

Российская академия наук. Сибирское отделение
Государственная публичная научно-техническая библиотека
Институт философии и права

Серия "Экология"
Издается с 1989 г.
Выпуск 37

Ю.Г.Марков, В.Н.Турченко, Е.А.Чиркин, С.А.Юрков

**СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ
ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ
(Анализ концепций и подходов)**

Аналитический обзор

Новосибирск, 1995

ББК Х625я46

Социально-правовые механизмы природопользования (Анализ концепций и подходов): Аналит. обзор / Ю.Г. Марков, В.Н. Турченко, Е.А. Чиркин, С.А. Юрков; РАН Сиб. отделение. ГПНТБ; Ин-т философии и права. - Новосибирск, 1995. - 150 с. - (Сер. Экология. Вып. 37).

Цель данного обзора - обобщение, анализ и сопоставление существующих в отечественной и мировой практике организационно-правовых механизмов, обеспечивающих экологически безопасное природопользование, а также основных концепций и подходов к формированию систем охраны окружающей среды. Особое внимание уделяется социально-правовым аспектам формирования подобных систем на региональном уровне. Обсуждаются возможные причины недостаточной эффективности применяемых ныне социально-экономических стимулов в управлении природопользованием. Рекомендации и выводы обзора могут быть использованы в качестве методологической основы разработки комплексных региональных программ устойчивого, сбалансированного развития.

The goal of this review is to summarize, analyse and compare up-to-date administrative and legislative mechanisms for safe nature management, as well as main conceptions and approaches to environment protection system formation. Special attention is paid to social and legislative aspects of such systems formation on a regional level. Possible reason of non-effective use of social and economic incentives in nature management. Recommendations and conclusions of the review can be used as a conceptional base to develop complex regional programs of sustainable balanced development.

Авторы: Ю.Г. Марков - введение, главы 1 - 10, выводы и рекомендации; В.Н. Турченко - введение, главы 1, 2, 8, 9, 10; Е.А. Чиркин - главы 2, 6, 8, 9; С.А. Юрков - главы 2, 6, 9, 10.

Ответственный редактор: чл.-корр. РАН В.И. Бойко
Рецензент д.э.н., проф. Г.М. Мкртчян

Обзор подготовлен к печати: к.п.н. О.Л. Лаврик
Н.И. Коноваловой

ISBN 5-7623-1078-7

© Государственная публичная
научно-техническая библиотека
Сибирского отделения Российской Академии наук
(ГПНТБ СО РАН), 1995

ВВЕДЕНИЕ

В "Повестке дня на XXI век" (основном документе, принятом Конференцией ООН по окружающей среде и развитию в июне 1992 г. в Рио-де-Жанейро) подчеркивается, что устойчивое развитие должно стать приоритетным вопросом в повестке дня мирового сообщества (пункт 2.1) [1].

К числу наиболее важных средств воплощения экологической политики в конкретные действия относится законодательно-правовая база, которая во многих отношениях пока не совершенна. Законотворчество в сфере экологии во многих странах осуществляется спорадически и несогласованно. Между тем, чрезвычайно важно разрабатывать и реализовывать комплексные, обеспеченные высоким юридическим статусом социально-правовые механизмы природопользования, которые основаны на рациональных, социальных, экологических, экономических и научных принципах. Такие механизмы - необходимое условие устойчивого развития. В идеале они должны охватить все уровни мировой цивилизации от мирового сообщества в целом до отдельных региональных образований (областей, городов) в рамках того или иного государства. Но где бы они не создавались, важным условием успеха будет возможно более полный учет мирового опыта законотворчества и разработки эколого-правовых систем. Предлагаемый вниманию читателя аналитический обзор как раз и ставит перед собой такую задачу, имея в виду применить накопленный опыт различных государств, в том числе, России к построению территориальных (ориентированных прежде всего на областной уровень) эколого-правовых систем.

Природоохранное законодательство в России, построенное на принципах природно-ресурсного права, не дает должного эффекта. Состояние окружающей природной среды продолжает ухудшаться. Все более заметна утрата государственного контроля за природопользователями. Существенное сокращение промышленного производства не вызвало соответствующего сокращения выбросов в окружающую среду (ОС). Половина населения России пьет воду, не отвечающую техническим требованиям. Воздух в городах и промышленных центрах не стал чище. Около трети населения страны не менее одного дня в году подвергается воздействию вредных (в том числе канцерогенных) веществ в концентрациях, в 10 раз и более превышающих допустимые нормы, и около 20% живут в условиях постоянно высокого уровня загрязнения атмосферного воздуха [2].

Не оправдывают особых надежд и экономические санкции. В заключении доклада о состоянии ОС на территории РФ в 1992 г., в частности, говорится, что введение экономических методов регулирования природопользования и охраны окружающей среды (ООС) пока не обеспечило должного стимулирования природоохранной деятельности. Этому помешали дестабилизация финансовой системы, неплатежеспособность предприятий, рост инфляции и т.д. К тому же введение упомянутых методов осуществлено в неполном объеме [2].

Ситуация в целом не изменилась в лучшую сторону и в 1993 г. По-прежнему слабо работают экономические механизмы. Созданные в отдельных регионах экологические фонды не располагают достаточными средствами для проведения природоохранных мероприятий в сколь-нибудь широких масштабах. Учитывая возрастающую изношенность основных фондов и материально-технического оборудования (в том числе природоохранного назначения) можно ожидать дальнейшего увеличения загрязнений, несмотря на продолжающийся спад объемов материального производства [3].

Настораживает ослабление роли общественных экологических движений и институтов общественного самоуправления в системе управления природопользованием и ООС. Эколо-

гическое движение постепенно утрачивает свою мощь и независимость, все чаще превращается в придаток политических партий, в неравноправного партнера производственно-коммерческих и государственных структур [3]. Проект нового Закона "Об охране окружающей природной среды в Российской Федерации" вообще не содержит разделов, связанных с деятельностью общественных организаций в сфере ООС, не предоставляет им соответствующих прав и гарантий [4]. Лишенные общественной поддержки органы экологического контроля не смогут эффективно выполнять многие свои функции, поскольку множество экологических правонарушений и даже преступлений по-просту окажутся вне поля зрения этих органов.

Возникает насущная потребность разработки системы принципов, способных указать стратегические направления совершенствования природоохранного законодательства и всей системы управления природопользованием в условиях нынешней России. Анализ концепций и подходов в развитии социально-правовых механизмов природопользования (с учетом опыта зарубежных стран), предпринятый в данной работе, позволил в общих чертах наметить такие направления.

Авторы выражают надежду, что глубоко укоренившиеся в России (да и во всем мире) традиции экстенсивного природопользования в конечном счете будут преодолены, если будут поняты до конца и подрезаны те корни, которые их питают. Социально-правовые механизмы нового типа должны сыграть в этом деле не последнюю роль.

Обзор рассчитан на широкий круг лиц, занимающихся научно-исследовательской и практической деятельностью в области ООС и управления природопользованием. Он будет полезен также студентам, аспирантам и преподавателям вузов, где организованы курсы экологии и охраны окружающей среды. Некоторые разделы обзора, например, гл. 1, 2, 10 могут быть интересны лицам, занимающимся социально-философскими аспектами экологии.

В обзоре использована главным образом литература последних лет (1992 - 1994 гг.).

Глава I. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ ЭКСТЕНСИВНОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

1.1. Экстенсивное природопользование как предпосылка экологического кризиса

Еще в середине 70-х годов, когда мировое сообщество только приходило к осознанию глобального характера экологических проблем и было всерьез обеспокоено перспективами социально-экономического развития, известный эколог Б. Коммонер высказал и обосновал важный тезис о том, что "рост национальной экономики, т.е. валового национального продукта (ВНП), сам по себе еще не означает каких-либо последствий для окружающей среды. Для этого нам необходимо знать, каким образом достигнут экономический рост" [5].

Крупномасштабные нарушения ОС в нашей стране стали возникать в результате форсирования индустриализации, а затем непрерывно нарастали по мере увеличения объемов и технического усложнения общественного производства.

Линия на увеличение объемов производства любой ценой, в том числе и за счет ОС диктовалась объективной логикой состязания с мировой системой капитализма, что не позволяло выделять достаточные ресурсы на природоохранные цели. Периодическое вовлечение страны в серьезные вооруженные конфликты, особенно во вторую мировую войну, не только наносило прямой урон ОС, но имело еще более тяжелые отдаленные экологические последствия, так как задачи восстановления народного хозяйства требовали огромных дополнительных материальных ресурсов. Необходимо также иметь в виду относительно отсталый от передовых стран общий технический уровень дореволюционного российского производства, к тому же почти полностью разрушенного первой мировой и гражданской войнами.

Период с 1950 по 1983 г. был временем быстрого экономического роста для стран, входящих в социалистический блок. Мировой объем промышленной продукции вырос за это время в 6,5 раза, причем в развитых капиталистических странах - в 3,8 раза, а в странах социализма - в 17 раз [6]. Примечательно, что особо высокие темпы развития относились к добывающим отраслям промышленности. В 1983 г. Советский Союз занимал первое место в мире по добыче нефти, газа, железной руды, производству стали, кокса, цемента, минеральных удобрений, деловой древесины, площади обрабатываемых земель, объему водопотребления и ряду других показателей, характеризующих степень эксплуатации природных ресурсов [7].

В целом экономику Советского Союза можно было характеризовать понятием экстенсивная. В экономике природопользования в качестве меры экстенсивности используется показатель природоемкости, определяемый затратами природных ресурсов на единицу национального дохода [8]. По ориентировочным расчетам в середине 80-х годов на каждый рубль национального дохода затрачивалось около 1 т природных ресурсов (минеральное сырье, топливо, вода, биомасса и т.д.) [7].

В конце 70 - начале 80-х годов СССР стоял перед необходимостью начать качественно новый этап развития. Средства для этого объективно были. Однако в это время назрел ряд диспропорций и противоречий, которые требовали нестандартных, революционных подходов и преодоления ряда негативных факторов, в том числе в области стратегического планирования.

В частности, стало весьма заметным повсеместное распространение затратных принципов, замедление темпов обновления основных производственных фондов, накопление морально устаревших технологий и оборудования, постоянное увеличение доли средств, выделяемых на ремонт устаревающего машинного парка. Средства, которые могли бы пойти на внедрение новейших технологий, расходовались нерационально, частично уходили на экономическую поддержку зарубежных союзников. Вместе с тем сложилось ненормальное межрегиональное перераспределение валового национального продукта внутри страны. Известно, что в рамках СССР Россия дотировала другие союзные республики, поскольку в ней было сосредоточено свыше 70% ресурсного потенциала страны и основная доля наукоемких производств.

Столь необходимая программа модернизации фактически не была принятой к началу 80-х годов, и вместо нее продолжалось экстенсивное развитие сырьевых отраслей, не всегда оправданное даже с точки зрения чисто сырьевой стратегии. Так, СССР с начала 70-х годов получил около 150 млрд дол. от продажи нефти. За это же время в развитие мелиорации (в основном в республиках Средней Азии и Азербайджане) было вложено столько же, т.е. около 150 млрд руб. (реальная стоимость которых была тогда почти равной доллару). Отдачи этих средств практически не было: только часть их пошла на простые и малоэффективные мероприятия, а основная доля исчезла в недрах "теневой экономики".

В настоящее время экстенсивный характер природопользования в России продолжает сохраняться. На фоне общего упадка отечественного производства наблюдается процесс концентрации производительных сил в добывающих отраслях. Сохраняется и даже нарастает неэквивалентный обмен с дальним и ближним зарубежьем. Добываемое минеральное сырье идет за рубеж фактически по демпинговым ценам [9].

В сегодняшней России торговля природными ресурсами, по сути дела, вышла из-под контроля. Незаконный вывоз сырья получил невиданные масштабы. Достаточно сказать, что Прибалтика "зарабатывает" на посредничестве в этой торговле более 3 млрд дол. в год. Эстония вышла на первое место в Европе по экспорту цветных металлов, месторождений которых в самой Эстонии нет.

Современная российская экономика - явление в некотором роде уникальное. Это подтверждается, в частности, тем фактом, что в 1993 г. созданная трудом российского населения стоимость оказалась меньше фонда потребления на 75 млрд руб. (в ценах 1990 г.). Выходит, что мы живем в условиях отрицательной прибавочной стоимости. Данный факт однозначно свидетельствует о том, что экономика России не является капиталистической: никакой частный капитал не может существовать, не производя хотя бы свое простое воспроизводство. Российская экономика поддерживает существование за счет "проедания" ранее накопленных производственных фондов, а также ренты с природных ресурсов. Вклады этих двух источников примерно равны [10].

Очевидно, что при такой экономике процесс природопользования не может не быть экстенсивным. Общество уничтожает свой природно-ресурсный потенциал и накопленные им материальные ценности (основные производственные фонды), при помощи которых оно могло бы осуществлять воспроизводство природно-ресурсного потенциала. Тем самым создаются предпосылки для полного истощения ресурсной базы общества и развития катастрофических процессов.

Как справедливо подчеркивается в работе [10] смена всего экономического поведения российского общества на противоположное стала теперь условием элементарного выживания.

Подводя итог вышесказанному, можно сказать, что сложившаяся во многих регионах нашей страны тяжелая экологическая ситуация обусловлена тем, что в течение многих десятилетий планирующие и управляющие органы решали производственно-экономические вопросы по преимуществу экстенсивными методами и прежде всего за счет крайне неэффективного, расточительного потребления природных ресурсов. Экстенсивное природопользование стало предпосылкой экологического кризиса.

1.2. Ведомственный подход (его последствия)

Существенный вред рациональному природопользованию и ООС наносился и наносится отраслевым принципом управления хозяйством, который широко распространен во всем мире. В России же он принял специфические формы: министерства и ведомства здесь выступили фактическими собственниками природных ресурсов. В силу этого общество было лишено возможности противостоять давлению узковедомственных интересов.

Ошибки в размещении промышленности, недооценка последствий хозяйственной деятельности, узковедомственный, потребительский подход привели к резкому ухудшению экологической обстановки в ряде регионов России, особенно на Урале и в Сибири, в частности, в Кузбассе. Добавим, что формирование промышленного потенциала названных регионов шло стихийно в годы Великой Отечественной войны, когда на Урал, в Кузбасс и другие восточные районы страны были эвакуированы многие промышленные предприятия из европейской части Союза.

Длительное игнорирование министерствами и ведомствами территориальных форм жизни и хозяйствования, которые складывались исторически, привело к деградации не только природной среды, но и самих этносов на обширных территориях Крайнего Севера [11, 12].

В условиях страны, исключительно богатой природными ресурсами, ведомственный подход: 1) стимулирует природоэксплуатирующее производство, разработку полезных ископаемых. Не удивительно поэтому, что в нынешней структуре производства преобладают добычающие отрасли, а также отрасли первичной переработки сырья; 2) порождает узкопрофильные технологические схемы разработки месторождений. Добыча минерального сырья осуществляется, как правило, с низкой степенью комплексности и большими потерями; 3) навязывает обществу специфическую форму финансирования социальной сферы жизни, а также мероприятия в области ООС. Средства на социальные нужды фактически находились в распоряжении отраслевых министерств и ведомств и использовались в процессе реализации отраслевых схем развития и размещения производства. Местные же органы власти, по существу, не имели финансовой базы, а потому и реальной возможности влиять на процесс территориального развития. В настоящее время собственные средства местных администраций способны покрыть лишь 10 - 30% объема инвестиций в социальную инфраструктуру населенных мест. Города, на территории которых размещается крупная промышленность, не имеют достаточных средств на природоохранные мероприятия и благоустройство территорий. Ведомства же на подобные затраты идут крайне неохотно, расходуя большую часть средств на производственное строительство [13].

Как следствие местные органы власти (городские, районные, поселковые) продолжают заниматься проблемами экологии "по остаточному принципу". В утверждаемых годовых бюджетах некоторых местных органов власти об этих проблемах вообще нет ни строчки, на них не выделяется "ни гроша" [14]. Хотя в последние годы начали формироваться крупные экологические программы, средства, выделяемые на охрану природы, явно недостаточны. В 1989 г. общая сумма природоохранных затрат на территории бывшего СССР составляла 1,3% ВВП. В настоящее время ситуация с финансированием экологической сферы практически не изменилась. И если изменилась, то скорее всего в худшую сторону [15].

Например, в 1993 г. на природоохранные мероприятия было израсходовано 592,8 млрд руб. капитальных вложений. Против 1990 г. эти объемы сокращены на 20% [15].

Усиление в обществе роли рыночных отношений, с одной стороны, стимулирует уменьшение энерго- и материалоемкости производства, а, с другой, порождает пренебрежение к экологическим ценностям. В последние годы в России уменьшился ввод в действие предприятиями природоохранных объектов. Природоохранные расходы в структуре капитальных вложений занимали в конце 80-х годов (до 1991 г.) около 15%, причем около 60% средств из них шло на текущие затраты по содержанию и эксплуатации природоохранных сооружений и оперативные мероприятия по ООС. При резком падении производства и уров-

ня жизни в условиях продолжающего действовать ведомственного подхода неизбежна перекачка этих средств на экономические и социальные нужды. Учитывая 60 - 70%-ю изношенность очистного оборудования, можно ожидать его полную остановку в конце 90-х годов на большинстве объектов. В то же время сохраняется тенденция экстенсивной эксплуатации природных ресурсов в угоду узковедомственным интересам.

Ведомственный подход наложил свой отпечаток и на организационные особенности сложившейся системы управления ООС. Между территориальными и отраслевыми структурами управления нет четкого разделения функций. Ведущие контрольные функции сохранились за ведомствами, где имеются подготовленные кадры и соответствующее материально-техническое обеспечение.

Приоритетность узковедомственных интересов стала, например, причиной того, что у нас в стране до сих пор не сложилась всеобъемлющая система строгого экологического контроля за использованием химических веществ и материалов.

С 1960 г. при Минсельхозе СССР действовала Государственная комиссия по химическим средствам борьбы с вредителями, болезнями растений и сорняками. Анализ опыта работы этой комиссии показал, что она в конечном счете проводила ведомственную политику в ущерб экологическим интересам общества. Лишь в конце 80-х годов был поставлен вопрос о создании Межведомственной государственной комиссии по химическим веществам и материалам при Госкомприроде СССР. На комиссию возлагалась функция принятия решения о конкретном химическом веществе на основе экспертного заключения, подготовленного заявителем по материалам проведенных им испытаний [16].

На практике вопрос решился иначе. Право проводить регистрацию потенциально опасных химических и биологических веществ, а также контроль за их использованием было предоставлено органам Государственного комитета санэпиднадзора. Как видим, ведомственные структуры оказываются чрезвычайно живучими [17].

Узковедомственный подход действует в полную силу и в современных условиях. Находясь на одной территории, градостроители, промышленники, лесной и агропромышленный комплексы, транспортники стремятся решать свои задачи независимо друг от друга, без учета интересов территории в целом. В силу этого планирование землепользования, правила по отводу земель не имеют под собой прочного научного обоснования, не учитывают требований рационального природопользования. Ныне в связи с расширением масштабов приватизации и раздачей земель в аренду комплексный (территориальный) подход к землепользованию становится все менее возможным.

В последнее время в литературе [13, 18] все более настойчиво проводится мысль об усилении территориальных аспектов управления. Эти новые веяния дают о себе знать во многих отношениях (экономических, политических, социальных).

Если до недавнего времени социальные формы жизни на определенной территории существовали в виде доведка к производственной деятельности отраслей и ведомств и трактовались не иначе как "социальные факторы", то теперь настало время поменять полюса в этом соотношении. Эта деятельность должна выступать в роли "производственных факторов" достижения социально значимых целей, среди которых экологическое благополучие, "качество жизни", а не уровень потребления, будут играть все более возрастающую роль.

Экологическая безопасность должна стать неотъемлемым правом каждого человека, гарантируемым государством в конституционно-правовом порядке. Отсюда вытекает принцип регионализации (децентрализации) принятия хозяйственных решений, влияющих на уровень экологической безопасности, расширение полномочий региональных органов управления [13].

Регионализация современной хозяйственной политики лишает министерства и ведомства их прежнего статуса собственника природных ресурсов. Вместе с тем, это не означает, что федеральное государство должно отказаться от собственности на природные ресурсы в пользу территорий. Как считает академик А.Г. Гранберг, мы слишком легко согласились с тезисом о том, что все находящееся под ногами - собственность тех, кто находится на этой территории. Именно это стало основой дезинтеграции страны, ее разделения на бедные и

богатые регионы. Преимущество местоположения одних территорий перед другими, неравномерное распределение месторождений по территории страны - все это должно быть оценено в форме соответствующих рентных платежей и концентрироваться в доходе государства [19].

