетом влияния этих мер на другие природные ресурсы в другом регионе, что использование природных ресурсов не может осуществляться без одновременной их охраны и наоборот.  
3. Управление экологией осуществляется не только по административно-территориальному (область, регион) признаку, как это принято в отношении других объектов, но и по природно-географическому.  
4. Разделение хозяйственно-эксплуатационных и контрольно-надзорных функций в области экологии. Речь идет о том, что одни субъекты эксплуатируют природные ресурсы, а другие – контролируют правильность их эксплуатации. На практике такое разделение имеет место. Так, одни министерства организуют добычу, переработку и использование природных ресурсов, другие, например, Министерство природных ресурсов, осуществляют контроль и надзор за правильным, рациональным использованием природных ресурсов и охраной окружающей среды.  
Механизм управления природопользованием состоит из методов, функций и субъектов управления, т.е. организационной структуры (органов управления).

В зависимости от субъекта, выполняющего функции управления в сфере взаимодействия общества и природы выделяют следующие виды управления:  
1. Общественное управление. Общественное управление охраной окружающей среды и природопользованием – проявление демократизации экологического права. Масштабы и эффективность осуществления данного вида управления свидетельствуют, с одной стороны, об уровне самосознания граждан, с другой – о степени демократизации власти в государстве. Данный вид управления осуществляется общественными формированиями и гражданами. Участие общественных формирований и граждан в управлении регулируется рядом законодательных и подзаконных актов, уставами общественных формирований. Наиболее значимыми функциями общественного управления является участие граждан и общественных формирований в подготовке экологически значимых хозяйственных решений в рамках оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, в принятии таких решений посредством проведения общественной экологической экспертизы, экологический контроль.  
Значительную роль в организации контроля за состоянием окружающей среды и использованием природных ресурсов выполняют общественные организации и объединения: Белорусское общество охраны природы, Белорусское общество охотников и рыболовов, Белорусское молодежное движение «Белая Русь», Белорусский социально-экологический союз, Белорусская экологическая партия «зеленых».  
2. Производственное управление. Его содержание определяется задачами конкретного предприятия по выполнению адресованных ему правовых экологических требований. Эти задачи с учетом специфики предприятий могут быть связаны с обеспечением рационального использования какого-либо природного объекта. При этом наиболее специфическими функциями производственного управление являются планирование, учет вредных воздействий на природу, координация природоохранительной деятельности различных подразделений, экологический контроль. Управление осуществляется как функциональными службами (инженера, механика, технолога, энергетика, сбыта, контроля), руководителями производственных подразделений, так и специально создаваемыми отделами (службами) по охране природы. Если ранее на многих советских предприятиях создавались природоохранительные службы, то сейчас ответственность за охрану природы, как правило, возлагается на руководителя одного из функциональных подразделений, чаще всего главного инженера. Производственное управление природопользованием и охраной окружающей среды регулируется преимущественно локальными актами, т.е. актами предприятия, с учетом его специфики.  
3. Государственное управление – осуществляется тремя ветвями власти: законодательной, исполнительно и судебной. Каждая из них выполняет свои функции и имеет подразделения, специально уполномоченные для регулирования экологической сферы. Организационно управление природопользованием осуществляется посредством территориального и отраслевого принципов.

2.Методы управления – это способы воздействия на поведение и деятельность управляемых объектов с целью обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды. Основные из них:  
1. Административные (командно-распорядительные) – обеспечиваемые возможностью государственного принуждения.  
Основными инструментами административного регулирования являются стандарты, нормы, нормативы, законы, постановления, руководства, применяемые государственными природоохранными органами, а также ряд разрешений или запретов на природопользование, ограничения, лимиты, система надзора за деятельностью субъектов хозяйствования и т.п.  
2. Экономические – создающие непосредственную материальную заинтересованность субъектов хозяйствования в выполнении необходимых экологических мероприятий, решений органов управления в сфере природопользования. Это использование стоимостных рычагов, побуждающих все хозяйственные звенья к реализации государственной экологической политики. К таким рычагам относятся: рентные платежи; платежи за использование природных ресурсов и загрязнение окружающей среды (экологический налог); компенсационные выплаты за изъятие природного ресурса из целевого использования или ухудшение его качества в результате производственной деятельности; штрафы за нарушение экологических стандартов и лимитов природопользования; система налоговых льгот, льготное кредитование и субсидирование и др.  
3. Социально-психологические – методы морального стимулирования, которые реализуются посредством мер как поощрительного характера, так и воздействия на нарушителей (благодарности или, напротив, выговоры, устные или в приказах администрации и т.п.).  
Управление природопользованием предполагает осуществление целого ряда специфических функций, то есть видов деятельности, воздействующих на эколого-экономические отношения. Общими для всех отраслей и звеньев управления природопользованием являются:

Функциями управления в области природопользования – направления деятельности по обеспечению охраны окружающей среды и рационального природопользования. Ими являются:  
• создание системы органов управления в сфере взаимодействия общества и природы;  
• подзаконное нормотворчество;  
• распоряжение (управление) природными ресурсами;  
• экологическое планирование;  
• экологическое нормирование;  
• экологическая экспертиза;  
• экологический контроль;  
• экологическое лицензирование; экологический аудит;  
• наблюдение за состоянием окружающей среды;  
• оценка воздействия на окружающую среду;  
• учет состояния и использования отдельных природных объектов;  
• экологическое воспитание и образование;  
• разрешение в административном порядке споров о праве природопользования и охраны окружающей среды;  
• привлечение к ответственности лиц, виновных в нарушении экологического законодательства, и др.  
Перечисленные функции управления могут осуществляться физическими и юридическими лица, а также государственными органами.

3.В соответствии с компетенцией происходит классификация органов управления природопользованием, воспроизводством, защитой и охраной окружающей среды. Они подразделяются на органы общей, специальной, межведомственной и отраслевой (ведомственной) компетенции.   
1. Органы общей компетенции – наряду с управлением в области использования и охраны природных ресурсов – осуществляют также управление многими другими видами деятельности и отраслями народного хозяйства. К ним относятся Президент Республики Беларусь, Правительство, областные, городские, районные Советы депутатов, местные исполнительные и распорядительные органы. Республиканские органы управления общей компетенции разрабатывают и осуществляют меры по охране окружающей среды от вредных воздействий, осуществляют общий контроль за их проведением. В порядке координации местные Советы депутатов, местные исполнительные и распорядительные органы осуществляют разработку общих мероприятий, направленных на оздоровление окружающей среды. Свои полномочия в этой области они реализуют при согласовании планов государственных и иных предприятий в части охраны природы.  
2. Органы специальной компетенции. Их характерной чертой является то, что содержание их компетенции определяется в основном или исключительно возлагаемыми на них функциями управления природопользованием в отношении одного или нескольких природных объектов, воспроизводством, охраной и защитой одного или нескольких природных объектов. Это – структуры, сочетающие полномочия органов экологического управления с управлением эксплуатацией природных ресурсов, а также государственные органы, занятые исключительно ресурсопользованием. К ним относятся: Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды; Министерство по чрезвычайным ситуациям; Государственный комитет по имуществу; Министерство лесного хозяйства.  
2.1. Органы управления межведомственной компетенции осуществляют определенные мероприятия, виды природоохранной деятельности по всем природным объектам, независимо от их ведомственной и другой принадлежности (Министерство здравоохранения; Министерство внутренних дел; Органы прокуратуры и т.д.).  
2.2. Органы управления отраслевой (ведомственной) компетенции. Их властные полномочия распространяются только на подчиненные им структуры (Министерство сельского хозяйства и продовольствия и Министерство обороны).  
Государственное управление природопользованием и охраной окружающей среды строится на основе ряда специфических принципов:  
• законности управления – функции управления могут и должны осуществляться в соответствии с требованиями экологического законодательства согласно компетенции того или другого государственного органа.  
• комплексного (всестороннего) подхода к решению вопросов природопользования и охраны окружающей среды – этот принцип обусловлен объективным законом единства природы, всеобщей взаимосвязью происходящих в природе явлений. Он проявляется в том, что в рамках данного вида управления реализуются все вытекающие из законодательства функции, в сфере государственного управления оказываются все природопользователи, призванные выполнять экологические требования, при принятии административных решений принимаются во внимание все виды вредных воздействий на состояние природы, ведется их учет.  
• разделения хозяйственно-эксплуатационных и контрольно-надзорных функций при организации деятельности специально уполномоченных государственных органов. Органы, наделенные контрольно-надзорными функциями управления использованием и охраной природных ресурсов не могут выполнять функций по хозяйственному использованию соответствующих ресурсов. Этот принцип должен быть применим к специально уполномоченным государственным органам в области природопользования и охраны окружающей среды. Посредством данного принципа обеспечивается объективность экологического контроля и надзора и эффективность действия права окружающей среды в целом.  
• многоуровненность и разветвлённость системы органов государственного управления в данной сфере (наличие горизонтали и вертикали органов).