Природные ресурсы эксплуатировались хищнически. Экстенсивное природопользование явилось естественным следствием ведомственного подхода. Преодолеть диктат ведомств может, как полагают некоторые авторы, широкое внедрение экономических рычагов: специальное финансирование работ в области ресурсосберегающих технологий, поддержка предприятий (субсидиями, налоговыми льготами и т.д.), осваивающих экологически чистые технологии, стимулирование переработки отходов. Причем затраты на ООС целесообразно включать в себестоимость конечной продукции [20].

1.3. Ценностные установки

Экстенсивное природопользование характеризуется специфической для него системой ценностных установок. Более того, обусловленные всем многообразием жизненных ситуаций ценностные установки детерминируют тот или иной тип природопользования. Например, приоритетность узковедомственных интересов можно понимать как проявление определенного ценностного суждения, за которым стоит оценка особой важности материально-производственной сферы общества перед всеми прочими проявлениями социальной жизни. Производство же в свою очередь представлено отраслями, на которые автоматически переносится и вышеуказанная оценка. В конечном счете отраслевые аспекты начинают доминировать над территориальными и мы получаем ту картину, которую только что описали в предыдущем разделе.

Быстро нарастающая угроза экологического кризиса долгое время не отражалась в массовом общественном сознании и не влияла ощутимо на трансформацию ценностных ориентаций ни в практической жизни, ни в сфере так называемой нормальной, т.е. официальной науки. Вплоть до середины 60-х годов производственно-технические решения фактически принимались при неявной ориентации сознания на идею неисчерпаемости природных ресурсов и тезис о том, что природа все стерпит. Поэтому лица, принимающие решения, не обременяли себя сколь-нибудь детальной экологической экспертизой проектов. Научная оценка возможных негативных последствий многих технических акций была недостаточной и нередко недостоверной или запоздалой. Это, в частности, относится и к ядерным испытаниям, и к возведению ряда гидротехнических сооружений на великих реках, и к проекту целлюлозно-бумажного комбината (ЦБК) на Байкале. Игнорирование научного мнения стало правилом при принятии государственно-партийных решений, постановлений и указов правительственных органов.

Экологическая сторона дела не учитывалась, в частности, при строительстве горнодобывающего и металлургического комплекса в Кузбассе, который ныне по ряду показателей оценивается как зона экологического бедствия. Более того, многим ситуация представлялась даже в радужном свете. Достаточно вспомнить, что будущий Новокузнецк (Сталинск) проектировали в виде прекрасного города-сада, а жилищные массивы вокруг близлежащих крупных предприятий как образцовые, максимально благоприятные для обитания людей "соцгородки". Нынешний Новокузнецк является одним из бесспорных лидеров среди российских городов по уровню загрязнения и степени опасности городской среды для здорового человека.

Экстенсивному природопользованию несомненно способствовала и отчетливо проявившаяся тенденция преувеличивать значение немедленных ("сиюминутных"), очевидных выгод и недооценивать перспективные выгоды, возможности и вероятность как позитивных, так и, особенно, негативных последствий своих действий в более или менее отдаленном будущем. Система ценностей россиян, привыкших к уникальным просторам нашей страны, ее природным богатствам, органически впитала в себя чувство экологической безопасности

бытия. Это служит главной причиной того, что россияне в своей массе ведут себя по отношению к ОС гораздо беззаботнее, чем, скажем, немцы, голландцы и японцы.

Не удивительно поэтому, что проблема экологизации общественного сознания мало интересовала государственные власти, политические партии, учреждения культуры, образования, науки и религии. В духовной жизни русских людей текущего столетия идеалы покорения и господства явно довели над немногими голосами, призывающими к осторожному, бережному отношению к ОС.

Сегодня идеалы покорения и господства над природой постепенно заменяются в общественном сознании чувством безразличия к ее судьбе. Проводимый курс социально-экономических и политических реформ прививает всеми доступными средствами новому поколению иные ценностные установки, в основе которых лежит стремление к потреблению и накопительству материальных благ. Такая ориентация диктуется логикой универсального рынка. Она может стать причиной массовой природоразрушительной практики, наращивания темпов экстенсивного природопользования [21].

Одним из впечатляющих примеров изменившегося отношения к природе является обострение ситуации в управлении системой особо охраняемых территорий. В Российской Федерации имеется 85 заповедников, площадь которых больше территории Италии, а также 88 полузакрытых национальных парков и заказников, площадь которых еще больше. Сегодня этой сети особо охраняемых территорий грозит развал, который может нарушить самые большие в мире леса умеренного пояса, ускорить исчезновение тысяч уникальных видов от уссурийского тигра до пресноводной байкальской нерпы. Местные власти и колхозы, поощряемые ослаблением власти в Москве, захватывают заповедные земли, а оказавшиеся в нищенском положении, выброшенные на "дикий рынок" крестьяне, профессиональные рыбаки и охотники, и просто энергичные предприимчивые люди усматривают в разграблении богатств заповедных земель источник быстрого и легкого обогащения. Браконьерство, как заметил однажды зам. министра РФ по охране среды А. Амирханов, стало большим бизнесом. Многие жители, в том числе работники природоохранных служб, пытаются просто выживать за счет браконьерства из-за крайне невыносимых условий, в которых они оказались в результате проведения реформ.

В 1991 г. было принято решение создать в Новосибирской области Барабинский заповедник. Однако администрация двух из четырех районов области не поддержала это решение. Более того, администрация Здвинского района своей волей лишило угодий стационар Биологического института СО РАН, существовавший там в течение 20 лет.

По-видимому, местные власти рассматривают сегодня подобные вопросы часто не с государственных, а с узко личных или групповых корыстно-меркантильных позиций. Заповедная природа уже не представляется как экологическая ценность. Она превращается в ресурс, используемый ради сиюминутной выгоды.

Действия местных властей становятся все более решительными и в своей основе носят антиэкологическую направленность. Так, правительство республики Алтай заключило договор с производственно-коммерческим объединением "Полиэкт" из Прокопьевска о добыче угля Пыжженского месторождения на месте уникального кедрача рядом с Телецким озером. Причем объединению разрешается заготавливать там же крепезный и строевой лес [22].

На Байкале местные власти требуют исключить из территории Прибайкальского государственного парка 150 тыс. га земель, "чтобы не ущемлять права местных жителей".

Все это происходит на фоне затухающего "зеленого движения" и отстранения от проблем экологии большой науки и культуры, что делает все попытки защиты природы обреченными на провал [23]. Заметим в этой связи, что во всем мире сегодня отмечается возрастающая роль интенсивных общественных движений в ООС. Однако Россия в последние годы стала исключением: некогда мощное "зеленое движение" распалось под давлением повседневных проблем, инфляции, безработицы. Люди начинают забывать о Байкале и больше думают о том, как бы выжить. Такая же ситуация складывается на Алтае, в Тюмени и других, известных некогда сильными "зелеными движениями" регионах страны.

Сегодня трудно встретить человека, который бы совершенно бескорыстно в свободное от работы время занимался устройством дендрария на территории соседнего детского сада, или ухаживал за деревьями вблизи своего дома. Между тем, подобные начинания лет 30-35 назад были весьма распространенным по всей стране массовым явлением. Живыми свидетелями этого служат, например, утопающие в яблонях и вишнях улицы украинского села Богданов-

ка (Кировоградская область) и огромные лесные полосы вокруг этого поселка, посаженные в те годы взрослыми и школьниками на основе бесплатного, добровольно отдаваемого на общую пользу труда [24].

Небывалый спад активности и безразличие людей к подобного рода делам является признаком патологической деформации системы ценностей в современной России, последствием которой может стать неуправляемое экстенсивное природопользование во все более угрожающих масштабах.

Глава 2. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ

2.1. Поресурсный подход

В управлении природопользованием поресурсный подход сложился исторически и закреплён в соответствующих организационных структурах. Каждому виду природных ресурсов (земельные, минерально-сырьевые, водные, лесные и т.д.) отвечает специфическая форма хозяйственной деятельности со своей системой управления. Эти формы хозяйственной деятельности фактически выделились в специализированные области экономики (сельское хозяйство, горнодобывающие отрасли, водное хозяйство, лесное хозяйство и т.д.). У каждой этой отрасли своя собственная история, свои специфические особенности. Сельскохозяйственное производство одно из самых древних. Ему присущи определённые черты фундаментальности не только потому, что оно формирует продовольственную базу человеческой цивилизации, но и потому, что теснее всего привязывает человека к природе. Не будет большим преувеличением сказать, что землепользование в виде сельскохозяйственной деятельности лежит в основе всей человеческой культуры.

Поресурсный подход в организации управления природопользованием, имея глубокие исторические традиции, стремится распространить свои полномочия и на новый круг задач, связанных с ООС.

То, что крестьянин должен беречь землю, которую он обрабатывает, обычно ни у кого не вызывает сомнений. Но когда лесопользователь (лесопромышленник) стремится взять на себя функцию охраны лесов, то это вызывает определённую тревогу. Некоторую тревогу, хотя и несколько меньшую, вызывает и стремление охотхозяйств взять под свою опеку представителей животного мира.

Из этих примеров видно, что поресурсный подход в природопользовании отнюдь не должен автоматически вести за собой поресурсный подход в охране природы. И управление природопользованием не обязательно должно включать в себя функцию охраны природных ресурсов, хотя вряд ли можно спорить с тем, что пользование природой как средой обитания автоматически влечёт за собой функцию её охраны. В конце концов, жизнь это тоже природопользование. С этих позиций управление природопользованием будет включать в себя и управление окружающей природной средой как источником (условием) этой жизни. И цель этого управления - охрана среды [25].

На практике полезно различать природопользование как ресурсопотребление и пользование природной средой. В первом случае целесообразен поресурсный подход, во втором - он нецелесообразен. Обосновать это несложно, если рассматривать природную среду как некоторую целостность, например, как систему природных ресурсов. Эта система обладает важным свойством: она порождает, "производит" отдельные природные ресурсы и потому нуждается в охране именно как система. Охранять природу поресурсно - значит заранее обрекать себя на неуспех. Отсюда следует важный организационный принцип: функция охраны природы, даже если речь идет об охране, сбережении отдельных её ресурсов, должна быть отделена от производственного процесса, включающего в себя ресурсопотребление. Именно по этой причине лесопромышленная отрасль не включает в себя лесохозяйственную деятельность, направленную на уход за лесом, его охрану и восстановление [26]. В сложившей-

ся структуре общественного производства они и существуют как два различных ведомства, что кажется вполне оправданным. Это тем более оправдано, что лес является возобновимым ресурсом [27].

С минерально-сырьевыми ресурсами дело обстоит иначе, поскольку они невозобновимы. Поэтому здесь нет ведомства, аналогичного лесному хозяйству. Тем не менее функция охраны недр сохраняется. В настоящее время она закреплена за Комитетом Российской Федерации по геологии и использованию недр и Госгортехнадзору России [28, 29]. Хотя на федеральном уровне вопросы, связанные с охраной недр, курируются также Министерством ООС и природных ресурсов, в целом проглядывается тенденция к организационной интеграции функций недропользования и охраны недр.

Но особенно сильно эта тенденция проявляется в сфере водных ресурсов. Родилась она не в России. В ряде стран использование и охрана водных ресурсов выделены в специализированную отрасль материального производства - водное хозяйство (Англия, Венгрия, Чехословакия). Данная отрасль включает в себя всю совокупность водных ресурсов (поверхностных и подземных), объекты и сооружения по контролю качества этих ресурсов и их охране, регулированию и территориальному перераспределению, транспорту. К отрасли относятся также предприятия и организации, занимающиеся планированием, проектированием, научными исследованиями и т.д.

Концепция водного хозяйства как специализированной отрасли экономики, интегрирующей функции использования и охраны водных ресурсов, детально излагается в работе Е.Г. Григорьева [30]. Процессы, происходящие в системе управления водными ресурсами в последнее десятилетие, показывают, по его мнению, явную тенденцию движения к указанной концептуальной модели.

В нынешней практике тем не менее сохраняются и даже получают известное распространение внеэкономические по своей сути факторы регулирования отношений в сфере водопользования. Беспокоит, в частности, исключение бассейновых водохозяйственных объединений (БВО) из отношений водопользования как хозяйственного субъекта, ответственного за рациональное использование и охрану водных ресурсов [30].

Начало 90-х годов знаменует существенный сдвиг в развитии хозяйственного механизма водопользования - создается система управления водным хозяйством России, ядром которой (с 1994 г.) становится Комитет Российской Федерации по водному хозяйству. Логика дальнейшего развития управления водными ресурсами требует включения в ее структуру БВО в качестве основных производственных единиц отрасли, действующих под эгидой региональных органов управления водным хозяйством [30].

Как видим, речь идет не только о функциональной, но и о территориальной интеграции организационных структур в сфере водопользования. Судя по всему, процесс этот будет поддерживаться на местах. Одним из примеров является Кемеровская область. В Территориальной комплексной программе охраны окружающей среды Кемеровской области до 2005 года высказывается, в частности, идея интегрированного управления водным хозяйством области [31]. Предлагается управление водным хозяйством Кемеровской области сосредоточить в руках специализированного органа Кемеровского управления водных ресурсов Роскомводхоза с функциями государственного управления в области использования, воспроизводства водных ресурсов и восстановления водных объектов.

Надо сказать, что закрепление функций управления использованием, воспроизводством и восстановлением водных ресурсов за водохозяйственными органами уже предусмотрено рядом нормативных документов. Эти функции были установлены постановлением Совета Министров РСФСР от 22.05.91 N 272 "Об утверждении положения о Комитете по водному хозяйству при Совете Министров РСФСР" и постановлением правительства РФ от 13.03.92 N 157 "Вопросы Комитета по водным ресурсам Министерства экологии и природных ресурсов РФ". Чем обуславливается необходимость интегрированного управления? Нужна жесткая, принципиальная позиция управления по отношению к водопользователям. Только тогда

может быть положительный результат, считают авторы программы [31]. Однако недостатком такого рода интегрированного управления водными ресурсами является ведомственный подход к их охране и воспроизводству. Фактически он - проявление поресурсного подхода к охране природной среды, что с методологической точки зрения неверно.

2.2. Бассейновый принцип

Наиболее привлекательной стороной в программах реорганизации управления водным хозяйством является ориентация на бассейновый принцип. Речные бассейны - это относительно замкнутые экосистемы. С этой точки зрения водные ресурсы оказываются в некотором роде в привилегированном, особом положении в природных комплексах. Они представляют собой, по сути дела, системообразующий фактор, увязывающий в одно целое разнообразные проявления биологической жизни на территории. Бассейновый принцип тем и хорош, что он вносит в механизмы управления природопользованием территориальный аспект и придает ему особое звучание [32, 33]. Нужно ли удивляться после этого, что в мировой практике существует тенденция к объединению органов управления ОС и органов управления водными ресурсами. Такие комплексные структуры созданы, например, в Венгрии (Министерство ОС и водного хозяйства) и некоторых других странах. Бассейновый подход к управлению водохозяйственными системами сегодня уже не редкость. В большинстве стран в качестве основного производственного объекта управления принимаются водохозяйственные комплексы бассейнов крупных рек: в Польше их выделено 7, Великобритании - 10, Китае - 7, в Германии - 5 [34].

О Великобритании имеет смысл сказать отдельно. Сравнительно с другими странами организация управления водным хозяйством здесь представляется весьма эффективной [35]. Водное хозяйство рассматривается как одна из промышленных отраслей, обладающая высокой приоритетностью. Управление водным хозяйством осуществляется на основе бассейнового принципа и носит отчетливо выраженный региональный характер. В каждом бассейне действует Управление водным хозяйством этого бассейна. В целом эти управления охватывают всю территорию страны. Координация деятельности бассейновых управлений возложена на их Ассоциацию. Управления обладают значительной самостоятельностью и полностью отвечают за состояние водных ресурсов на территории бассейна. В необходимых случаях они могут осуществлять мероприятия в рамках международного сотрудничества. Финансовое обеспечение деятельности управлений происходит главным образом за счет "продаж" услуг водохозяйственного назначения, частично за счет бюджета и иных источников финансирования.

Использование бассейнового принципа не делает, однако, региональные структуры управления полностью автономными. Вся система включает также правительственный уровень, где разрабатываются вопросы общей стратегии использования и охраны водных ресурсов. Эти вопросы курируются совместно двумя министерствами: Министерством сельского хозяйства и Министерством ОС. На них возложена также функция координации деятельности при реализации стратегических программ водопользования.

Обращает на себя внимание тот факт, что на вершине пирамиды управления не существует специализированного органа, аналогичного нашему Комитету по водному хозяйству. Не исключено, что эта ситуация временная. Имеются признаки, которые это подтверждают. В 1987 г. в Великобритании был поставлен вопрос о приватизации водного хозяйства по инициативе некоторых бассейновых управлений, что потребует увеличения степени централизации управления водохозяйственной деятельностью. В частности, предполагается создать Национальное управление по водным ресурсам. Вышеописанная структура управления водохозяйственными системами могла бы послужить организационной базой для формирования механизма управления экоразвитием территорий, в рамках которого регулирование качества водных ресурсов составляло бы только одну из задач [36].

Если поресурсный подход адекватен задачам управления процессами ресурсопотребления, то бассейновый - качеством природной среды. В ближайшем будущем, когда под натиском ужесточающихся экологических требований мы будем вынуждены создавать механизмы, обеспечивающие устойчивое развитие, территориально-бассейновый подход, как можно ожидать, ляжет в основу управления всей социальной жизнью. В частности, бассейновый принцип будет принят во внимание при административном членении территории. Рано или

поздно пересмотр принципов административного деления государств станет неизбежен. И толчок к этому скорее всего будет со стороны экологии. Если в современной системе управления ведущую роль играет пока отраслевой аспект (он вызван интересами производства и ресурсопотребления), то в будущем территориальные аспекты управления станут доминирующими. Это диктуется интересами воспроизводства природной среды и требованием обеспечить устойчивое развитие. В грядущей реформе управления использование бассейнового принципа будет иметь решающее значение.

2.3. Территориальный принцип

В настоящее время территориальное звено в организации управления природопользованием представлено городскими, областными (краевыми) комитетами экологии и природных ресурсов. Эти комитеты функционируют как региональные подразделения Министерства ООС и природных ресурсов РФ. В основу работы комитетов экологии и природных ресурсов заложены контрольно-инспекторские функции. Видимо, до тех пор, пока низовое звено управления природопользованием будет принадлежать ведомственным структурам, разгрузить комитеты от контрольно-инспекторских задач будет непросто. Опыт работы комитетов свидетельствует о том, что они не могут противостоять росту загрязнений и не имеют надежных рычагов для эффективного управления природопользованием. Основная причина слабости комитетов - отсутствие комплексного подхода к управлению природной средой.

Исторически сложившийся ведомственно-отраслевой подход к природным ресурсам (воздух, вода, почва, растительность, животный мир) совершенно не адекватен задачам территориального управления. Он годится лишь для реализации контрольно-инспекторских функций, которые целесообразнее передать низовому звену, придав ему территориальный статус, т.е. подчинив региональному комитету. Деятельность же региональных комитетов должна строиться на основе комплексного, системного подхода, ибо объект управления (природная среда) обладает ярко выраженными чертами целостности. Ведомственно-отраслевой подход, очевидно, должен отступить на второй план, уступив место экосистемному и, следовательно, территориальному принципу в управлении природопользованием. Это тем более необходимо, что комитеты экологии и природных ресурсов были задуманы как территориальные образования. И не выполняют своих задач только потому, что над ними довлеет традиция ведомственно-отраслевого подхода.

В системе территориального управления природопользованием царит организационный хаос. В каждой области помимо Областного комитета экологии и природных ресурсов действуют Центр контроля за загрязнением природной среды, Областное управление по водопользованию, Областной центр санэпиднадзора и целый ряд других ведомственных организаций. Центр контроля за загрязнением природной среды подчиняется Федеральной службе России по гидрометеорологии и мониторингу ОС, Областное управление по водопользованию - Комитету по водному хозяйству РФ, Областной центр санэпиднадзора - Федеральному санитарно-эпидемиологическому надзору России (Госсанэпиднадзор России). Необходимость территориального (а не ведомственного) управления вынуждает область добавлять к этому списку депутатские экологические комиссии, экологические комитеты при администрации. Беспокойство по поводу разрастающегося организационного хаоса высказывают авторы Территориальной комплексной программы ООС Кемеровской области, которая, как известно, обладает характеристиками зоны экологического бедствия, одновременно являясь зоной свободного предпринимательства. Авторы полагают, что повышение эффективности управления природопользованием требует (особенно в зонах свободного предпринимательства) усиления роли природоохранных органов, расширения их прав и полномочий, повышения уровня компетентности их решений, объединения многочисленных инспекций под единым руководством областного комитета по экологии и природопользованию. Нужен

единый хозяин в сфере экологического контроля, тем более в условиях приватизации и рыночных отношений [14].

Было бы целесообразно в основу работы региональных комитетов экологии и природных ресурсов положить функцию формирования и совершенствования социально-правового механизма регуляции всей экологической деятельности в регионе. Если отталкиваться от концепции устойчивого развития, провозглашенной на Конференции ООН по ОС и развитию, то формирование социально-правового механизма природопользования на территории было бы логично осуществлять в рамках общей реорганизации территориального природопользования. Скорее всего уже в ближайшей перспективе потребуются пересмотр всей концепции организации общественного производства, руководствуясь в первую очередь экологическими соображениями. Возможно, что экологически оправданной формой общественного производства будут не отдельные узкопрофильные предприятия, а организации типа коопераций, концернов, включающие в себя широкий спектр различных производств. Такие организационно монолитные многоотраслевые кооперативные структуры будут стремиться к комплексному освоению природных ресурсов, будут более эффективными с точки зрения рационализации природопользования.

Опыт нашей страны за последние 70 лет, как впрочем и опыт других стран, почти не дает положительных примеров управления природно-ресурсным потенциалом всей территории. Для этого нужны иные организационные формы производства - территориальные кооперации. В ее рамках (идея которой, по сути дела, была заложена, но не реализована в полной мере в так называемых территориально-производственных комплексах (ТПК)) все разнообразие природных ресурсов должно рассматриваться как неотъемлемая принадлежность определенной территории, земельного участка, так что управленческие операции с любыми ресурсами следовало бы осуществлять через оформление операций с земельными участками. Именно этого не было в ТПК, где вопросы рационального природопользования и ООС были целиком и полностью подчинены чисто экономическим критериям. В отличие от ТПК территориальная кооперация изначально должна быть ориентирована на экологически устойчивое развитие, воспроизводство природно-ресурсного потенциала территории.

Современные региональные комитеты экологии и природных ресурсов с их инспекционно-контрольными функциями следовало бы заменить органами управления всей системой природопользования на заданной территории. Следуя идеям работы В.П. Каракина и А.С. Шейнгауза [37], в качестве объекта управления для этого органа целесообразно взять природно-ресурсный потенциал территории, основу которого составляют земельные ресурсы. Для краткости будем говорить о территориально-земельном ресурсе (ТЗР). Собственником ТЗР является общество, владельцем - территориальные органы власти, распорядителем - комитет экологии и природных ресурсов (территориально-земельный комитет). Последний действует от лица владельца и ему подотчетен. Таким образом, управление ТЗР в конечном счете является функцией территориальных органов власти. Территориально-земельный комитет (ТЗК) уполномочивается выдавать лицензии на использование ТЗР различным предприятиям, организациям, частным лицам за определенную плату и на конечный срок, например, на 5 лет. ТЗК выступает, следовательно, как посредник-распорядитель между владельцем и пользователем ТЗР, отвечая при этом за судьбу этого ресурса [37].

Как видим, роль территориального аспекта в организации управления природопользованием достаточно фундаментальна. Причем в рамках этого аспекта основное внимание управленческого персонала оказывается сосредоточенным на вопросах землепользования. То, что земельные отношения являются базой для всех прочих социально-экологических отношений, отражено даже в самой архитектуре природоохранного права, где ведущее положение занимают Основы земельного законодательства. Приоритетное положение вопросов землепользования в системе правового регулирования нашло отражение и в хронологии принятия нормативно-правовых актов СССР: Основы земельного законодательства - 1968 г., Основы водного законодательства - 1970 г., Основы законодательства о недрах - 1975 г., Ос-

новы лесного законодательства - 1977 г., Закон об охране атмосферного воздуха и Закон об охране и использовании животного мира - 1981 г. [38].

2.4. Ответственность низового звена

В вопросах управления природопользованием поведение низового звена - предприятий - имеет немаловажное значение. Именно здесь в результате производственной деятельности формируются главные источники загрязнения природной среды. Контроль этих источников легче всего проводить силами самих предприятий. Для этой цели на предприятиях стали создаваться специальные службы, ответственные за ООС.

В Японии создание структурных подразделений, ответственных за ООС, предусматривалось в законодательном порядке. Соответствующий закон был принят в 1967 г. Он предписывал иметь на каждом предприятии подразделение, ответственное за проведение различных природоохранных мероприятий, экологическое обучение персонала и прочие меры профилактического характера [39].

Введение института уполномоченных по охране природы на уровне предприятия широко распространилось и в странах Западной Европы. В Германии он рассматривается как очень эффективный инструмент в системе управления природопользованием, развивающий традицию самоконтроля на предприятии. Считается, что он себя полностью оправдал [40]. В Советском Союзе специальные службы охраны природы начали создаваться в середине 70-х годов первоначально на некоторых крупных предприятиях. Причем была введена система материального стимулирования работников за выполнение мер по ООС [41] (см. также [42, 43]).

Условием успешной работы этих служб на нынешнем этапе является дальнейшее совершенствование нормативной базы (разработка и установление норм предельно допустимых концентраций, выбросов и сбросов), организации и методов проведения экологических экспертиз, а также системы учета, анализа, планирования и стимулирования ООС.

При управлении природопользованием на предприятии, как впрочем и при управлении экоразвитием территорий, необходимо соблюдать принцип ориентации на конечные результаты природоохранной деятельности, которые определяются уровнем качества ОС. Роль предприятий в общей системе управления природопользованием существенно зависит от организационных форм природоохранной службы. Здесь, по-видимому, не может быть каких-то универсальных рецептов. Каждому предприятию должна быть предоставлена достаточно широкая свобода выбора, используя которую оно сможет более полно учесть свои технологические особенности, разнообразие типов и характера воздействия на природную среду, возможности финансового и кадрового обеспечения работы. На современных предприятиях различные организационные формы построения природоохранной службы: организованы самостоятельные производственные подразделения, занимающиеся исключительно природоохранной деятельностью. Это могут быть цехи, осуществляющие очистку жидких и газообразных выбросов, переработку и утилизацию твердых отходов.

На предприятиях могут создаваться и контрольно-аналитические службы, которые ведут регулярные замеры проб воздуха в производственном помещении, анализируют состав выбросов и сбросов. Эти службы, кроме того, пытаются установить причины отклонений качества ОС от принятых стандартов и выработать рекомендации по предотвращению дальнейших нарушений в технологических процессах и организации производственной деятельности.

Лучше всего, если на предприятии создаются самостоятельные структурные подразделения, выполняющие руководство всем комплексом природоохранных мероприятий - отделы ООС. Работа таких отделов (служб) оказывает помощь руководству предприятием в вопросах технологической реконструкции, оснащения очистным оборудованием, в налаживании системы контроля за загрязнением. Улучшение природоохранной работы на предприятии может способствовать и повышению экономической эффективности производства [44].

Природоохранная служба должна подчиняться непосредственно главному инженеру или директору предприятия. В рамках природоохранной службы (отдела) могут быть организо-

ваны следующие сектора: охраны водоемов, охраны воздуха, охраны земли и недр, технологический сектор, сектор контроля. Первый сектор контролирует эффективность работы локальных систем очистки, соблюдение нормативов предельно допустимых сбросов, влияние их на качество воды в водоемах, участвует в организации систем оборотного водоснабжения. Второй сектор ведет контроль за выбросами в атмосферу и за источниками загрязнения воздуха. Третий сектор контролирует состояние земель, принимает участие в работах по рекультивации нарушенных ландшафтов и почв, очистке земель от загрязнений. Технологический сектор следит за работой технологического оборудования, соблюдением норм расхода энергоресурсов и сырья, разрабатывает программы по внедрению малоотходных технологий, участвует в решении вопросов по утилизации отходов. И наконец, сектор лабораторного контроля осуществляет различного рода измерения параметров состояния ОС на предприятии и состояния технологических систем.

Роль природоохранных служб предприятий в организации управления природопользованием могла бы быть гораздо более действенной, если бы эти службы не зависели административно от руководства предприятием. Хотим мы того или нет, но главная сторона деятельности предприятия была и останется впредь производственной. В этих условиях природоохранная служба неизбежно будет отходить на второй план. Она всегда будет уступать свои позиции в ситуации, когда природоохранное мероприятие будет создавать угрозу для экономических показателей предприятия. Можно привести множество примеров, показывающих, что корпоративные интересы обычно сильнее государственных. Одним из таких примеров может служить позиция Института экологической токсикологии в Байкальске в решении известной проблемы Байкальского ЦБК. Директор института А. Бейм вместе со своими сотрудниками много лет доказывал полную безвредность для озера сточных вод комбината [45]. А причина такой позиции довольно проста: Институт и Байкальский ЦБК были связаны корпоративными интересами, подчиняясь одному и тому же Министерству. Аналогичная ситуация имеет место и в нашем случае, т.е., когда природоохранная служба предприятия административно подчинена его руководству. Объединение производственных цехов и природоохранной службы под одной административной крышей и финансирование из "одного котла" в конечном случае будет действовать в соответствии с экономическими интересами предприятия как единого целого.

Учитывая исключительную важность низового звена в организационной структуре управления природопользованием (в смысле его потенциальных возможностей воздействия на источники загрязнения), было бы целесообразно подчинить его экологические службы региональным органам управления природоохранной деятельностью с сохранением рабочих площадей на территории предприятий.

Важное значение имеет развитие организационных форм управления. Решение проблем совершенствования управления природоохранной деятельностью должно строиться на основе принципов системности, долгосрочности, программности. Все более возрастающую роль приобретает программность, т.е. четкая организация всех звеньев системы управления при выполнении природоохранных мероприятий [44]. Совместная деятельность предприятий в сфере экологического контроля и регулирования производственной деятельности, если она успешна, становится основой планомерного оздоровления ОС в масштабах города, района, области.

2.5. Приоритет общественных интересов

В сфере управления качеством ОС следование общественным интересам должно быть важным правилом. Не случайно в поиске универсальных критериев качества ОС многие авторы обращаются к показателям здоровья населения (см., например, [46, 47]). "Воздух, вода, земля - коллективная собственность, и управлять ею следует сообща и бережно, помня о благе всех живущих и будущих поколений людей" [48].

Исследуя перспективы совершенствования управления водопользованием, Е.Г. Григорьев отмечает, что установление в новой Конституции России права частной собственности на природные ресурсы, в том числе и водные, чревато серьезными проблемами. Если не будет отдан приоритет общественным интересам над частными, то вполне возможно возникновение дефицита водных ресурсов и ухудшение их качества [30]. Частные интересы, поддерживаемые институтом частной собственности, имеют, как правило, довольно узкие горизонты. Например, в области сельского хозяйства западные исследователи Р. Кроссон и Дж. Розенберг особо подчеркивают трудности в разработке такой политики или правового механизма, который бы побудил владельцев индивидуальных хозяйств внедрять новые технологии и приемы организации производства [49].

В промышленности фирмы, игнорируя интересы населения, рассматривают ООС как задачу второстепенную, хотя в ряде случаев здесь возможна ощутимая экономия средств. Например, обследование деятельности 14 компаний в области предотвращения загрязнения ОС, предпринятое несколько лет назад Главным бюджетно-контрольным управлением США, показало, что фирмы реально обеспечивают экономию средств при проведении профилактических мер по предотвращению экологических нарушений. Каждая компания сэкономила в среднем 350 тыс. дол. при проведении каждого мероприятия по снижению загрязнения на уровне источника.

Однако компании не склонны инвестировать профилактику ООС, поскольку не считают такие капиталовложения потенциально эффективными. Как правило, проводятся самые простые меры, например, переход к использованию водоземлюльсионных красок, установка тендов над емкостями для хранения летучих веществ для уменьшения испарений и т.д. [50].

Инвестиционная политика в области экологии, как впрочем и сами природные ресурсы, должны оставаться, главным образом, в руках государственного аппарата. При любых обстоятельствах государство не заинтересовано в политике денационализации своих природных ресурсов. Оно предоставляет эти ресурсы лишь в пользование. Юридическим основанием права пользования является выданное государством разрешение (лицензия, контракт, арендный документ, "право размещения"). Роль государства в системе природопользования главным образом управленческая: планирование, выдача разрешений, взимание платы, контроль.

Государство заинтересовано в обеспечении долгосрочной продуктивности экосистем. В этом состоит один из факторов его прочности. Стремление удерживать под государственной опекой природные ресурсы характерно для многих стран. Это стремление логически оправдано и исторически выстрадано, что можно видеть, в частности, на примере США, где долгое время господствовала практика бесконтрольной раздачи земель в частную собственность. То же самое происходило и с месторождениями полезных ископаемых. Горное законодательство, строившееся на концепции свободного освоения месторождений, оказалось особенно консервативным. Оно в общих чертах действует и поныне, хотя политика распродажи земель в частные руки для сельскохозяйственных, транспортных и иных целей начала постепенно отмирать с конца XIX в. Это было время, когда федеральное правительство было вынуждено констатировать факт истощения природных ресурсов страны.

Начало XX в. стало началом новой эры в политике природопользования, характеризующейся активным вмешательством государства в процессы использования природных ресурсов. Закон 1891 г. о резервировании земель (Закон о лесных резерватах) стал первой попыткой закрепления "общественных земель" в федеральной собственности, препятствием политики распродажи земель и различных иных процедур их передачи в частную собственность или в собственность штатов. В 1906 г. президент Рузвельт принял решение об изъятии 66 млн акров земель из-под действия нормативных актов о продаже федеральной собственности. Это были в основном земли, содержащие угольные месторождения. Тремя годами позже президент Тафт зарезервировал 3 млн акров земель, содержащих запасы нефти. В 1910 г. был принят так называемый Закон Пикетта, который предусматривал право президента осуществлять "временное" резервирование земель для самых разнообразных целей.

Историческая необходимость усиления роли государства во многих сферах общественных отношений привела в большинстве развитых стран к радикальным переменам в институте частной собственности, который во многом потерял традиционные черты неограниченности прав пользования и распоряжения. Особенно это коснулось сферы землепользования,

где право частной собственности ограничивается необходимостью следовать многочисленным экологическим стандартам и требованиям. Эти ограничения по своему смыслу могут порой быть приравнены к изъятию частных земель. Растущее значение экологических требований расширяет соответственно и личностные права граждан. Как правило, они закрепляются на уровне конституционных положений. Процесс этот вполне естественный и закономерный. Право граждан на чистую природную среду и доступ к важнейшим природным ресурсам следует считать исключительно важным, более приоритетным, чем природопользование частных лиц. Нарушение общественных интересов подлежит обязательному пресечению, при необходимости, в судебном порядке.

Признание приоритета общественных интересов над частными провозглашено в США в виде доктрины приоритета публичного права. Были случаи, когда на основе этой доктрины суды пресекали попытки администрации штатов выдавать лицензии на хозяйственное освоение земель или передачу этих земель в частное пользование [51].

2.6. Участие общественности

В решении экологических вопросов общественность может играть весьма заметную роль. В перспективе эта роль будет все более возрастать по мере становления и развития экологического сознания. Влияние общественности на природоохранную деятельность идет по многим каналам и порой по своему характеру оказывается неожиданным. Так, в Германии, как показали исследования, большая часть населения в связи с возросшим экологическим сознанием отвергает товары, услуги и даже производственные технологии, не отвечающие экологическим требованиям. Поэтому хорошая осведомленность в вопросах ООС оказывается весьма полезной для предпринимателей. Они вынуждены проводить на своих предприятиях природоохранную деятельность, в частности, производить продукцию экологически приемлемым способом, притом такую, которая является экологически безвредной и отходы от которой могут быть утилизированы без особого труда [52].

Таким образом, ООС как бы становится фактором рынка, с которым приходится считаться. Все более жесткие требования предъявляются в связи с этим и к менеджменту на всех стадиях производственного процесса, включая использование отходов. Иными словами, общественность своими действиями на рынке стимулирует у предпринимателей повышенное чувство ответственности за производимую продукцию.

Немаловажное значение имеет предоставление гражданам возможности обращаться в суды, чтобы привлечь к ответу фирмы, виновные в загрязнении ОС. В США такая возможность существует с 70-х годов. Право частных лиц на возбуждение дел в суде по поводу загрязнения среды было закреплено конгрессом США в законодательном порядке. Раньше это было привилегией федеральных и штатных компетентных инстанций. В настоящее время право частных лиц на подачу экологического иска закреплено в 14 законодательных актах, в том числе в Законе о чистом воздухе и Законе о чистой воде. В 1981 - 1982 гг. согласно данным Совета по качеству ОС из общего количества судебных исков, связанных с природоохранным законодательством, примерно 40% составляли иски, предъявляемые отдельными гражданами [51]. С 1982 по 1986 г. число экологических частных исков увеличилось с 41 до 266. Больше всего действий граждан связано с нарушением Закона о чистой воде и Закона о сохранении и восстановлении сырьевых ресурсов (т.е. о контроле за промышленными отходами, в том числе опасными) [53].

Значительную роль в системе управления природопользованием в США играют многочисленные общественные организации. Можно считать, что демократический в целом характер американского природоохранного законодательства во многом обусловлен давлением на правительственные органы общественных сил. Формы участия общественности в экологическом управлении весьма разнообразны: организация публичных слушаний при выдаче лицензий на строительство, создание общественных советов, комитетов при министерствах со статусом совещательного органа, участие в разработке планов природопользования и т.д. Роль общественности в организации управления природопользованием будет гораздо более значимой, если будет обеспечен беспрепятственный доступ граждан к экологической информации. Закон обязывает Агентство по охране окружающей среды (ЭПА) регулярно сообщать населению правдивую информацию не только об уровне загрязнения, но и о предприятиях, нарушающих природоохранное законодательство. В министерствах и ведомствах созданы специальные отделы на уровне аппарата министра, основная функция которых - переписка с гражданами по раз-

личным экологическим вопросам. Финансовую базу общественных организаций составляют членские взносы, пожертвования частных лиц, а также субсидии из федеральных и штатных бюджетов. Закон предусматривает освобождение общественных организаций от налога с прибыли.

В России сложившаяся система управления природопользованием недостаточно использует общественный потенциал. В основах законодательства о земле, водах, недрах, лесах записаны положения о содействии общественных организаций и граждан мероприятиям по охране природы, осуществляемым государственными органами, и об обязанности государственных органов в свою очередь оказывать помощь общественным организациям в природоохранной работе. Соответствующие статьи законов носят в целом характер деклараций. Причем под общественными организациями имелись в виду профсоюзные и комсомольские, научные общества, общества охраны природы и др., т.е. организации, создаваемые в порядке государственной инициативы. Инициатива снизу, как правило, не приветствовалась. Подвижки в этом вопросе начались практически лишь в 1990 г. Законом СССР от 9 октября 1990 г. "Об общественных организациях" (который пока никто не отменял) среди прочих видов деятельности общественных организаций предусматривается и деятельность в области охраны природы. Стали возникать специализированные общественные экологические организации с довольно широким кругом задач.

Права общественных экологических организаций раскрываются в ст. 13 Закона об охране окружающей природной среды, где говорится, что общественные экологические организации имеют право: создавать общественные фонды по охране природы и расходовать их на проведение экологических мероприятий, рекомендовать своих представителей для участия в государственной экологической экспертизе по вопросам размещения и проектирования объектов, проводить общественную экологическую экспертизу, требовать в административном или судебном порядке отмены решений о размещении, строительстве, эксплуатации экологически вредных объектов, ограничении, приостановлении, прекращении или перепрофилировании их деятельности; требовать предоставления своевременной, достоверной и полной информации о загрязнении среды, мерах ее охраны; входить с предложениями о проведении обсуждения проектов, референдумов; требовать назначения государственной экологической экспертизы, ставить вопрос о привлечении к ответственности виновных должностных лиц, предъявлять в суде или арбитражном суде иски о возмещении вреда здоровью и имуществу граждан, причиненного экологическими правонарушениями; оказывать всемерное содействие государственным органам в борьбе с нарушениями природоохранного законодательства.