4.Президент Республики Беларусь является главой государства, организует реализацию основных направлений внутренней и внешней политики, представляет Республику Беларусь в отношениях с другими государствам и международными организациями. Президент обеспечивает взаимодействие органов государственной власти, осуществляет посредничество между органами государственной власти. Что касается сферы управления окружающей средой, **Президент Республики Беларусь:**• образует, упраздняет и реорганизует Администрацию Президента  
Республики Беларусь и иные органы при Президенте;  
• определяет структуру Правительства Республики Беларусь,   
• назначает руководителей республиканских органов государственного управления и определяет их статус;  
• ведет переговоры и подписывает международные договоры; в случае стихийного бедствия, катастрофы, в результате которых возникает опасность жизни и здоровью людей, территориальной целостности и существованию государства, вводит на территории Республики Беларусь! или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение;  
• подписывает законы;  
• издает указы и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории Республики Беларусь, а также декреты, имеющие силу законов.  
• объявляет территории зонами экологического бедствия.  
**Парламент Республики Беларусь** в области охраны окружающей среды:  
• определяет государственную и межгосударственную экологическую  
политику; осуществляет межгосударственное сотрудничество в области охраны окружающей среды;  
• разрабатывает и принимает законодательные акты об охране окружающей среды в Республике Беларусь;  
• определяет порядок организации и деятельности органов государственной власти и управления в области использования и охраны природных ресурсов, охраны окружающей среды;  
• рассматривает и утверждает государственную экологическую программу Республики Беларусь;  
• утверждает границы объектов природно-заповедного фонда республиканского значения и санкционирует их изменения;  
**Совет Министров Республики Беларусь** в области охраны окружающей среды:  
• определяет единую государственную политику Республики Беларусь в области охраны окружающей среды;  
• принимает нормативные правовые акты в области охраны окружающей среды;  
• обеспечивает разработку и выполнение государственных программ рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды;  
• устанавливает порядок использования природных ресурсов;  
• определяет виды вредного воздействия на окружающую среду;  
• определяет в соответствии с законом о бюджете на очередной финансовый (бюджетный) год направления использования средств республиканского и местных целевых бюджетных фондов охраны природы;  
• устанавливает порядок ведения государственных кадастров природных ресурсов, а также порядок государственного учета в области охраны окружающей среды;  
• утверждает Положение о Красной книге Республики Беларусь;  
• принимает решения об объявлении территорий особо охраняемыми природными территориями республиканского значения, их преобразовании или о прекращении их функционирования;  
• объявляет в необходимых случаях отдельные участки территории Республики Беларусь зонами экологического риска и зонами экологического кризиса;  
• устанавливает порядок ведения Национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь.  
**Местные Советы депутатов в области охраны окружающей среды:**  
• утверждают территориальные программы и мероприятия по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды;  
• распоряжаются на подведомственной им территории в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, недрами, водами, охотничьими и рыболовными угодьями, иными природными ресурсами, находящимися в их ведении, а также осуществляют контроль за их использованием;  
• отменяют решения местных исполнительных и распорядительных органов об изъятии и предоставлении земельных участков в пользование, аренду, пожизненное наследуемое владение, о передаче их в собственность, не соответствующие действующему законодательству Республики Беларусь о земле;  
• устанавливают в соответствии с законодательством Республики Беларусь льготы по налогообложению юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям при внедрении ими малоотходных, энерго- и ресурсосберегающих технологий, специального оборудования, снижающего вредное воздействие на окружающую среду, при использовании отходов в качестве вторичного сырья и осуществлении иной природоохранной деятельности;  
**Местные исполнительные и распорядительные органы** в области охраны окружающей среды:  
• разрабатывают и представляют в местные Советы депутатов территориальные программы и мероприятия по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды и принимают меры по их выполнению;  
• принимают меры по защите прав и законных интересов граждан Республики Беларусь в области охраны окружающей среды;  
• осуществляют на подведомственной им территории государственный контроль за охраной земель (включая почвы), недр, вод, атмосферного воздуха, лесов, растительного и животного мира в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь;  
• определяют места размещения отходов;  
• организуют сбор, перевозку, хранение и обезвреживание коммунальных отходов, которые образуются на их территории;  
• принимают решения об ограничении или приостановлении работы отдельных производств, цехов и иных объектов, если их эксплуатация осуществляется с нарушением законодательства Республики Беларусь об охране окружающей среды;  
• организуют развитие системы образования, воспитания в области охраны окружающей среды и формирование экологической культуры.