Исполнительные и распорядительные органы, комитеты экологии и природных ресурсов, службы санэпиднадзора обязаны оказывать общественным экологическим организациям необходимую помощь, принимать меры по выполнению их предложений и требований. Должностные лица, препятствующие использованию прав общественной экологической организации, привлекаются к ответственности [54]. Надо сказать, что деятельность общественных организаций в области защиты ОС и управления природопользованием объективным ходом событий подталкивает общественность к вопросам изменения социального устройства и разработке соответствующих политических стратегий такого изменения. Дело в том, что современное общественное устройство, тяготеющее к свободным рыночным отношениям и частной инициативе в сфере предпринимательства, часто оказывается препятствием в решении региональных и глобальных экологических проблем, не отвечает требованиям устойчивого развития. Отмечая трудности перехода к устойчивому развитию и особую ответственность развитых стран, крупный американский юрист У.Д. Рукельсхаус пишет: "Эти государства основаны на демократической системе рыночной экономики. Возникающие трудности, по иронии судьбы, присущи самой экономике свободного рынка, с одной стороны, и демократии - с другой" [55].

Решение экологической проблемы в рамках экономического либерализма усилиями только узкой группы лиц, занимающих ключевые позиции в экономической и политической

жизни страны, не заинтересованных к тому же в существенных изменениях, вряд ли возможно. Поэтому кажется вполне естественным, что общественные организации большинства развитых стран, в том числе США, поневоле пришли к выводу, что основным путем решения экологической проблемы может быть введение строгого государственного контроля за развитием экономики и привлечение широких слоев населения к участию в управлении ООС [51]. Будучи тесно взаимосвязанными с массовым общественным движением, экологическое право и управление образуют единый социально-правовой механизм природопользования, способный скорректировать эволюционные изменения в обществе в направлении устойчивого, экологически безопасного развития.

Глава 3. ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПЛАТЫ ЗА РЕСУРСЫ

3.1. Принцип платности природных ресурсов

До недавнего времени казалось естественным положение, что природные ресурсы, поскольку в них не вложено человеческого труда, ничего не стоят. Они представляют собой бесплатный дар природы и могут изыматься из ОС в любом количестве. Реальные масштабы изъятия природных ресурсов ограничиваются лишь имеющимися на сегодняшний день техническими возможностями. Однако, по мере их расширения и при отсутствии каких-либо иных ограничений изъятие природных ресурсов обрело угрожающие масштабы, а самое главное - расточительный характер. Результат вполне закономерен: нет особого резона беречь то, что легко доступно.

Идея платности природных ресурсов возникла как попытка стимулирования природопользователей к более бережному использованию природных ресурсов. В основе своей идея очень проста: за каждый квадратный метр используемой земельной площади, за каждый кубометр воды, извлеченной из водоемов, за каждый кубометр заготовленной древесины и т.д. природопользователь должен платить определенную сумму.

Долгое время в литературе бытовало мнение, что плата за природные ресурсы может взиматься лишь при условии их экономической оценки [56, 57]. Но как справедливо замечают М.Т. Мелешин, А.П. Зайцев и Х. Маринов, такая позиция нелогична и попросту оттягивает реализацию принципа платности ресурсов на неопределенное будущее, особенно если принять во внимание чрезвычайно сложное и трудоемкое дело их экономической оценки [58].

И действительно, в мировой практике платежи за природные ресурсы нашли свое обоснование в достаточно очевидном требовании - изыскать средства для проведения различного рода компенсационных мероприятий в экосистеме, из которой мы изымаем природный ресурс.

Принцип платности природных ресурсов закреплен законодательно во многих странах Европы и Америки. Существенное место ему отведено и в российском законодательстве [59]. Основные положения здесь таковы.

Плата за природопользование взимается только с юридических лиц, так или иначе использующих природную среду.

Плата за пользование природными ресурсами регулируется отраслевым природоресурсным законодательством и включает в себя платежи за право пользования ресурсами в пределах установленных лимитов, платежи за сверхлимитное и нерациональное использование природных ресурсов, а также целевые платежи на воспроизводство и охрану природных ресурсов.

Нормативы платежей за пользование природными ресурсами разрабатываются органами государственного управления соответствующим видом ресурса и утверждаются территориальными органами власти в пределах их компетенции. Плата за право пользования природными ресурсами поступает в бюджет. Целевые платежи на воспроизводство и охрану природных ресурсов идут на финансирование комплексных территориальных экологических программ и программ восстановления и охраны отдельных видов ресурсов.

В структуре платы за природные ресурсы предусматривается и такой вид компенсационных платежей, который связан с требованием возмещения всех видов потерь, причиненных юридическим и физическим лицам в результате осуществления какой-либо деятельности.

Например, в практике землепользования применение данного принципа сводилось к выделению соответствующих средств на освоение новых участков земли колхозам и совхозам, если их земли отчуждались под промышленное строительство. Принцип компенсации заложен также в порядок проведения рекультивации на землях, нарушенных разработками полезных ископаемых. Однако полной компенсации в действительности никогда не бывает. Точный расчет компенсационных затрат представляет собой в общем случае довольно трудную задачу.

В практике используются также различные виды платежей за рекреационные ресурсы в целях регулирования нагрузки. Так, на многих действующих курортах России с высокой рекреационной нагрузкой введен специальный налог на туристский автотранспорт [13]. Регулирование рекреационной нагрузки можно осуществлять также при помощи повышенных тарифов на разнообразные виды услуг, предоставляемые рекреанту в пределах санаторно-курортной зоны. На практике такие тарифы вводились стихийно.

Этот же принцип может лечь в основу регулирования экологических нагрузок в городах. Скажем, за право размещения нового предприятия в густонаселенном районе можно предусмотреть повышенную плату. Повышенная плата должна предусматриваться и в том случае, если предполагается размещение объекта в районе, представляющим определенную экологическую ценность (эстетически ценные ландшафты, близость водоема, леса и т.д.).

3.1.1. Землепользование

Регулирование землепользования является одной из наиболее важных задач в системе управления природными ресурсами. Земля - ценнейший ресурс, который выступает в качестве основного средства производства в сфере сельского хозяйства.

Между тем во всем мире наблюдаются явления деградации почвенного слоя. Каждую минуту на нашей планете 44 га плодородных почв превращается в пустыню. Площадь пахотных земель в России по официальным данным за последние 25 - 30 лет сократилась на 22% в расчете на одного жителя. Истинное сокращение пахотных земель скорее всего еще больше и достигает 30% [60].

В Черноземной полосе России только за 4 года (1976 - 1980) площадь эродированных земель, по данным Института земледелия и защиты почв от эрозии, возросла с 2,8 млн га (15,2% общей площади) до 4 млн га (2,8%), с потерей 30 - 60% урожая. В целом по стране в крайне опасном состоянии находится 12 млн га пашни (53%). Ежегодно сносится 1,5 млрд т почвы, что равносильно утрате 180 млн т зерна [61]. В настоящее время свыше половины почв подвержены эрозионной опасности [62].

Правовая охрана земель представляет собой систему государственных мероприятий, закрепленных в правовых актах и направленных на сохранение, восстановление и улучшение земель. Плата за земельные ресурсы является одним из таких мероприятий. Она предусматривается Земельным кодексом РСФСР, а также Законом РФ о плате за землю [63].

В современном земельном законодательстве РФ предусматриваются следующие виды платежей:

- компенсационные платежи в связи с отводом продуктивных земель для несельскохозяйственного производства;

- рента с землепользователей за предоставление им в пользование земель лучшего качества и месторасположения;

- уплата налога (или арендная плата) за пользование сельскохозяйственными угодьями, а также за участки земли, отведенные в установленном порядке отдельным гражданам и организациям;

- штрафные санкции за нарушение норм землепользования.

На федеральном уровне устанавливаются лишь общие принципы платности землепользования. Детальное нормирование осуществляется законодательными органами республик, краев, областей и местными органами власти.

При определении величины дифференциальной ренты сельскохозяйственных предприятий исходят не из кадастровых цен (цен замыкающих условий производства), а из уровня территориально-дифференцированных закупочных цен. В настоящее время подобный подход уже недостаточен, поскольку помимо госзаказа широко распространена практика договорных цен на сельскохозяйственную продукцию. Компенсационные платежи имеют целью сохранение площадей и объемов продукции сельскохозяйственного производства. Стоимость освоения новых земель устанавливается на местах специальными оценочными комиссиями исполнительных органов власти. Существуют целевые платежи за земельные ресурсы, идущие в фонд охраны и улучшения земель.

Норматив платежей (3) разработан и рекомендован для применения Госкомприродой СССР. Формула для его расчета имеет вид:

$$З = \gamma \cdot K / M \cdot S,$$

где γ - индекс биоклиматического потенциала региона, определяемый на основе данных земельного кадастра (тепло-, влагообеспеченность региона); K - планируемые затраты на охрану и улучшение земель; M - индекс дефицитности земель, определяемый по показателю землеобеспеченности на душу населения; S - суммарная площадь территории, охваченная данным видом платежей за землю.

В площадь S не включаются земли, занимаемые лечебно-оздоровительными учреждениями, особо охраняемые территории, заповедники, заказники, национальные парки и т.д., а также земельный фонд госземзапаса, земли под коллективные сады и огороды, приусадебные участки [64].

Платежи распространяются на государственные и кооперативные объединения, предприятия и организации всех отраслей народного хозяйства. Источником платы является прибыль. Платежи используются на создание защитных лесонасаждений, проведение противоэрозионных и противоселевых мероприятий, защиту земель от подтопления, рекультивацию и прочие предусмотренные планом мероприятия. Конкретные ставки платежей за пользование землей (земельный налог) установлены в приложении к Закону о плате за землю и корректируются в законодательном порядке каждый раз с принятием годового федерального бюджета.

Представляет интерес концепция управления ТЗР, изложенная в работе В.П. Каракина и А.С. Шейнгауза [65]. По этой концепции состояние ТЗР (земельного участка) не обязательно оценивать в денежных единицах. Важнее знать его текущее состояние, зафиксированное небольшим числом (5 - 8) качественно определенных параметров. Еще лучше, если эти параметры удастся свести к единому интегральному показателю. Важно, чтобы по прошествии некоторого времени можно было достоверно сказать, стало состояние участка лучше или хуже, используя этот интегральный показатель. Весь территориально-земельный фонд находится в распоряжении местных представительных органов власти, которые могут передавать земельные участки в аренду. Причем арендная плата должна включать в себя, наряду с обычной дифференциальной рентой, платежи, прогрессивно зависящие от упомянутого выше интегрального показателя. Если пользователь в процессе эксплуатации земельного участка ухудшил его состояние, то владелец участка вправе увеличить арендную плату. И, наоборот, при улучшении состояния участка усилиями пользователя арендная плата уменьшается. Недостатком такого механизма является то, что возникает ситуация, когда владелец земли объективно заинтересован в ухудшении состояния участка. В этом случае он получает большую арендную плату. И наоборот, если состояние земельного участка улучшается, то владелец земли будет нести "убытки" в связи с необходимостью уменьшить размеры аренд-

ной платы. Тем не менее предложенная концепция управления природопользованием представляет большой интерес и заслуживает дальнейшего развития с выходом на практические рекомендации.

3.1.2. Водопользование

Для всех стран, использующих экономический механизм в сфере водопользования, существует общее правило: разработанные тарифы на воду действуют лишь в пределах выделенных лимитов водопользования. Превышение этих лимитов штрафуются. Штрафные ставки обычно кратны ценам. Например, в Венгрии применяются 2-кратные ставки, в Болгарии - 5-кратные. Во Франции водопользователи платят бассейновым управлениям три вида налогов: 1) за забор воды (пропорционально ее объему), 2) объем безвозвратного водопотребления, 3) загрязнение водных источников сточными водами [66].

Конференция по налогообложению и ОС в европейских странах с переходной экономикой (25 - 26 февраля 1993 г. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Париж) отмечает, что вся совокупность платежей за водопользование и охрану вод должна рассматриваться как элемент общей налоговой системы, регулирующей природопользование и ООС [67]. Подобное заявление означает, что вся деятельность в сфере водных ресурсов в целом должна поддерживаться бюджетными средствами.

В большинстве стран платежи за водопользование охватывают сферу промышленности, энергетики, жилищно-коммунального и сельского хозяйства, где вода используется как технологический ресурс. Впрочем сельскохозяйственные водопотребители иногда освобождаются от платежей (Германия, Чехо-Словакия). Платежи за воду как технологическую сферу взимаются лишь в некоторых странах. Например, в Венгрии и Чехо-Словакии существует платность водопользования для гидроэнергетики, в Болгарии - для рыбного хозяйства.

Территориальная дифференциация цены на водные ресурсы используется в большинстве стран Восточной Европы, за исключением Болгарии. Кроме того, цены дифференцируются по различным категориям водопользователей (промышленность, энергетика, жилищно-коммунальное, сельское хозяйство). Территориальный разброс цен достигает 3 - 5-кратной величины, разброс по категориям водопользователей от 5- до 32-кратной величины. Последняя цифра относится к Польше. Цены варьируют также от качества воды (техническая, питьевая).

Интересным опытом в сфере управления водопользованием обладает Германия, где право частной собственности на все виды водных ресурсов, включая подземные, считается недопустимым. Водопользование осуществляется на основе специальных разрешений, причем вода предоставляется бесплатно. При распределении водных ресурсов между различными потребителями органы управления применяют не экономические, а социально-правовые критерии. А именно, используется два основных принципа: приоритет общественному водоснабжению и преимущественное право более "старого" водопотребителя. Подобная система регулирования водных ресурсов может быть более или менее эффективной лишь в условиях избыточности этих ресурсов [68]. Нередко водопользователи, расположенные выше и ниже по течению реки, вступают в конфликт по поводу распределения прав на водопользование.

Во избежание подобных конфликтов в США признаются равные права на водопользование со стороны штатов, расположенных в верхних и нижних частях речных бассейнов. В Англии грунтовые воды рассматриваются с позиции абсолютного права собственности. Это означает, что грунтовые воды составляют часть владения земельного собственника. Собственник земельного участка может распоряжаться грунтовыми водами в пределах своего участка как он считает нужным. При этом допускается полное извлечение и загрязнение воды.

В России существующие с 1982 г. тарифы на воду действуют только в сфере промышленного водопользования. К тому же они не позволяют возместить общественных затрат на водообеспечение в силу своей заниженности. И еще: плата за воду поступает в бюджет и согласно Закону об основах налоговой системы в Российской Федерации рассматривается в качестве местного налога. Все это не стимулирует рационализации водопользования и создания высокоэффективных водохозяйственных систем. В методических указаниях по расче-

ту тарифов на воду игнорируется весьма важный момент - дифференциация тарифов по бассейнам рек, их частям и длине водотоков.

Тарифы на воду из подземных источников были введены в СССР с 1984 г. Их величина предусматривает возмещение затрат на гидрогеологические работы и не более того [69].

На основании упомянутых методических подходов составлен прейскурант N 03-03 "Тарифы на воду, забираемую из водохозяйственных систем (поверхностные и подземные источники)". В 1990 г. разработаны новые методические рекомендации по определению платы за пользование природными ресурсами, в том числе водными. Согласно этим рекомендациям система платежей за водопользование включает в себя: плату за право пользования (или изъятие) водными ресурсами; воспроизводство и охрану водных ресурсов (аналог платежей за воду, забираемую из водохозяйственных систем); сброс загрязняющих веществ в водоемы.

К сожалению, в сферу платных услуг не попадают такие виды водопользования, как гидроэнергетика, речной транспорт, рыбное хозяйство и рекреация. Кроме того, методические рекомендации игнорируют площадные источники загрязнения водоемов (смыв загрязнений с городских и сельскохозяйственных земель), которые в настоящее время играют возрастающую роль в снижении качества водных ресурсов.

Некоторые авторы, например, Е.Г. Григорьев, отмечают как недостаток тот факт, что в методических рекомендациях платежи за воспроизводство и охрану водных ресурсов носят налоговый, а не целевой характер [30]. Однако имеется опасность, что ценовой подход будет стимулировать не столько экономию водных ресурсов, сколько поощрение спроса на эти ресурсы и наращивание мощности водохозяйственных систем. Но Е.Г. Григорьев безусловно прав, когда настаивает на платности всех направлений и процессов водопользования, в том числе использования водоемов как технологической среды (водопользование без изъятия воды из ее источников) [30]. Принцип "платит тот, кто загрязняет" должен быть расширен до принципа "платит тот, кто использует".

Общая цена воды складывается из трех основных компонент: цена производства воды (себестоимость плюс нормативная прибыль), норматив платы за используемые ресурсы (дифференциальная рента), норматив платы за право водопользования (абсолютная рента).

Существуют расчеты общей цены воды в разрезе бассейновых водохозяйственных объединений, республик, краев, областей. Например, в Новосибирской области, цена воды (для условий на 1 января 1993 г.) составила 102,3 коп/м³, Кемеровской области - 270,3 коп/м³ [69].

Расчеты цен на воду, забираемую из поверхностных и подземных источников, проведенные с более полным учетом факторов деятельности водохозяйственных систем, показали многократное, в несколько десятков раз, превышение этих цен сравнительно с действующими тарифами на воду, забираемую из водохозяйственных систем.

Становится все более очевидным усиление рентного фактора в экономических отношениях платного водопользования. Рентная компонента платежей (сумма дифференциальной и абсолютной ренты) в общей цене воды, как показывают расчеты, может составлять 64 - 75% (для поверхностных источников) и 87 - 92% (для подземных) [69].

Платежи за водопользование для технологических нужд промышленности и сельского хозяйства, даже если не принимать во внимание водопользование без изъятия воды из ее источников (гидроэнергетика, речной транспорт, рекреация и т.д.), дают возможность перспективного развития водного хозяйства не прибегая к помощи государственного бюджета. Напротив, как показывают расчеты реальных цен на воду, платежи за водопользование позволят пополнить бюджеты субъектов РФ, особенно в регионах с большими объемами водопользования. Обусловленное этими платежами снижение рентабельности в сфере промышленности, транспорта, строительства составит 1 - 2%. Однако в сельском хозяйстве, особенно в системе орошаемого земледелия, снижение рентабельности может достигнуть 30 - 40%

и более. Очевидно, что в этом случае придется пойти на установление льготного режима при оплате воды [30].

Сравнительно новым делом являются платежи за право водопользования. Плата за право природопользования впервые была применена в отношении пользования недрами. Она была определена в процентах от стоимости добытого сырья. Например, для подземных пресных вод норматив составляет 2 - 8% (см. постановление Правительства РФ "Об утверждении Положения о порядке и условиях взимания платежей за право на пользование недрами, акваторией и участками морского дна" от 28.10.92, N 828). Точное значение норматива платы за право пользования подземными водами определяется собственником подземных вод - субъектом Федерации [70].

Существует мнение, что для подземных пресных вод, выполняющих исключительно важные социально-экономические функции, следовало бы установить предельные уровни в размере 8 - 25%, предоставив тем самым и большую свободу выбора субъекту Федерации [30].

Нормативы платы за право водопользования отражают экономические интересы собственника водных ресурсов, т.е. в основном и главным образом субъектов Федерации. В районах с дефицитом водных ресурсов (количественным или качественным) повышение нормативов платы создает стимулы для перехода на новые водосберегающие технологии.

Однако, если в целом платежи за водопользование оказываются тяжким бременем для предприятия, то ответной реакцией может быть сокращение объемов производства, перепрофилирование, увеличение цен на выпускаемую продукцию. Это в свою очередь грозит снижением жизненного уровня населения и ростом безработицы.

Источником платежей за право использования водных ресурсов и воспроизводство и охрану этих ресурсов в пределах установленных лимитов водопользования является себестоимость продукции предприятия, при превышении лимитов - прибыль, остающаяся в распоряжении предприятий.

Плата за право водопользования поступает в городской, областной, краевой и республиканский бюджеты, а за воспроизводство и охрану водных ресурсов - на счета БВО. Норматив платы за право водопользования устанавливается на основе региональных замыкающих затрат на воду. Последние определяются как приведенные затраты на увеличение водности в регионе в расчете на единицу дополнительного объема водопользования в этом регионе [64].

В целом плата за водные ресурсы не оказала существенного давления на водопотребителей. Платежи за воду в пределах лимита включались в себестоимость продукции и полностью возвращались предприятиям в составе доходов от реализации продукции. За период с момента введения платы (1982 г.) до конца 80-х годов себестоимость продукции некоторых отраслей промышленности (черная металлургия, целлюлозно-бумажная, пищевая) возросла в среднем на 0,3%. Некоторое стимулирующее значение оказали платежи за сверхнормативное водопотребление, поскольку они влияли на прибыль предприятий. Исследования показали, что обусловленное платежами за сверхлимитное водопользование снижение прибыли предприятий составило 0,1 - 0,6% [8]. Основная роль платежей за водные ресурсы заключалась в другом - в возмещении затрат на создание и эксплуатацию водохозяйственных систем.

3.1.3. Лесопользование

Вопросы платы за лесные ресурсы осложняются тем, что лес обладает множеством жизненно важных для человека функций. В понятие лесных ресурсов входит не только лес на корню (древостой), но и многочисленные продукты побочного пользования (ягоды, грибы, лекарственные травы, пушнина и мясо диких животных, и т.д.). Кроме того, лес выступает и как носитель рекреационных функций. Он является местом для отдыха и восстановления здоровья человека. С экологической точки зрения важны водорегулирующая и почвозащит-

ная роль леса, продуцирование кислорода и абсорбционные способности лесной растительности по отношению к атмосферным загрязнителям.

Адекватная оценка лесных ресурсов, по идее, должна быть интегральной, учитывающей полный спектр всех видов "полезностей" леса, включая его экологические функции. Учет этих функций особенно сложен. Анализ отечественной и зарубежной литературы [71, 72] показывает, что до сих пор общепринятых подходов к экономической оценке водоохраных и водорегулирующих свойств леса пока не существует, хотя поиски в этом направлении ведутся интенсивно. Наиболее разработанной (в теоретическом и практическом смысле) частью проблемы экономической оценки лесных ресурсов является оценка леса как источника древесины [73, 74]. В целом лес представляет собой воспроизводимый ресурс и его экономическая оценка должна вестись по общественно необходимым затратам на воспроизводство леса.

В практике лесопользования существует множество видов платежей за использование лесных ресурсов (включая штрафы): попенная плата; суммы, вырученные от продажи различных лесных материалов (хворост, живица, пни и т.д.); плата за пастбища, добычу в лесах торфа, заготовку семян и приобретение посадочного материала; пени, неустойки за нарушение правил лесопользования и ведения лесного хозяйства. Все виды платы за пользование лесными ресурсами образуют в совокупности так называемый лесной доход.

Основная компонента лесного дохода попенная плата определяется как стоимость древесины (на корню). Стоимость эта колеблется в зависимости от лесозональной зоны, породы деревьев в древостое (сосна, ель, береза и т.д.), качества древесины (деловая, дрова), ассортимента деловой древесины (крупная, средняя, мелкая), расстояния от лесосеки до пункта погрузки или потребления (переработки) древесины. Таким образом, попенная плата неявно включает в себя дифференциальную ренту. К сожалению, попенная плата не стимулирует в должной степени к рациональному лесопользованию в силу явно заниженного уровня. В настоящее время она способна покрывать около 50% расходов на ведение лесного хозяйства, включая затраты на воспроизводство леса. В стоимости продукции лесопромхозов она составляет в среднем 7 - 8% [8].

Плата за иные виды лесопользования (заготовка пищевого, лекарственного, лесотехнического сырья, использование пастбищ, добыча торфа в лесных болотах, рекреация и т.д.) либо мизерна, либо вообще отсутствует. Необходимо стремиться к реализации следующего принципа: платить за все, что берем в лесу, воспроизводить все, что планируем брать. Данный принцип должен лежать в основе экономической организации лесного хозяйства [75].

В систему платежей за лесные ресурсы в будущем, по-видимому, войдет и оплата оказываемых лесом экологических "услуг", так называемых невесомых полезностей леса. По приблизительным подсчетам, проводимым для лесов СССР, оценка невесомых полезностей леса в 2,5 - 3 раза выше, чем его оценка как производителя древесины [76]. Расчеты проводились методом компенсирующих затрат, суть которого состоит в определении затрат на получение соответствующего эффекта искусственным путем. Например, продуцирование зеленой растительностью кислорода сопоставлялось с производством кислорода промышленным путем. Водорегулирующая функция леса оценивалась по затратам на возведение гидротехнических сооружений для регулирования речного стока и т.д.

Разумеется, такой подход во многих отношениях уязвим, поскольку не учитывает некоторые социальные аспекты, а также то обстоятельство, что далеко не все экологические функции леса можно воспроизвести искусственным путем. К тому же на практике вряд ли кто-нибудь будет руководствоваться громоздкими расчетами экономистов по оценке общей полезности леса. Главная цель - рациональное использование лесных ресурсов заготовителями древесины - может быть достигнута простым повышением попенной платы. Кстати, во многих западных странах попенная плата составляет до 80% от продажной стоимости древесины. В этих условиях древостой используется лесозаготовителями обычно до "последней щепочки". Не только сучья и пни, но даже корни деревьев идут в дело, поскольку могут слу-

жить сырьем для целлюлозной промышленности. А чистота деленок создает благоприятные условия для воспроизводства лесных ресурсов.

3.1.4. Недропользование

Природные ресурсы недр (минерально-сырьевые), в отличие от лесных, считаются невоспроизводимыми. Они формировались в течение геологических эпох и в настоящее время некоторые из видов полезных ископаемых, в частности, нефть, начинают обнаруживать признаки истощения. Тем не менее темпы подготовки запасов полезных ископаемых в большинстве случаев обгоняют темпы их добычи, и с этой точки зрения их можно считать воспроизводимыми (экономическая воспроизводимость).

Освоение ресурсов недр требует предварительных затрат: 1) на получение информации о географическом местоположении и величине запасов полезных ископаемых, их качестве, условиях эксплуатации; 2) подготовку ресурсов для производственного использования (подготовка месторождений к промышленной эксплуатации). В совокупности эти затраты служат основой для определения хозяйственной ценности ресурсов недр, т.е. их экономической оценки.

В процессе недропользования весьма важным показателем является полнота использования месторождений (полнота отработки запасов). Например, в настоящее время потери энергоресурсов в ходе их добычи из недр составляют около 60%, степень использования нефтяных месторождений - в среднем 30 - 35% геологических запасов [8]. Потери угля (в процентах от объема добычи) при шахтном способе разработки месторождений колеблются, например, по Кузбассу, от 16 до 42%, при открытом способе - от 9 до 21% [77].

Повышение коэффициента извлечения полезного ископаемого (в частности, нефти) сопровождается резким увеличением затрат. Наибольшую прибыль дает добывающему предприятию именно хищническая (а не экологически рациональная) эксплуатация недр [20]. Довольно значительный ущерб недрам наносится также при некомплексной разработке месторождений. Попутные компоненты минерального сырья часто идут в отвалы или уничтожаются, как, например, попутный газ, сжигаемый в факелах. Известно, что примерно 90% газа, извлекаемого при нефтедобыче на Ближнем и Среднем Востоке, сжигается в факелах. Для получения такого количества энергии необходимо было бы сжечь около 700 млн т нефти [78]. Для сравнения: в 1988 г. из недр Тюменской области было выкачано 394 млн т нефти [79].

В основу платы за полезные ископаемые положены отчисления на получение информации о месторождениях (геолого-разведочные работы) и штрафные санкции за нерациональное (в частности, неполное) и некомплексное использование месторождений. Причем возмещение затрат на геолого-разведочные работы обеспечивается за счет включения этих затрат в себестоимость продукции добывающих предприятий [8].

Штрафные санкции за нерациональное использование полезных ископаемых при их добыче применяются в случае сверхнормативных эксплуатационных потерь (для твердых полезных ископаемых), а также потерь, вызванных выборочной отработкой месторождений (этот вид штрафов начал применяться с 1985 г.). Штрафные ставки установлены в размере прибыли, теряемой при сверхнормативных потерях минерального сырья.

В Законе о недрах, действующем с февраля 1992 г., изложены экономико-правовые основы рационального пользования недрами. Согласно этому закону установлен лицензионный порядок пользования недрами. Лицензия выдается совместно представительными органами власти и ведомственными структурами. Этим как бы указываются два распорядителя недрами, что вряд ли следует считать нормальным. Закон предусматривает ряд требований к пользователям недр, например, наиболее полное и комплексное использование месторождений, предотвращение аварийных ситуаций и загрязнения недр. Однако требования эти далеко не всегда выполняются из-за отсутствия эффективных стимулов.

Действующий в нашей стране экономический механизм включает в себя лишь платежи за право на пользование недрами, отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, сбор за выдачу лицензий и некоторые другие платежи, в частности, плату за землю, геологическую информацию и т.д.

Мероприятия по охране окружающей природной среды в виде специальных требований содержатся в лицензии, которая в принципе может быть изъята у пользователя недрами, если указанные требования не выполняются. Иными словами, стимулы к рациональному использованию сырья и охраны недр носят часто не экономический, а скорее административный характер. Что касается платежей, то они могут быть включены в себестоимость и таким образом компенсироваться за счет потребителя минеральных ресурсов.

Плата за право пользования недрами может определяться по соглашению между собственником и пользователем недр или устанавливаться соответствующим нормативным актом. В современных условиях договорной принцип определения платы может усилить монополизм богатых минеральным сырьем регионов, которые попросту начнут диктовать величину платы за право пользования недрами.

Законодательное закрепление размеров платы также не всегда целесообразно, так как исключает возможность выбирать пользователя недр на конкурсной основе. Возможно, имело бы смысл устанавливать законодательно максимально допустимые (предельные) ставки платы за право пользования недрами на уровне 5 - 10% от стоимости добываемого сырья. Так, во всяком случае, поступают во многих странах мира. По этому пути пошла и Россия с 1992 г. Например, для коксующихся дефицитных марок угля предельная ставка регулярной (ежегодной) платы за право добычи составляет 7,5% от стоимости товарной продукции, для прочих углей - 5% [64].

Использование ресурсов недр, как правило, затрагивает интересы землепользования, а также лесопользования, поскольку ведет к потерям сельскохозяйственных и лесных земель при отводе участков горнодобывающим предприятиям. В связи с этим предусматриваются так называемые компенсационные платежи, также входящие в плату за недра. Сфера компенсационных платежей может быть расширена на случаи, когда разработка месторождений полезных ископаемых влияет на изменение условий проживания местного населения, например, на возможность заниматься традиционными промыслами в местах проживания малочисленных народов. Общая величина компенсационных платежей устанавливается отдельно для каждого конкретного случая [8].

Глава 4. ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПЛАТЫ ЗА ЗАГРЯЗНЕНИЯ

4.1. Механизм платы

Платежи за загрязнение ОС широко распространены в мировой практике. Используются они и в России.

Плата за загрязнение природной среды вводится постановлениями Правительства РФ. В настоящее время действует "Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия", утвержденный Постановлением правительства РФ от 28 августа 1992 г. N 632 [80]. Он предусматривает два базовых норматива платы: 1) за выбросы (сбросы, размещение отходов) в пределах ПДВ; 2) выбросы в пределах временно согласованных нормативов. Базовые нормативы утверждены Минприродой России после согласования с Министерством экономики и финансов РФ [81].

На основе базовых нормативов разрабатываются и утверждаются дифференцированные (по территориям) ставки платы. Они получаются умножением базовых нормативов на коэффициенты, учитывающие экологические особенности регионов. Дифференцированные ставки платы утверждаются исполнительными органами власти территорий по представлению территориальных органов Минприроды.

"Порядок" предусматривает также плату за сверхлимитное (превышающее уровень временно согласованных нормативов) загрязнение природной среды. При отсутствии у природопользователя разрешений на выброс (сброс, размещение отходов) применяется плата за сверхлимитное загрязнение, причем из прибыли предприятия. Платежи за выбросы в пределах разрешенных нормативов (ПДВ) выполняются за счет себестоимости продукции. Все, что идет сверх ПДВ, оплачивается из прибыли. Если оказывается, что платежи начинают превышать прибыль предприятия, то территориальными органами Минприроды, органами санитарно-эпидемиологического надзора и соответствующими органами исполнительной власти рассматривается вопрос о приостановлении деятельности предприятия.

Введение платы за природопользование не освобождает природопользователя от выполнения мероприятий по ООС и возмещению ущерба, причиненного экологическим правонарушением.

В мировой практике особенно широко распространены различные виды платы за сброс загрязняющих веществ в водоемы (непосредственно или через систему канализации). В европейских странах, а также в США, Канаде, Японии платежи за загрязнение водоемов носят характер штрафных санкций. Величина штрафа зависит от степени загрязнения, определяемой путем сравнения с экологическими стандартами.

Часто применяется и другой подход к определению размеров штрафа: по количеству сбрасываемых за год сточных вод, общей массе загрязняющих веществ и их токсичности. Такой подход распространен, в частности, в Нидерландах, Италии, Югославии, Франции, Венгрии. Причем в Нидерландах принимается в расчет еще и численность населения, проживающего в районе водоемов [30].

Во многих случаях величина санкций нарастает постепенно и носит предупредительный характер. Тем самым предприятиям предоставляется возможность своевременного маневра и принятия мер по предотвращению загрязнения, не подрывая их экономического потенциала.

Деятельность предприятий, направленная на улучшение состояния водной среды, стимулируется льготными кредитами, снижением нормы амортизации, уменьшением налогов и т.д.

Платежи за загрязнение водных ресурсов включают в себя платежи за сброс загрязненных сточных вод и плату в порядке возмещения услуг водоочистных сооружений.

Во Франции действуют оба вида платежей. Полученные средства используются для субсидирования и кредитования предприятий водоочистки, а также для финансирования органов управления качеством водных ресурсов. Таким образом происходит перераспределение доходов от предприятий - загрязнителей к предприятиям, осуществляющим водоохранную деятельность. Функция платежей как стимулятора снижения загрязнений отходит на второй план.

В Нидерландах сделан упор на платежи за сброс сточных вод. Причем размер этих платежей существенно выше, чем во многих других странах. Высокий уровень платежей установился, однако, не сразу. Повышение размеров платы происходило постепенно, имея в виду обеспечить стимулирующий эффект. К новым предприятиям, как правило, применяются более жесткие требования, чем к уже действующим.

В США платежи за загрязнение воды сводятся к платежам за услуги предприятий водоочистки. Платежи за сброс сточных вод не применяются. Однако на это нужно разрешение, которое дается лишь в случае обеспечения стандартов чистоты.

В целом введение платежей за загрязнение водных ресурсов не дало значительного эффекта. Тем не менее они получили большее распространение, чем платежи за загрязнение воздуха. Этот факт объясняется широкими возможностями в сфере водоочистки и необходимостью финансировать услуги водоочистных сооружений [68].

Одним из видов платы за загрязнение ОС может быть плата по возмещению ущерба природным экосистемам и здоровью человека. Механизм платы по возмещению ущерба в России функционирует на принципах гражданско-правовой ответственности, среди которых, в частности для экологии имеют значение:

- а) всеобщая обязанность для виновника ущерба возместить этот ущерб независимо от привлечения к иным видам юридической ответственности,
- б) полное возмещение причиненного вреда,
- в) ответственность организаций за действия их работников, нанесших ущерб природной среде при исполнении служебных обязанностей,
- г) солидарная ответственность при совместном причинении вреда природной среде,
- д) возмещение вреда, причиненного природной среде источником повышенной опасности (транспортные средства, станки, оборудование в рабочем состоянии, деятельность по использованию опасных химических веществ и т.д.), производится независимо от вины причинителя.

В Законе об охране окружающей природной среды РФ содержится целый раздел регулирующий правовые отношения по возмещению вреда [54].

Механизм платы по возмещению ущерба природной среде и здоровью человека в связи с загрязнением действует во многих странах. Соответствующие правовые акты предусматривают в ряде случаев довольно широкую трактовку ответственности с учетом разнообразных косвенных видов ущерба.

В частности закон может обязывать виновника загрязнения возмещать не только непосредственный ущерб, причиненный природным ресурсам, недвижимости и личной собственности граждан, но и возможные косвенные потери (убытки из-за невозможности использовать природные ресурсы, неполучение налогов или других доходов и т.д.). Предусмотрена нелимитированная ответственность в случае причинения ущерба из-за грубой небрежности, преднамеренной халатности и т.д.

Подобный закон был принят, например, в США в 1990 г. в связи с участвовавшими авариями танкеров у берегов США и загрязнением прибрежных вод нефтью (более 30 аварий в год). Отметим одну немаловажную деталь в правовой защите моря от загрязнения. В законе предусматривается, что суда, перевозящие нефть, допускаются в прибрежные воды США только после удостоверения их финансовой возможности покрыть ущерб от

случайного разлива нефти. Устанавливается фонд кредитования ответственности за катастрофы в 1 млрд дол. под эгидой береговой охраны США.

Исполнение закона опирается на сложную организационную структуру, включающую в себя помимо обычных элементов правового контроля и судопроизводства, подразделения оперативной службы реагирования. А именно, группу Национального реагирования, ударную группу береговой охраны, группы реагирования отдельных округов береговой охраны, частную Корпорацию реагирования, дублирующую деятельность государственных органов [82].

Разработка эколого-правового механизма, а тем более включающего в себя различного рода расчетные методики, требует практической апробации. Например, платежи за загрязнение в виде возмещения ущерба не всегда удастся включить в систему управления природопользованием и ООС в силу того, что расчет ущерба, особенно с учетом косвенных потерь, является исключительно сложным. Мы не имеем пока достаточно обоснованных и в то же время практически удобных методик расчета ущерба, хотя есть множество попыток получить такие методики [83 - 85]. В арбитражной практике предъявляемый причинителю вреда иск часто оспаривается и весь эколого-правовой механизм платы, таким образом, пробуксовывает.

В этих условиях платежи за загрязнения, основанные на использовании утвержденных нормативов и стандартов качества ОС, остаются чуть ли не единственным средством применения к источнику загрязнения экономических санкций. Во всяком случае, как считают американские специалисты, система прямых платежей за загрязнение, основанная на стандартах качества среды, действует более эффективно, чем эколого-гигиенические налоги [86]. В отличие от налогов прямые платежи взимаются лишь в том случае, когда превышает некоторый установленный уровень. Поэтому предприятия оказываются более чувствительными именно к такому виду платежей. Кстати в Японии такая система платежей применяется с 1973 г., раньше, чем в США.

В России опыт использования прямых платежей за загрязнения начал отсчет фактически с 1990 г., в связи с чем стала актуальной задача анализа эффективности, действенности нового экономического механизма.

В начале 1992 г. МГУ им. М.В. Ломоносова (кафедра экономики природопользования) провел анкетирование некоторых предприятий, применивших платежи за выбросы. Вопрос анкеты о влиянии платежей на усиление природоохранной деятельности предприятий получил положительный ответ в 12 случаях из 16. В целом это подтверждает целесообразность использования платы за загрязнение атмосферы. Например, выяснилось, что половина из опрошенных предприятий ускорила темпы ввода в эксплуатацию пылегазоочистного оборудования. Началась технологическая реконструкция с целью улучшения экологических характеристик производства (также в половине случаев). Вместе с тем большинство предприятий не торопились оснастить производственные мощности контрольно-измерительной аппаратурой. Их вполне устраивала приблизительная оценка выбросов.

Нашлось одно предприятие (ЗИЛ), где взимание платежей не повлияло на проведение каких-либо природоохранных мероприятий. Возможно, это произошло потому, что размеры платежей оказались слишком малы по сравнению с прибылью этого предприятия.

На предприятиях, где проводились природоохранные мероприятия, источники их финансирования оказались различными. Но чаще всего использовалась прибыль [87].

Повышенный тариф платежей за сверхнормативные выбросы оказывается обременительным для предприятий. Замечено, что в подобных случаях предприятия использовали для платежей фонд развития производства, науки и техники и старались не трогать фонд материального поощрения.

Исследования показывают, что стимулирующее воздействие платежей за выбросы имеет место тогда, когда величина платежей не превышает 10% от величины чистой прибыли предприятия. Далее начинают затрагиваться жизненно важные показатели предприятия: уровень оплаты труда работников, мероприятия в социальной сфере, финансовое обеспече-

ние производственного процесса и т.д. Соответственно наступает негативное отношение трудового коллектива к взимаемым платежам.

Оценивался и нижний порог чувствительности предприятий к плате за загрязнение. Он составил около 0,5% от чистой прибыли. На платежи ниже этого уровня предприятия не реагируют, не обращают внимания, либо без труда компенсируют путем увеличения прибыли [87].