5.Указом Президента РБ от 5 мая 2006 года № 289 «О структуре Правительства Республики Беларусь» определена система органов государственного управления, в том числе и в сфере взаимодействия общества и природы.  
Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды в области охраны окружающей среды:  
• проводит единую государственную политику Республики Беларусь в области охраны окружающей среды;  
• в пределах своей компетенции разрабатывает и принимает (издает) нормативные правовые акты, в том числе разрабатывает, утверждает (вводит в действие) технические нормативные правовые акты;  
• осуществляет государственное управление в области охраны окружающей среды;  
• утверждает лимиты на изъятие объектов растительного и животного мира;  
• обеспечивает в установленном порядке нормирование, техническое нормирование и стандартизацию в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов;  
• осуществляет государственное регулирование деятельности в области экологической сертификации;  
• осуществляет в соответствии с законодательством Республики Беларусь лицензирование деятельности, связанной с использованием природных ресурсов и воздействием на окружающую среду;  
• проводит государственную экологическую экспертизу;  
• утверждает перечень видов и объектов хозяйственной и иной деятельности, для которых оценка воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности проводится в обязательном порядке;  
• является распорядителем государственных целевых бюджетных фондов охраны природы;  
• организует учет и оценку природных ресурсов;  
• ведет совместно с соответствующими республиканскими органами государственного управления следующие государственные кадастры природных ресурсов: недр, водный, атмосферного воздуха, растительного мира, животного мира, торфяного фонда, а также отходов и иные кадастры и координирует деятельность этих органов по их ведению;  
• организует в установленном порядке ведение Национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь;  
• ведет Красную книгу Республики Беларусь, организует учет и контроль состояния редких и находящихся под угрозой исчезновения на территории Республики Беларусь видов дикорастущих растений и диких животных;  
• организует экологическую паспортизацию объектов;  
• устанавливает порядок ведения экологического паспорта предприятия;

В структуру Минприроды входят :  
1. Департамент по геологии - проводит единой государственную политику в области геологического изучения недр; осуществляет государственное управление в области геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы; и государственный контроль за ведением работ по геологическому изучению недр, их рациональным использованием и охраной.  
2. Республиканский центр по гидрометеорологии, мониторингу окружающей среды и радиационной обстановки – на него возложена организация и проведение наблюдения, оценка, прогноз состояния окружающей среды и её изменение в процессе хоз. деятельности.   
Министерство по чрезвычайным ситуациям (МЧС) осуществляет реализацию государственной политики в области защиты населения от последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, предупреждает возникновение чрезвычайных ситуаций; организует государственный надзора за охраной и использованием территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению, безопасным ведением работ в отраслях народного хозяйства.

В структуру МЧС входят департаменты:  
1. Департамент по ликвидации последствий катастрофы на ЧАЭС  
2. Департамент по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и атомной энергетике (ранее Проматомнадзор).

Министерство лесного хозяйства Республики Беларусь (Минлесхоз) - является центральным, органом управления в области охраны и использования лесов. Оно осуществляет государственное регулирование деятельности в области лесного хозяйства; разрабатывает и утверждает формы лесорубочного билета, ордера и лесного билета, порядок их учета, хранения, заполнения и выдачи лесопользователям; выдает специальные разрешения (лицензии) на осуществление лесопользования, лесохозяйственной и лесопромышленной деятельности; ведет государственный учет государственного лесного фонда, государственный лесной кадастр и мониторинг лесов; организует комплексное ведение лесного хозяйства;

Государственный комитет по имуществу (ранее Государственный комитет по земельным ресурсам, геодезии и картографии) осуществляет проведение единой государственной политики в области земельных отношений, геодезии, картографии, по вопросам имущественных отношений (включая управление, распоряжение, приватизацию, оценку и учет имущества, находящегося в собственности Республики Беларусь), а также ведение соответствующих кадастров и реестров.  
Министерство здравоохранения Республики Беларусь (Минздрав) осуществляет: организацию и проведение мероприятий по оздоровлению условий жизнедеятельности человека и окружающей среды; обеспечение санитарно-эпидемического благополучия населения; обеспечивает организацию государственного санитарного надзора и контролирует соблюдение санитарного законодательства министерствами, предприятиями, учреждениями и организациями, должностными лицами и гражданами; утверждает санитарно-гигиенические и санитарно-противоэпидемические правила и нормы и др.

Государственный таможенный комитет выполняет природоохранительные функции путем принятия мер по борьбе с незаконным вывозом природного наследия, животных и растений, занесенных в Красную книгу, а также незаконным ввозом предметов, представляющих экологическую опасность для человека и природной среды.

Министерство сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь (Минсельхозпрод): принимает участие в разработке проектов республиканских экономических программ, а также направлений развития народного хозяйства на перспективу; осуществляет руководство службой по защите растений; организует проведение государственных испытаний новых препаратов и препаративных форм химических и биологических средств зашиты растений, биологически активных веществ, регистрацию производимых за рубежом препаратов, прошедших там государственные испытания и разрешенных для применения; вносит в установленном порядке предложения по разработке, пересмотру и утверждению стандартов, технических условий и других нормативных документов на отдельные виды деятельности и технологии.

Государственная инспекция охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь: осуществляет государственный контроль за охраной и использованием диких животных, относящихся к объектам охоты и рыболовства, а также древесно-кустарниковой растительности и иных дикорастущих растений, используемых в заготовительных целях; координация деятельности государственных органов и иных организаций по осуществлению государственного контроля за охраной и использованием диких животных, относящихся к объектам охоты и рыболовства; осуществление контроля за принятием рыбоводными организациями надлежащих мер по обеспечению сохранности рыбы, содержащейся в прудах этих организаций.