Изучение опыта использования платежей за выбросы на предприятиях Москвы показывает также, что стимулирующее действие платежей проявляется тогда, когда затраты на природоохранные мероприятия по уменьшению выбросов окупаются снижением платежей. Если же такой окупаемости нет, то повышение ставок платы ничего не дает [87].

Отметим еще один важный момент, который следует иметь в виду при анализе эффективности введенного в действие эколого-правового механизма платежей. Речь идет о необходимости индивидуального подхода к предприятиям. Предприятие - достаточно сложный механизм, чтобы его реакция на платежи описывалась простой зависимостью. Многое зависит от характера производственной деятельности, особенностей организации управления, конкретных возможностей проведения различных видов природоохранных мероприятий и т.д. На одну и ту же ставку платы, на один и тот же размер платежа разные предприятия будут реагировать по-разному.

Поэтому нужен сугубо индивидуальный подход: каждому предприятию своя плата. Затем по истечении года должен проводиться новый анализ и по его результатам платежи необходимо корректировать опять-таки в индивидуальном порядке. Лучше всего, если вся эта работа будет выполняться специальной группой сотрудников природоохранной службы, оплата труда которой будет определяться достигнутыми результатами экологического регулирования.

К проектам нового строительства и реконструкции целесообразно подходить с большей строгостью. Например, требовать, чтобы объем выбросов на единицу продукции был в несколько раз ниже, чем на действующих предприятиях. Такой подход практикуется в Японии, где законодательно установлено 7-кратное снижение упомянутого показателя [88].

4.2. Тенденции развития механизма

Формированию механизма платы в России предшествовал ряд важных нормативных документов. Среди них следует упомянуть прежде всего Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 января 1988 г. N 32 "О коренной перестройке дела охраны природы в стране" [89]. Именно оно дало толчок разработке методик по определению ставок платы за загрязнение природной среды. Затем было разработано "Временное типовое положение об образовании и использовании фондов охраны природы", утвержденное Госкомприродой СССР, Госпланом СССР и Минфином СССР 11 июля 1989 г.. Были разработаны также "Временные методические рекомендации по определению платежей за загрязнение природной среды", утвержденные Госкомприродой СССР. Началась непосредственная работа на местах по внедрению нового природоохранного механизма в виде специальных положений. Например, Новосибирский городской Совет народных депутатов на одной из своих сессий (25 сентября 1989 г.) принял Положение об экономических санкциях, применяемых к предприятиям и организациям города за загрязнение ОС.

Подобные же положения принимались и в других крупных городах. На областном уровне соответственно принимались решения об образовании и использовании местных фондов охраны природы, куда должны были поступать платежи за загрязнение ОС. На предприятиях активизировалась работа по инвентаризации выбросов и сбросов, велись другие подготовительные мероприятия.

Разработанная в 1989 г. методика определения платежей за загрязнения ОС прошла апробацию в 1990 г. в 6 регионах страны. Проведенные по методике расчеты, в частности, в

Красноярском крае, показали, что размеры платежей за загрязнения значительно превышают финансовые возможности предприятий. Так, на Красноярском ЦБК плата за загрязнение превысила всю балансовую прибыль. На алюминиевом заводе сумма начисленных платежей примерно совпала с хозрасчетным доходом. Позднее эта методика корректировалась, но существенных изменений не претерпела.

На практике чаще действовала система штрафов, которая, впрочем, была малоэффективной из-за символической величины штрафных санкций. Реже, но столь же неэффективно применялись санкции в виде платежей по возмещению экономического ущерба, обусловленного загрязнением природной среды.

Показатели экономического ущерба иногда пытаются использовать для исчисления ставок платежей за нормативно-допустимый выброс в рамках так называемого затратно-ущербного подхода [64]. Размер ставки платежей в этом случае определяется как некая нормативная экономическая оценка ущерба в расчете на единицу приведенной суммарной массы выбросов в пределах установленных норм и лимитов. Величина годового экономического ущерба входит также в формулы по расчету платежей за сброс сточных вод в канализацию [64]. Если принять во внимание громоздкость исчисления показателей экономического ущерба и сопутствующее этому привлечение информации, носящей характер экспертных оценок, то становится понятным, почему затратно-ущербный подход не получил широкого распространения и поддержки в высоких инстанциях. Сложность расчета нормативов платежей должна, как минимум, окупаться надежностью и научной обоснованностью получаемых результатов. Иначе к подобным нормативам трудно относиться с доверием.

На практике развитие механизма платы пошло в рамках прежнего методического подхода, заложенного во Временных методических рекомендациях... Госкомприроды. Отметим, что и данный подход обладает рядом недостатков. Один из них заключается в том, что при определении размеров платы за загрязнение природной среды рекомендуется принять в расчет капитальные вложения предприятия, направляемые на достижение лимита по выбросам (сбросам) в планируемом году. Платежи уменьшаются на величину этих затрат.

При таком подходе возникает возможность списания на природоохранную деятельность затрат, не имеющих в действительности к ней отношения. Кроме того, может оказаться, что расходуемые на природоохранные мероприятия средства используются неэффективно и, в конечном счете, не достигают цели. Поэтому предпочтительнее всю сумму платежей (без каких-либо вычетов) концентрировать в региональном (городском) экологическом фонде. Из этого фонда целевым назначением могут выделяться предприятиям средства на проведение необходимых природоохранных мероприятий.

Вызывает сомнение также использование единого норматива при определении платы в пределах лимита и сверх его. При превышении лимита платежи (даже без учета повышающего коэффициента кратности) часто оказываются непосильными для предприятий. Необходимо также отметить, что научно обоснованных лимитов на размещение отходов в ОС, в частности, твердых отходов пока не разработано. Все это, как справедливо отмечается в работе [64], свидетельствует о том, что методика расчета платежей за загрязнение природной среды нуждается в дальнейшем совершенствовании и практической апробации.

Тем не менее Постановлением N 13 Совета Министров РСФСР в 1991 г. [90] вновь вводились нормативы платы за сброс загрязняющих веществ в природную среду, в целом сохраняющие прежние методические ошибки. В частности, Постановлением разрешалось в счет платежей зачислять предприятиям освоение средств на выполнение природоохранных мероприятий. Этим нарушается принцип поощрения по конечным результатам. В самом деле, даже если выделяемые на природоохранные мероприятия средства действительно осваиваются, нет никакой гарантии, что снижение выбросов (сбросов) реально произойдет. Можно привести много примеров, когда введенные в эксплуатацию очистные сооружения действовали неэффективно или вовсе простаивали из-за различного рода неполадок, которые не устранялись [91].

Целесообразно отказаться от подобного рода учета природоохранных затрат в методиках по расчету платежей за загрязнение. Уж лучше давать на природоохранные мероприятия льготный кредит или, в соответствии с рекомендацией П.Н. Воронцова [92], рассматривать предприятия как пайщиков некоторого акционерного общества, создающих региональный фонд охраны природы за счет регулярных платежей за загрязнение. Деятельность этого фонда должна оцениваться по конечному эффекту - снижению массы выбросов (сбросов) за расчетный период. При этом следует принимать во внимание экономические возможности предприятий.

Имеет смысл придать нормативам платы за загрязнение смысл налоговых ставок, которые можно корректировать в зависимости от фактических результатов природоохранной деятельности. Последние можно оценивать по объемам выбросов(сбросов) загрязняющих веществ. Если они снижаются, то снижается и налоговая ставка. Величина снижения (или повышения) налоговых ставок за загрязнение природной среды определяется экспертным (эмпирическим) путем и утверждается решением местных (территориальных) органов власти на определенный срок (например, на 1 - 2 года).

Стимулировать предприятия к снижению выбросов (сбросов) можно также в форме поощрительных выплат из экологических фондов за конкретные результаты природоохранной деятельности. При наращивании объемов выбросов (сбросов) целесообразно применять штрафные санкции, которые будут тем больше, чем больше прирост упомянутых объемов в единицу времени (например, за 1 год). Величина поощрительных выплат и штрафных санкций опять-таки определяется экспертным путем с учетом результатов уже накопленного опыта экологического регулирования.

Механизмы управления ООС должны быть по возможности простыми. Эта же мысль содержится и в работе [68]. Авторы пишут, что в реальной практике целесообразно применить итеративный подход к установлению платежей за загрязнение. Оптимальный уровень загрязнения в этом случае является предметом экспертной оценки, а платежи, обеспечивающие достижение этого уровня, определяются путем корректировок в ходе итеративного процесса в зависимости от поведения предприятий-загрязнителей. Такой тип платежа за загрязнение не имеет целью компенсировать наносимый загрязнениями ущерб, а выполняет роль стимула к проведению природоохранных мероприятий [68]. При этом желательно, чтобы итеративно определяемых параметров было как можно меньше. Лучше всего, если это будет какой-то один параметр. В этом случае итеративный процесс будет быстрее сходиться, и, следовательно, более эффективно отслеживать возникающие изменения в общей экономической ситуации.

Более обобщенной должна быть и характеристика предприятия. В качестве таковой можно взять, например, так называемую категорию опасности предприятия (КОП), определяемую по формуле [14, 31, 77]:

$$КОП = \sum_{i=1}^n (M_i / ПДК_i)^{\alpha_i}$$

где M_i - масса выброса i -го вещества, $ПДК_i$ - среднесуточная предельно допустимая концентрация i -го вещества, α_i - безразмерная константа, позволяющая соотнести степень вредности i -го вещества с вредностью сернистого газа.

Значение для веществ 1, 2, 3 и 4-го класса опасности соответственно равно 1,7; 1,3; 1,0; 0,9. Для КОП можно просто директивным путем установить размер платежа. Например, S руб. за единицу КОП. Тогда общий размер платежей за выброс будет равен $S \cdot КОП$ руб. Поскольку реальная опасность предприятия зависит еще и от природно-климатических условий местности, где оно расположено, то платежи можно поставить в зависимость от рассеивающей способности атмосферы. Существует безразмерный показатель, который используется в

метеорологии для оценки этой способности - метеорологический потенциал рассеивающей способности атмосферы (МПА). Он определяется по формуле [14, 31, 77]:

$$МПА = \frac{P_{ш} + P_{т}}{P_{о} + P_{в}},$$

где символом P обозначена повторяемость: скорости ветра 0 - 1 м/с ($P_{ш}$), дней с туманами ($P_{т}$), дней с осадками $P \geq 0,5$ м/с ($P_{о}$), дней со скоростью ветра ≥ 6 м/с ($P_{в}$). С учетом МПА можно было бы установить платежи за выбросы в соответствии с формулой:

$$S_{выб.} = s \cdot КОП \cdot МПА.$$

Величину выброса можно корректировать ежегодно в зависимости от эффективности работы платежного механизма. Аналогичный подход целесообразно применить и к исчислению платежей за сброс сточных вод. Главное в этом подходе - опора на обобщенные характеристики предприятия, минимум итеративно определяемых параметров (норматив платежей), ориентация на конечный результат (реальный уровень воздействия на природную среду). Все эти моменты присущи описанной методике расчета платежей $S_{выб.}$. Причем величина норматива платы s у каждого предприятия должна быть своя для того, чтобы можно было учесть индивидуальные особенности предприятий, проявляющиеся в различии их реакций на платежи. При заданном нормативе s реальная возможность снизить свои платежи за загрязнение природной среды у предприятий только одна - уменьшить величину выбросов и прежде всего выбросов веществ, относящихся к 1-му классу опасности.

В регионе с худшими природно-климатическими характеристиками, т.е. при худших условиях рассеивания примесей в атмосфере, размеры платежей S при прочих равных условиях будут выше. Размещенные на территории таких регионов предприятия должны быть особенно настойчивы в проведении природоохранных мероприятий, чтобы снизить размеры платежей.

Можно ожидать, что развитие механизма платежей за загрязнение природной среды в целом будет определяться критериями простоты, наглядности и практического удобства. Применяемые на сегодняшний день методики этим требованиям, к сожалению, не удовлетворяют. Возможно в этом одна из причин трудности их внедрения в систему управления ООС. Но есть и иные факторы, которые способны поколебать уверенность в эффективности платежей за загрязнение природной среды. Например, известный специалист в области экологического права М.М. Бринчук приводит такую мысль. Платежи и штрафные санкции за загрязнение ОС и возмещение ущерба, обусловленного нерациональным использованием природных ресурсов, вряд ли будут иметь решающее значение в изменении психологии потребительства. Часто эти платежи и штрафы воспринимаются производителями как лицензия на загрязнение ОС. Они слабо стимулируют к разработке и внедрению малоотходных технологий [18]. Надо, кроме того, иметь в виду, что платежи объективно рожают заинтересованность в загрязнении у тех организаций, в адрес которых они направляются. Как это ни парадоксально, но даже органы ООС и природных ресурсов косвенно заинтересованы в сохранении высокого уровня таких платежей, ибо с ними связано финансирование некоторых видов их деятельности [93]. Отметим и еще один немаловажный фактор экономического свойства. С 1991 г. цена продукции стала включать плату за загрязнение, что стало еще одной причиной раскручивания инфляционных явлений. В конечном счете, решение взимать платежи за загрязнение в современных условиях скорее всего приведет к увеличению финансового бремени на потребителя.

В отличие от проблемы рационального использования природных ресурсов проблема защиты ОС от загрязнений обладает важной особенностью. Она заключается в том, что здесь

непосредственно затрагиваются интересы человека, охраны его здоровья. Поэтому в этой сфере кажется целесообразным применение широкого спектра административных мер как более оперативных по сравнению с экологическими методами. Меры по запрещению, ограничению экологически опасной деятельности человека, идущие по линии административных санкций, быстрее достигают своей цели.

Экономические методы управления в области ООС, конечно, могут и должны применяться. Однако их возможности в сфере контроля за использованием токсических веществ, за безопасностью обращения с этими веществами весьма ограничены. Трудно себе представить, чтобы в основу борьбы с уголовными преступлениями, угрожающими здоровью и жизни людей, были положены "преимущественно экономические методы". Провозглашенная в свое время политика "решительного перехода от преимущественно административных к преимущественно экономическим методам управления природоохранной деятельностью" представляется недостаточно обоснованной. Правильно было бы найти оптимальное сочетание административных и экономических методов, причем экономические методы должны дополнять административные. Тем более, что, как отмечает О.С. Колбасов, "охрана природы - дело дорогостоящее, обыкновенно не дающее коммерческой прибыли" [94].

Глава 5. КОМПЕНСАЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ В СИСТЕМЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

5.1. Принцип компенсации

В литературе иногда можно встретить примеры, указывающие на возможность получать доходы от природоохранной деятельности. Например, в работе [95] приводится факт, когда южно-калифорнийская корпорация "Нортроп" сумела сэкономить за 3 года 20 млн дол. при проведении программы сокращения отходов. В этой же работе называется компания "Полярнойд", которая намерена получать еще большие доходы от реализации программы сокращения масштабов использования токсичных веществ и образования токсичных отходов. Прибыльный экобизнес часто бывает возможен в условиях, когда эффективно действуют получившие в последнее время развитие различного рода компенсационные механизмы. Этими механизмами финансовые средства перекачиваются от фирм с грязным производством к фирмам, активно занимающимся природоохранной деятельностью. В результате выбросы загрязняющих веществ в одном месте как бы компенсируются их сокращением в другом месте. Без соответствующих правовых регуляторов это сделать было бы невозможно, поскольку ни одна фирма, загрязняющая своей деятельностью ОС, не согласится добровольно на передачу своих средств в пользу тех, кто осуществляет компенсационную, природоохранную деятельность.

Общая идея компенсации достаточно проста и в то же время важна настолько, что может быть возведена в принцип: при хозяйственной деятельности нарушение состояния природной среды неизбежно. Поэтому, неблагоприятные экологические последствия, которые уже имеют место или даже ожидаемые, должны компенсироваться мероприятиями по улучшению, воспроизводству природной среды. Вырубаемый под новостройки лес должен быть возмещен лесопосадками. Пусть он будет высажен там, где его мало. Вылавливаемая рыба должна компенсироваться улучшением состояния нерестилищ, строительством рыбопроизводных заводов, отвод земель под промышленные, транспортные и прочие нужды - улучшением земель на соседних территориях и т.д.

Там, где возможно, компенсация обеспечивается проведением соответствующих работ силами организаций, нарушающих состояние природной среды, там, где это невозможно, - денежными средствами.

Опыт освоения природных ресурсов Сибири показывает, что принцип компенсации здесь часто нарушался. Природные богатства Сибири представлялись поистине неистощимыми. Никому не приходило в голову требовать компенсации при сведении лесов под строительство дорог, городов и поселков. К тому же в условиях Сибири искусственное выращивание лесов - проблема достаточно сложная. Что касается бореальных лесов, то их воспроизводство практически невозможно, как невозможно и восстановление тундрового покрова после его нарушения гусеницами вездеходов. Тем не менее вопрос о компенсации всплыл в совершенно неожиданной и даже резкой форме, когда выяснилось, что малочисленные народы Крайнего Севера оказались под угрозой полного исчезновения. Поясним, о чем идет речь.

Компенсация негативных последствий для малочисленных народов в местах проживания с традиционной хозяйственной деятельностью, где ведется добыча полезных ископаемых или осуществляются меры по промышленному освоению территории, включает в себя, как минимум, возмещение ущерба, обусловленного снижением продуктивности оленьих стад, охотничьих угодий, рыбохозяйственных водоемов и т.д. Но принцип компенсации требует большего. Должны быть выделены средства для создания рабочих мест и профессиональ-

ной подготовки кадров из коренного населения после неизбежного ограничения возможностей продолжать традиционную хозяйственную деятельность.

Остается неясным, тем не менее, чем компенсировать ущерб, который наносится природным экосистемам, а также исторически сложившимся формам этнического бытия. Что, если новые рабочие места не устраивают аборигенное население и оно не желает мириться с утратой своих культурных традиций?

Принцип компенсации, реализуемый в чисто экономическом плане, не дает желаемого результата в сфере социально-экологической, не обеспечивает требований устойчивого развития. Более предпочтительной является натуральная компенсация. В узком смысле слова это означает, например, что природопользователь обязуется провести работы, связанные с воспроизводством нарушенных экосистем, рекультивацию земельных участков и т.д.

В широком смысле слова натуральная компенсация включает в себя весь тот комплекс мер, которые осуществляет общество в целях сохранения природной среды и биосферы. Этот комплекс нельзя возложить на природопользователей. Требуется особая форма деятельности - природоохранная и природоформирующая. Это фактически означает, что исполнение компенсационной функции во многих случаях ляжет на плечи государства, на его регулирующие природопользование органы.

В западных странах с развитыми формами частной собственности вопрос о компенсации нередко возникает при попытках установить контроль над особо ценными природными комплексами и территориями. Например, природоохранное законодательство, принятое в США, начиная с 70-х годов на федеральном, штатном и местном уровнях, зачастую входит в противоречие с правами собственников на землю. Противоречие это настолько острое, что в США даже сформировалось "движение за права собственников" [96], имеющее много активных сторонников. Правовой основой его развития стала 5-я поправка к Конституции США, гласящая, что частная собственность, отчуждаемая в интересах общественного использования, подлежит "соответствующей компенсации". Собственник может добиться компенсации через суд. В палату представителей конгресса США представлены законопроекты, направленные на защиту прав собственников. Один из них - законопроект Дж. Хейса о классификации национальных водно-болотных угодий по их экологической ценности - дает право собственнику требовать соответствующей финансовой компенсации от государства, если оно хочет сохранить ту или иную заболоченную территорию в неприкосновенности.

Подобная форма компенсации носит упреждающий характер: компенсируются возможные экологические последствия, которые могут наступить при хозяйственном использовании принадлежащих собственнику земель. Принцип компенсации широко используется также в системе здравоохранения при возмещении ущерба здоровью населения, обусловленного загрязнением ОС.

5.2. Компенсационные механизмы рыночного типа

Два источника загрязнения можно связать отношением, в рамках которого увеличение выбросов на одном источнике автоматически влечет за собой эквивалентное снижение выбросов на другом. Для этого достаточно установить общее ограничение на выброс загрязняющих веществ и предоставить предприятиям возможность договориться о распределении квот. На практике оказалось удобнее заменить договорные отношения отношениями купли-продажи квот на выбросы.

Такая система торговли правами на выброс была введена в США в соответствии с Законом о чистом воздухе 1990 г. Первоначально предметом торговли стали разрешения на выброс сернистого газа (SO_2). Каждое разрешение давало право его владельцу на выброс 1 т SO_2 в год. Ориентировочная стоимость (цена) одного разрешения составляла 750 - 1500 дол.

Суммарный выброс по всем разрешениям устанавливался на уровне ниже фактических выбросов 1987 г. С другой стороны, возник спрос на воздухоочистное оборудование. Компании, выпускающие такое оборудование, устремились на рынок торговли разрешениями. У предприятий появилась возможность делать выбор: либо скупать разрешения на выбросы, либо проводить мероприятия по установке воздухоочистных сооружений.

Естественно, что предприятия, которым в силу специфики своего производства или используемого производственного оборудования проведение природоохранных мероприятий обойдется слишком дорого, будут приобретать разрешения на выброс. Таким образом, в целом компенсационный механизм обеспечивает минимизацию затрат на проведение природоохранных мероприятий при фиксированной величине суммарного выброса.

В США было подсчитано, что внедрение компенсационного механизма дает экономию около 1 млрд дол. в год [97]. Предполагалось применить этот механизм для регулирования выбросов NO_2 и других загрязнителей. В Калифорнии торговлю разрешениями на выброс этих загрязнителей планировалось начать с 1994 г. Причем для предприятий, у которых масса выбросов составляла 4 т/год и более, участие в торговле было обязательным.

Описанный компенсационный механизм по регулированию выбросами пользуется в США большой популярностью. На Конференции ООН в Рио-де-Жанейро (июнь 1992 г.) представитель Чикаго выступил с предложением создания глобальной программы торговли разрешениями на выброс углекислого газа с целью предотвращения угрозы потепления климата. С подобным предложением позднее выступала Индия.

В апреле 1993 г. ЭПА организовало аукционную распродажу разрешений на выбросы SO_2 и заработало на этом 21 млн дол., распродав 150 тыс. разрешений [98]. Любопытно, что 95% разрешений приобрели угольные электростанции. По всей видимости, использование оборудования по очистке дыма угольных электростанций от SO_2 представляет пока значительные трудности. Тем не менее ЭПА надеется, что к 2000 г. выбросы SO_2 удастся сократить на 10 млн т по сравнению с уровнем 1980 г.

К торговле правами на выбросы готовятся правительства Мексики и Польши.

Интересный эксперимент был поставлен шт. Северная Каролина США по регулированию сбросов азотных и фосфорных соединений городами и сельскохозяйственными районами, используя компенсационный механизм [99]. Был задан общий лимит по сбросам. Оказалось, что в сельскохозяйственных районах затраты на снижение сбросов меньше, чем в городах в силу простоты методов удержания навозной жижи (устройство залуженных ложбин и отстойников). За счет продажи разрешений городам был создан фонд помощи сельскому хозяйству в предотвращении вредных стоков, из которого фермеры брали средства для покрытия своих затрат на природоохранные мероприятия.

Наряду с механизмом компенсации рыночного типа иногда используют также залоговый принцип, где предусматривается компенсация ранее произведенных затрат. Например, при продаже автомобилей с покупателя берется дополнительная сумма (залог), которая ему впоследствии компенсируется (возвращается) при условии, если владелец автомобиля сдает отработанное моторное масло в соответствующий приемный пункт [100].

Возвращаясь к механизмам компенсации рыночного типа нетрудно заметить одну особенность: наиболее распространены они в области регулирования выбросов в атмосферу.

Торговля правами на загрязнение водных ресурсов получила существенно меньшее распространение, чем торговля лицензиями на атмосферное загрязнение. Это связано со спецификой гидросферы, представленной в основном речными системами.

К 1989 г. было лишь две попытки внедрить торговлю правами на сброс - на р. Фокс (шт. Висконсин) и на водохранилище Диллон (шт. Колорадо). Первоначальные права на загрязнения распределялись в соответствии со стандартами загрязнения - допущенными объемами загрязнения (аналог наших стандартов ПДС).

Однако свобода продаж ограничивалась требованием к продавцу обеспечить на своей фирме наилучшую из существующих технологий. Лишь в этом случае фирма получала разрешение на продажу своих прав на загрязнение [68].

Особенность "торговли правами" состоит в том, что данная система фактически препятствует созданию в регионе новых предприятий. Если такое предприятие создается, то возникает непростая задача перераспределения прав на загрязнение между существующими предприятиями с соответствующим уменьшением допущенных объемов загрязнения. В подобных случаях развитые страны используют компенсационные механизмы иного типа. Их называют системами компенсационных расчетов (СКР).

Смысл такой системы заключается в следующем. Предприятие, заинтересованное в расширении или в новом строительстве, сопровождающемся увеличением выбросов в регионе, получает на это право при условии, что оно оплатит другим предприятиям проведение мероприятий по соответствующему снижению выбросов. Естественно, что средства нужно направлять туда, где добиться снижения выбросов будет легче всего. Причем эти затраты

включаются в смету проекта расширения или нового строительства с самого начала (на стадии проектирования) [13].

Формирование региональных рыночных систем природоохранного регулирования (типа СКР) является сложной задачей, до конца не решенной пока и в США [13]. Главная трудность - отсутствие обоснованных критериев компенсации. Часто приходится сопоставлять выбросы различного химического состава. Но даже выбросы одинакового химического состава бывают далеко не равноценны, если они имеют место в различных условиях (например, в черте города и в пригородной зоне).

Тем не менее сама идея компенсации представляется практически значимой. Случаи, когда мы вынуждены соглашаться на строительство заведомо грязного производственного объекта, нередки. Но тогда логично потребовать от финансирующей строительство организации средства на природоохранные мероприятия в тех местах, где они могут эффективно осваиваться на эти цели. Допустимо, если величина компенсационных платежей будет рассчитана чисто экспертным путем, скажем, компетентной комиссией при территориальных органах власти.

Наиболее общим критерием допустимости торговых сделок с разрешениями на выбросы между различными источниками загрязнения региона является требование неухудшения контролируемых показателей качества воздуха после сделки по сравнению с их значением до проведения сделки [101].

Впрочем, к вариантам компенсационных расчетов могут предъявляться и более жесткие требования. Например, требование улучшения качества воздуха на некоторую заданную величину. Однако выполнить это требование на практике бывает далеко не просто. Поэтому оно может быть предъявлено лишь на отдельные виды поллютантов.

В целом СКР предстоит более или менее длинный путь совершенствования, прежде чем они станут обычным явлением практики.

Глава 6. ПЛАНИРОВАНИЕ В ЭКОЛОГИИ И ЕГО ЭКОЛОГИЗАЦИЯ

6.1. Принцип планирования

План есть упорядоченная по времени система мероприятий по достижению поставленной цели. Планирование необходимо даже в условиях рыночного хозяйства, поскольку перед каждым предпринимателем стоит цель получения максимальной прибыли. Другое дело, что планирование в этом случае осложняется объективной трудностью более или менее точного прогноза рыночной конъюнктуры, подверженной действию стихийных сил.

Цель сохранения природной среды делает необходимым экологическое планирование, т.е. разработку системы мероприятий по охране различных природных комплексов и предупреждению загрязнения среды. Поскольку экологические цели в условиях современного производства приобретают все более фундаментальный характер, то принцип планирования в экологии начинает предъявлять все более жесткие требования к системе управления экономическими процессами. И одно из этих требований заключается в укреплении планового начала в самой хозяйственной деятельности и в корректировке ее целей. Принцип экологического планирования начинает как бы "иррадиировать" на всю систему хозяйства.

Изменяется и сам характер планирования в экологии. Если прежде оно было ориентировано в основном на создание очистных сооружений (пассивное планирование), то в последние годы его лейтмотивом становится предотвращение загрязнения. Это означает более глубокое проникновение экологических требований в экономику. Экологическое планирование становится активным, доминирующим началом в самых различных сферах производства.

Отмеченные тенденции носят мировой характер, затрагивая многие страны мира. Так, принцип предотвращения загрязнения стал в последние годы основным принципом экологической политики в США [102].

В марте 1993 г. Б. Клинтон поручил А. Гору провести национальное обследование всех государственных программ с целью повышения их эффективности и учета в них принципа предотвращения загрязнения. В августе 1993 г. издан президентский Указ, предписывающий учитывать требование предотвращения загрязнения в сфере: материально-технического снабжения, политических мероприятий и повседневных операций. Создана новая оргструктура при Белом доме - Управление по экологической политике. Реализация принципа предотвращения загрязнений особенно важна в сфере производства и использования токсичных веществ. Поэтому внедрение планового начала в этой области началось уже в 80-х годах в шт. Орегон и Массачусетс. Они первыми в США приняли свои законы о контроле за использованием токсичных веществ и планировании деятельности предприятий. Опыт шт. Орегон показал, что лучшим способом снизить негативное воздействие химических веществ на здоровье человека в производственных условиях и ОС является не только техническая помощь предприятиям и мониторинг использования химических веществ, но и участие предприятий в комплексном производственном планировании. Все предприятия Орегона, охваченные федеральной инвентаризацией токсичных выбросов, и все крупные генераторы опасных отходов, обязаны иметь такие планы. В 1992 г. таких предприятий в шт. Орегон было 969. В планах должны присутствовать 7 ключевых компонентов, в т.ч. письменно оформленные заявления о политике управления и о задачах плана. Если предприятие не подготовит план, Министерством издается извещение, обязывающее предприятие исправиться в течение 90 суток, иначе издается распоряжение о невыполнении и назначаются общественные слушания. Эти меры оказались весьма эффективными, чтобы заставить предприятия вовремя готовить планы [103].

Плановые задания по сокращению загрязнения ОС нередко издаются в виде соответствующих законов. Например, принятый несколько лет тому назад Конгрессом США Закон требует перехода к 2000 г. на новый менее загрязняющий тип бензина, что, как полагают некоторые авторы, приведет к повышению цен на топливо более

чем на 25% [104]. Более усовершенствованный тип бензина 2000 г. потребует планомерных изменений в технологических процессах, а, следовательно, и переоборудования (реконструкции) предприятий.

В ФРГ в Законе об административном производстве планирование экономической деятельности рассматривается как средство правовой ООС. Такая позиция представляется вполне обоснованной, если принять во внимание, что любой план развития производства и производственного строительства будет обязательно включать в себя также экологические аспекты. В частности, придется считаться со ст. 7 Закона об обезвреживании и удалении отходов, который регулирует отношения в области строительства и эксплуатации стационарных сооружений для обезвреживания и удаления отходов [105].

Экологическое планирование нередко выливается в форму региональных программ развития. В этом случае оно неотделимо от социально-экономического планирования. Определенный опыт в формировании и реализации региональных программ развития накоплен в Японии [106]. В основу регионального планирования здесь кладется выделение так называемых территориально-производственных образований (ТПО), которые являются объектом комплексного планирования во всех сферах: экономической, экологической, социальной. Причем решающую роль в формировании реализации региональных планов играют местные органы власти (муниципалитеты, префектуры). Эти же органы обеспечивают в основном и финансирование программ. Центральное правительство призвано содействовать развитию ТПО посредством кредитов, временного освобождения от налогов отдельных предприятий ТПО и т.д.

Комплексы, подобные ТПО, получают все большее распространение также в США, Франции и некоторых других странах.

На пути широкого распространения принципа планирования природопользования и ООС встает частная собственность на землю и другие природные ресурсы.

Например, более 50% земель так называемых коммерческих лесов в США находятся в частной собственности. Это отнюдь не способствует их сохранению и воспроизводству. Продуктивность этих частных лесов крайне низка из-за хищнических методов лесозаготовок. В большинстве своем леса на указанных землях были вырублены полностью без проведения каких-либо лесовосстановительных мероприятий [107].

Зато в государственных лесах США действует принцип планирования лесопользования. Законодательством США функция формирования планов возложена на Службу леса. Горизонт планирования составляет обычно 10 - 16 лет. Основное требование к планам - поддержание досрочной продуктивности лесов. Для лесных территорий, где планируются рубки, устанавливаются нормы "разрешенных рубок". Закон запрещает перерубы, а также попытки выполнить плановые нормы за счет леса, не достигшего полного созревания. Более того, в планах предписываются методы заготовки древесины (сплошная рубка и ее разновидности, выборочная рубка) и способы ее транспортировки (надувные баллоны, тракторы, вертолеты). И еще немаловажная особенность: планы лесопользования в США являются предметом экологической экспертизы [107].

Принцип планирования действует также в сфере федерального землепользования, что закрепляется Федеральным законом о земельной политике и управлении 1976 г. [108]. Теперь, когда многие страны стоят перед необходимостью разработки концепции устойчивого развития своих территорий, принцип планирования приобретает особую значимость. Любое региональное развитие, предполагающее экологическую сбалансированность, невозможно представить себе вне рамок планирования [109].

С экологической точки зрения важно также планирование использования (зонирование) территорий, которое заслуживает отдельного рассмотрения.

6.2. Зонирование территорий

Все виды социальной и экономической деятельности осуществляются в пределах определенного географического пространства и предполагают различные способы использования территориального ресурса. По большей части использование территорий - стихийный процесс. Внедрение в этот процесс планового начала произошло прежде всего в районах интенсивного природопользования, какими стали быстро растущие агломерации.

Рациональное использование территорий городов, предполагающее экологически целесообразное размещение различных видов хозяйственной и социально-бытовой деятельности,

стало особенно актуальным, когда население городов перевалило миллионную отметку. Застройка и реконструкция городских территорий стали объектом планирования. Возникла необходимость в классификации территорий по видам ее использования, что привело к выделению так называемых функциональных зон: промышленная, селитебная (жилая), коммунально-складская, санитарно-защитная, транспортная инфраструктура, рекреация (зеленая зона) [110].

В городах Японии, которые одни из первых перешагнули за миллионную отметку, система зонирования была внедрена с 1930 г. Широкое распространение получили санитарные зоны. В настоящее время зонирование в Японии регулируется Законом о городском планировании и Законом о нормативах в городском строительстве. Существует три вида регулируемых зон (селитебные, коммерческие, промышленные). В регулируемых зонах действуют ограничения на высоту зданий, планирование зеленых насаждений и другие нормативы [111].

В России сложилась несколько иная ситуация. Земельным кодексом РСФСР установлено, что генпланы городов определяют основные направления использования городских земель [112]. Однако зафиксированное в генпланах зонирование территории не имеет правового статуса. Градостроительные документы сплошь и рядом игнорируются городской администрацией, руководством министерств и ведомств. За нарушение планов использования территорий никто не несет ответственности. Отсюда хаотичность застройки наших городов и населенных пунктов, занятие под промышленные сооружения лучших городских земель, размещение жилых домов, дачных и садоводческих участков в водоохранных зонах и т.д. Существует настоятельная необходимость установить строгую юридическую ответственность за нарушение разработанных и утвержденных схем районной планировки и использования территории.

Широко распространенным явлением стало самовольное занятие земель. Как показывает обследование, из всех видов нарушения рационального использования земель, оно наиболее частое. Так, в Алтайском крае этот вид нарушений с 1978 по 1987 гг. составил свыше 41% [113]. Отсутствие жесткого регулирования в сфере использования территориальных ресурсов представляется особенно опасным, так как в данном случае действуют долговременные факторы.

Исправление ошибок при допущении нерационального использования территорий обходится дорогой ценой, причем эти ошибки часто дают о себе знать самым неожиданным образом. Так, исследование проблем угледобычи в Кузбассе выявило, что в этом угольном бассейне потери угля остаются весьма значительными, несмотря на принятие ряда специальных мер, и на перспективу. Прогнозная оценка - более 35%. Одной из причин потерь углей в Кузбассе является вынужденное оставление запасов в целиках, занятых жилой и промышленной застройкой, водоемами, транспортными коммуникациями и прочими сооружениями. Иными словами, мы имеем пример плохой планировки использования территорий [77].

В Кузбассе крайне неблагоприятная система расселения. Крупные города и целые агломерации сформировались преимущественно по долинам рек Томь, Кондома, Иня. Причем селитебные зоны расположены, как правило, вблизи от промышленных узлов, шахт, заводов [77].

В последние 25 - 30 лет в России в сфере жилищного строительства сложилась, к сожалению, устойчивая тенденция к уплотнению жилого фонда. За период с 1955 по 1980 гг. удельный вес зданий в 9 этажей и выше возрос с 5 до 57%, а 1-4-этажных снизился с 60 до 13% [114]. Причем проектная и строительная база, которой мы располагаем, ориентирована в основном на сохранение этой тенденции. Действующие в России стандарты использования жилой территории, зафиксированные в СНиП 2.07.01 - 89 "Планировка и застройка городских и сельских поселений", превосходят зарубежные (США, Австрия, Германия) по плотности жилого фонда в 1,3 - 2 раза, а по плотности населения - в 3 раза и более [115].

Специалисты по градостроительству прогнозируют дальнейшее увеличение плотности селитебных территорий на 15 - 20%.

Подобная тенденция с социально-экологической точки зрения не может рассматриваться как положительная. Есть все основания полагать, что чрезмерно уплотненный жилой фонд резко ухудшает не только социальные и санитарно-гигиенические показатели, но и психологические характеристики комфортности проживания. Плотная застройка нарушает микроклимат, изменяет ветровой режим жилых районов, способствуя накоплению в этих районах атмосферных загрязнений.

Выбор экологически и социально целесообразного функционального зонирования имеет большое значение при промышленном освоении территорий Сибири. Необходима научно обоснованная программа использования территориальных ресурсов, предусматривающая создание кадастра функционально ориентированных зон, заранее намеченных для различных типов промышленного, сельскохозяйственного и рекреационного использования, городской застройки, природных резерватов и других целей. Важное значение имеют поиски оптимальных планировочных систем, учитывающих потенциальные изменения в оценке месторождений полезных ископаемых. В настоящее время не разработаны практически удобные и надежные методы проектирования гибких планировочных структур, учитывающие факторы неопределенности в прогнозных оценках месторождений, хотя важность этой задачи осознана была уже в 70-х годах [116].

6.3. Экологизация планово-проектировочной деятельности

При разработке проектов и планов учет экологических требований осуществляется тем строже, чем более крупными и масштабными являются принимаемые решения.

Планирование развития и размещения предприятий и сооружений включает в себя в качестве обязательного элемента анализ возможных экологических последствий нового строительства, а также перспектив использования территорий и их недр.

При формировании планов реконструкции предприятий особое внимание проектировщиков обращается на необходимость использования экологически безопасных материалов и технологий. Этому посвящено, в частности, Постановление Госстроя СССР и ГКНТ от 28 декабря 1981 г. "О повышении требования по применению в проектах предприятий малоотходных и безотходных технологических процессов". Экологические требования к планово-проектировочной документации содержатся в Водном кодексе РСФСР, Законе РСФСР об охране атмосферного воздуха, Законе РСФСР об охране и использовании животного мира, в нормативно-технических документах Госстроя СССР, а также в ряде других законодательных и нормативных актов.

Проектировщики обязаны обосновать экологическую безопасность будущего объекта строительства. Еще лучше, если в проектах и планах будет предусмотрено улучшение качества ОС. Соответствующие мероприятия целесообразно было бы включать в качестве обязательных пунктов в планово-проектную документацию.

Некоторая тенденция к продвижению в этом направлении обозначилась на стадии технико-экономического обоснования (ТЭО) проектов и планов развития. Порядок разработки и утверждения ТЭО, введенный Указаниями Госстроя СССР от 24 апреля 1985 г., предусматривает в ТЭО проекта специальный раздел об ООС. В этом разделе должна содержаться оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) предполагаемого строительства, а также предложения по предупреждению этих воздействий и ликвидации негативных экологических последствий строительства. Должны быть установлены размеры санитарно-защитной зоны, приведены данные об экономическом ущербе и эффективности предлагаемых мер.

Полный перечень вопросов, которые должны найти отражение в разделе "Охрана окружающей природной среды", содержится в Инструкции о составе, порядке разработки, согласования и утверждения проектно-сметной документации на строительство предприятий зданий и сооружений от 23 декабря 1985 г. (СНиП 1.02.01-85).

Ст. 41 Закона РСФСР об охране окружающей природной среды предписывает при учете экологических требований в проектах и планах развития народного хозяйства исходить из приоритета охраны здоровья человека и благосостояния населения. Вместе с тем структура капитальных вложений в ООС далеко не всегда была адекватной реальным экологическим условиям и требованиям. Так, например, известно, что хотя экономический ущерб от загрязнения атмосферы в СССР в 3 раза превосходил ущерб от загрязнения водоемов, регулярно 2/3 капитальных вложений экологического назначения направлялись на охрану вод [117].

При формировании планов развития территорий экологические требования могут исходить также от местных органов управления. В частности, предусматриваемое планами выделение участков под строительство невозможно без положительного заключения местных органов Минприроды России, санэпиднадзора. В необходимых случаях вопрос о разрешении строительства может быть вынесен на обсуждение общественности или референдум. Вопрос о размещении крупных объектов может решаться лишь на уровне высших представительных органов власти Федерации или республики. Это тем более необходимо, что, как показывает опыт, местные органы власти часто лоббируют экологически опасные проекты, так как только через реализацию этих проектов видят реальную возможность получить средства на развитие социальной инфраструктуры подведомственных территорий [13]. Практика привязки социальных планов развития городов и населенных пунктов к ведомственным проектам одна из наиболее важных причин финансирования социальных и природоохранных мероприятий по остаточному принципу.

Экологизация планово-проектировочной деятельности стала широко распространенным явлением. Его наиболее типичный признак - требование проведения ОВОС, предъявляемое разработчикам проектов и планов во многих странах. Например, в Англии оно действует уже более 5 лет, являясь обязательным для всех крупных проектов хозяйственной деятельности с потенциально значительным воздействием на ОС. За это время было подготовлено более 1,5 тыс. ОВОС для различных проектов [118].

ОВОС должна восполняться до утверждения проекта компетентными инстанциями и, как правило, является необходимым условием проведения самой процедуры утверждения. В процессе реализации проектов ОВОС может уточняться. Она выполняет, по сути дела, функцию экологического прогноза реализации проектов, привела к появлению нового социального института - института экологической экспертизы.

6.4. Институт экологической экспертизы: тенденции развития

Процедура экологической экспертизы была создана в США. В первые годы после ее введения Законом о национальной политике в области ООС (1969 г.) влияние ее на хозяйственные решения федеральных министерств и ведомств было весьма незначительным и лишь послужило толчком к усилению научно-исследовательской деятельности в области экологии.

Закон 1969 г. придал ОВОС соответствующий правовой статус, закрепив его в специальном юридическом документе - Заявлении о воздействии на окружающую среду (ЗВС), подготовка которого возлагалась на федеральные учреждения США.

Требование экологической экспертизы вызвало сопротивление многих министерств и ведомств, которые считали, что экологическая экспертиза отнимает значительные финансовые средства, тормозя развитие экономики. Закон о национальной политике в области ООС (сокращенно НЭПА) многими воспринимался как попытка ущемления свободы предпринимательской деятельности.

В настоящее время полезность экологической экспертизы проектов как будто бы уже не вызывает сомнений. К федеральным ведомствам, которые уклоняются от составления ЗВС по своим проектам, применяются судебные иски. Из 41 судебного разбирательства (в связи с нарушением требований НЭПА) в 1988 г. 32 относились к случаям отказа от составления ЗВС.

Сопротивление ведомств требованиям НЭПА кажется тем более удивительным, что, по данным ЭПА, средняя стоимость ЗВС обычно составляет около 0,2% от стоимости проектов (в сфере водохозяйственной деятель-

ности), а расходы на реализацию программ по борьбе с загрязнением не превышают 2% от валового национального дохода [51].

ЗВС предусмотрено также законами большинства штатов в США. Подготовленные министерствами и ведомствами ЗВС могут и здесь стать предметом судебного разбирательства, если возникает сомнение в их объективности или качестве. Истцами могут выступать местные органы управления, общественные природоохранные организации, отдельные граждане или группы граждан.

Подготовка проектов к экспертизе обычно ложится на заказчиков проекта. Практика показывает, что экономия затрат на экспертизе не оправдывает себя, так как реализация плохого с экологической точки зрения проекта грозит различного рода платежами и штрафами, не говоря уже о судебных расходах, угроза которых возникает при слабо проработанном ЗВС [13].

Во Франции требование экологической экспертизы вводится Законом об охране природы 1976 г. По замыслу французских законодателей этот закон должен способствовать разработке государственных и частных проектов на экологически безопасной основе, осуществлению административными органами экологического контроля в сфере хозяйственной деятельности, информированию общественности о возможных экологических опасностях и ее участию в делах, связанных с реализацией программ развития территорий [119].

В ФРГ вопрос о придании правового статуса процедуре экологической экспертизы ставился еще в 1973 - 1974 гг. Однако тогда он не был поддержан правительством. Процедуры ОВОС предусматривались отдельными нормативными актами.

С 1 августа 1990 г. в ФРГ вступил в силу Закон об экологической экспертизе государственных и частных проектов. Его принятие расширило участие общественности в процедуре выдачи разрешений на осуществление проектов строительства или эксплуатации тех или иных промышленных объектов. Закон предписывает необходимость проведения предварительной экологической экспертизы перед выдачей окончательного решения о допустимости строительства объекта [120].

В случае крупных проектов предусматривается особый порядок проведения параллельных экологических экспертиз для различных частей проекта. Экспертиза проектов обычно осуществляется в 3 этапа: 1) представление документации о воздействии проекта на ОС (аналог ЗВС), 2) привлечение различных компетентных органов и общественности к процедуре экологической экспертизы, 3) оценка экологических последствий проекта и учета ее результатов при принятии решения (экспертное заключение).

Право выбора компетентных органов для осуществления экологической экспертизы предоставляется федеральным землям. Минимум информации о проекте включает в себя описание самого проекта и данные о месте размещения объекта, виды и объем планируемых работ, размеры используемой территории, данные о выбросах (сбросах), описание природоохранных мероприятий и ожидаемых последствий проекта для различных элементов ОС [121]. Причем учитываются возможности последствий не только для человека, животных, растений, почвы, воды, воздуха, климата и ландшафта, но также для культуры и других ценностей [122].

Таким образом, в Германии в значительной степени удалось преодолеть формальность процедуры экологической экспертизы и перейти к ее интегрированному варианту, предполагающему более широкое и основательное рассмотрение последствий проектных решений. В соседней Швейцарии вопрос об интегрированном варианте экологической экспертизы находится пока в стадии разработки [123].

В настоящее время о требованиях, предъявляемых к экологической экспертизе, в целом сложилось достаточно четкое представление, которое можно считать общепринятым или, во всяком случае, приняты в большинстве стран, где данная процедура используется [124].

Экспертиза должна носить независимый характер, т.е. должна проводиться специалистами, не связанными с организациями, выполняющими проект, а также с организациями-заказчиками. В процессе экологической экспертизы считается обязательным участие общественных организаций. Мнение о проекте может высказывать в принципе любой человек, которому не вправе отказать в информации по данному проекту. Общественное мнение должно быть отражено в тексте экспертного заключения.

Проект, по которому не проведена экологическая экспертиза или получено отрицательное заключение, исполнению не подлежит. На него не выдается лицензия и не открывается финансирование. Банки, нарушающие этот порядок, несут юридическую ответственность.

Вместе с тем следует отметить, что существует ряд ограничений, связанный с выбором объектов экспертизы. Это касается многих стран, в том числе США.

Требование экологической экспертизы обычно распространяется на крупные хозяйственно-технические проекты и предусмотрено законом. Что касается множества нормативных документов, то относительно их вопрос экологической экспертизы вообще не ставится. А между тем эти документы во многом определяют хозяйственную жизнь, причем на длитель-

ную перспективу. Отказ от рассмотрения экологических последствий применения различных нормативных актов может стать причиной многих негативных изменений в природной сфере.

Попытка некоторых федеральных ведомств США представлять в конгрессе законопроекты с подготовленными на них ЗВС наталкивается на сопротивление законодателей, которые считают подобные заявления вторжением в процедуру законотворчества. В большинстве случаев конгресс просто игнорирует поступающие с законопроектами ЗВС.

Сфера действия процедуры ЗВС практически не затрагивает многие экологически опасные мероприятия, предпринимаемые США за рубежом по линии экономических контактов. Правда, в последнее время конгресс США приступил к обсуждению вопросов экологической регламентации экстерриториальных действий федерального правительства [51]. Судя по всему США начинает беспокоить сложившееся мировое общественное мнение относительно ориентации страны на вывоз "грязных" производств за рубеж. Однако крупные транснациональные компании вряд ли разделяют это беспокойство политических лидеров страны.

В России процедура проведения экологической экспертизы предусматривается Законом РСФСР об охране окружающей природной среды и рядом других нормативных актов. Впервые обязательность проведения государственной экологической экспертизы была подчеркнута в постановлении Верховного Совета СССР от 27 ноября 1989 г. "О неотложных мерах экологического оздоровления страны" (п. 2), где устанавливалось правило, в соответствии с которым с 1990 г. финансирование по всем проектам и программам могло открываться лишь при наличии положительного заключения экспертизы.

Действующее законодательство однозначно предписывает, что ТЭО проектов и сами проекты на строительство должны проходить государственную, а в необходимых случаях и общественную экологическую экспертизу. Проекты, которые не удовлетворяют экологическим требованиям, не подлежат утверждению. На их реализацию не открывается финансирование.

В 1990 г. Госкомприродой СССР была выпущена Примерная инструкция о порядке проведения ОВОС при разработке ТЭО и проектов строительства народнохозяйственных объектов и комплексов. Согласно этой инструкции финансирование проведения экспертизы шло из бюджетных средств, выделяемых на эти цели Госкомприроде, а не за счет заказчика проекта.

Опыт проведения экологической экспертизы в 1989 - 1990 гг. показал, что каждый третий проект не соответствовал предъявляемым к нему экологическим требованиям и возвращался для переработки и доработки проектировщикам. Тем не менее многие экологически опасные проекты все-таки получили путевку в жизнь.

Рост недоверия к государственному институту экологических экспертиз привел в 1989 г. к созданию Комитета общественной экспертизы (КОЭ) СССР, который в настоящее время преобразовался в Международную федерацию общественной экспертизы.

Эта неправительственная организация, объединяющая в своих рядах более 5 тыс. экспертов, способна проводить всестороннюю экологическую оценку не только строящихся объектов, но любых действий и мероприятий, способных повлиять на состояние ОС. Экспертиза проводится временными коллективами экспертов на договорной основе и по своему характеру является независимой. Независимость экспертизы совершенно обязательна в тех случаях, когда приходится рассматривать экологические конфликты между населением и государственными структурами (министерства, местные органы власти, ведомства и предприятия). Таким образом, независимая экологическая экспертиза может выполнять роль арбитра в различных конфликтных ситуациях.

Международная федерация общественной экспертизы выступала в этой роли неоднократно. В частности, эта организация провела обширный комплекс работ в рамках экологической оценки проекта по крупномасштабному производству автомобилей в г. Елабуге (совместно с фирмой ФИАТ) [13]. Передача на экспертизу проекта Минавтосельхозмашем была обусловлена мощным давлением общественности. Детальное рассмотрение проекта по эко-

номическим, социально-демографическим и экологическим параметрам привело к заключению о нецелесообразности его реализации. В результате дальнейшее финансирование работ по проекту было остановлено.

Следует, однако, иметь в виду, что организации, проводящие экологическую экспертизу проектов, фактически делят ответственность с авторами проектов. Поэтому нет ничего удивительного в том, что заказчики и исполнители проектов, хотя на них и возложена задача подготовки проектов к экспертизе, часто подходят к этой обязанности чисто формально. В условиях нынешней весьма слабой работы природоохранных механизмов, несовершенства всей системы управления природопользованием заказчики и исполнители проектов зачастую стремятся скрыть от общественности и контролирующих органов возможные отрицательные экологические последствия. Свою главную задачу они видят в том, чтобы сделать проект по возможности дешевым, экономически окупаемым в наиболее короткие сроки. Заметим, к тому же, что правовой статус экологической экспертизы у нас довольно низок, и ее заключение в принципе может быть проигнорировано как исполнителем, так и финансирующей организацией.

Дальнейшее развитие института экологической экспертизы должно идти, видимо, по линии усиления ответственности за последствия реализации проектов у тех, кто разрабатывает эти проекты и кто их финансирует. Важно, чтобы эта ответственность была не формальной и обязательно персональной, с установлением достаточно большого срока давности, поскольку экологические последствия могут проявлять себя с многолетним опозданием. Имеет смысл пересмотреть и уточнить экологические требования к нормативно-технической документации. В частности, необходимо потребовать проведения экологической экспертизы для всех проектов. Предметом экологической экспертизы должны быть не только технические и технологические решения, но и решения экономические, социально-правовые, организационные.

Расширение общего фронта работ в области экологической экспертизы вызвало потребность в создании специализированных профильных организаций, выполняющих исключительно данную функцию. Такие организации со временем станут необходимы во всех крупных городах, где развита сеть проектных институтов и проектно-конструкторских бюро.

Институт государственной вневедомственной экспертизы создается в Москве. В его задачи входит разработка инструктивно-методических материалов по проведению экспертизы, участие в лицензировании проектной и экспертной деятельности, организация проведения экологической экспертизы с привлечением ведущих организаций, ученых и специалистов. В необходимых случаях Мосгорэкспертиза полномочна создавать временные экспертные коллективы. Положением о Мосгорэкспертизе предусматривается также участие последней в контрольно-распорядительной деятельности. В частности, она имеет право вносить в правительство Москвы и финансирующие организации предложения о применении мер финансово-кредитного воздействия к заказчикам, проектным и эксплуатирующим организациям. Мосгорэкспертиза может лишить права осуществлять проектировочную деятельность организации и лица, выпускающие проектную документацию низкого качества, а также приостановить или даже прекратить строительство объектов, не прошедших госэкспертизу. Наконец, ей предоставлено право взимать с заказчиков по договору плату за проведение экспертизы и консультационных услуг [125].

Московская государственная вневедомственная экспертиза может послужить хорошим примером, стимулирующим создание региональных институтов экологических экспертиз.

Глава 7. ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

7.1. Источники финансирования

ООС требует больших финансовых затрат, которые имеют устойчивую тенденцию к возрастанию. Увеличение природоохранных расходов ведет в большинстве случаев к снижению фондоотдачи (увеличению фондоемкости). Наиболее обременительны такие издержки для мелких и средних фирм. В условиях рыночных отношений увеличение природоохранных издержек компенсируется соответствующим ростом цен на продукты и услуги. Иными словами, бремя финансирования природоохранных мероприятий в целом переносится на потребителей.

Увеличение спроса на оборудование, материалы и услуги, необходимые для ООС привело к тому, что возникла и быстро развивается новая сфера предпринимательской деятельности - "экобизнес" [126].

К концу 60-х годов экономические потери, обусловленные загрязнением природной среды, стали в развитых странах настолько ощутимыми, что рост расходов на борьбу с загрязнением стал характерной чертой национальной экономики во всех этих странах. Если в 1970 г. природоохранные расходы в развитых странах составляли 0,3% ВВП, то к концу 70-х годов они достигли 1,5 - 2%. Причем основной объем расходов осуществлялся в частно-предпринимательском секторе, прежде всего в промышленности. Государственное финансирование экологической деятельности в основном ориентировалось на строительство водочистных предприятий, на прочие сферы государственные средства выделялись в существенно меньших размерах. Как правило, их не хватало даже для того, чтобы обеспечить выполнение требований природоохранного законодательства в сфере экологического контроля.

Анализ федеральных ассигнований на выполнение природоохранного законодательства в США дает множество примеров, подтверждающих вышесказанное [127].

Так, например, 20 лет назад активисты экологического движения в США добились законодательства по исследованию и регистрации 19 тыс. видов пестицидов. Однако ЭПА по причине финансового дефицита сумело выполнить эти предписания только на 1%. Поправки 1986 г. к Закону о безопасной питьевой воде предписали ЭПА издать национальные нормативы ПДК загрязняющих веществ в питьевой воде, но ЭПА не справилось и с этой задачей. Поправки 1990 г. к Закону о чистом воздухе требуют контроля 189 токсичных загрязняющих веществ, однако неадекватное финансирование ЭПА не позволило ему провести исследования воздействия названных веществ на здоровье человека и издать необходимые стандарты.

Таким образом, в результате бюджетного дефицита ЭПА не в состоянии обеспечивать и предупреждать нарушение природоохранного законодательства. Основные функции ЭПА (научно-исследовательские и контрольно-надзорные) оказываются невыполнимыми, что ставит американское общество перед перспективой экологического кризиса.

В эру огромного дефицита федерального бюджета вашингтонские власти, как считает автор работы [127], действуют исходя из принципа "живи по средствам" и борьба за федеральные средства будет неизбежно возрастать. В связи с этим он предлагает активистам экологического движения выработать более жесткую стратегию действий в бюджетных органах конгресса США.

В России, где система рыночных отношений пока не сложилась, ситуация иная. Инвестирование природоохранных работ осуществляется в основном по линии государственных программ.

Основным источником финансирования затрат на охрану природы являются бюджеты всех уровней (от Федерации до местных органов самоуправления). Правда, Закон о бюджете на 1992 г. не предусматривал выделения средств на охрану природы отдельной строкой, хотя законом РСФСР об охране окружающей природной среды от 19 декабря 1991 г. предписывалось именно такое выделение (ст. 17, п. 3) [54]. С усилением рыночных факторов роль бюджетных средств в инвестировании экологической деятельности будет, видимо, постепенно ослабляться.

Внебюджетными источниками финансирования являются экологические фонды. Кроме того, предприятия и организации могут выделять на охрану природы собственные средства. Здесь могли бы быть использованы: амортизационные отчисления на основные природоохранные фонды, поступления по искам в счет возмещения ущерба предприятию от нарушителей природоохранного законодательства, государственные целевые средства на экологические мероприятия, часть валовой прибыли и кредитов банка. Банки и органы охраны природы должны следить за тем, чтобы эти деньги не ушли на другие цели.

Комплексный характер большинства экологических проблем делает более предпочтительным финансировать не отдельные мероприятия, а экологические программы. Закон об охране окружающей природной среды предусматривает формирование таких программ на федеральном, республиканском, краевом и областном уровнях. Ответственными за формирование программ являются органы власти соответствующего уровня. Они же ответственны и за финансирование программ, а также обеспечение планируемых мероприятий материально-техническими ресурсами. Причем финансирование экологических программ записывается в бюджетах отдельной строкой, что позволяет осуществлять более строгий контроль за расходованием средств. Для финансирования мероприятий в рамках экологических программ могут использоваться также кредиты банков на льготных условиях (первоочередность кредитования, кредиты под пониженный процент).

Материально-техническое обеспечение экологических программ может быть централизованным, децентрализованным, целевым. Централизованное обеспечение осуществляется по заявкам предприятий и организаций, децентрализованное - по договорам с соответствующими предприятиями, целевое - согласно утвержденным целевым экологическим программам. На финансирование природоохранных мероприятий могут использоваться также средства фондов экологического страхования.

Законом об инвестиционной деятельности в РСФСР от 26 июня 1991 г. (в ст. 3) запрещается инвестирование в объекты, создание и использование которых не отвечает требованиям экологических и санитарно-гигиенических норм. Данный Закон создает важные предпосылки для планомерного сокращения затрат в природоохранную деятельность.

7.2. Территориальные экологические фонды

Экологические фонды, действующие в пределах той или иной территории (региона), являются аккумуляторами финансовых средств, предназначенных для выполнения мероприятий по воспроизводству природной среды, решения актуальных задач экологии. Создание таких фондов целесообразно на всех уровнях, начиная с городского и кончая федеральным.

Федеральный экологический фонд действует в соответствии с Положением, утвержденным постановлением Правительства РФ от 29 июня 1992 г. N 442 "О Федеральном экологическом фонде РФ и экологических фондах на территории РФ". Это самостоятельное государственное внебюджетное учреждение с правами юридического лица находится в ведении Минприроды России.

Территориальные экологические фонды функционируют на основе положений, разрабатываемых на местах и утверждаемых исполнительными органами территорий. Основное требование, предъявляемое к этим положениям, - не нарушать принятый порядок образова-

ния и расходования экологических фондов. Если же этот порядок нарушается, то прокуратура обязана опротестовать незаконные действия.

Экологические фонды формируются за счет следующих средств: платежи за загрязнение ОС, штрафы за экологические правонарушения; средства, полученные по искам о возмещении вреда, от реализации конфискованных орудий браконьерного промысла; дивиденды различного рода; добровольные пожертвования. Есть предложения включить в доходную часть фонда также средства, поступающие от оплаты за природные ресурсы [128].

В банках существуют специальные счета для средств экологических фондов. Деньги с этих счетов распределяются так: 60% - на реализацию программ местного значения, 30 - вышестоящего уровня (до республиканского включительно), 10% - мероприятий федерального значения. Данные пропорции закреплены в законодательном порядке, хотя и являются в целом ориентировочными. Запрещается расходование средств экологических фондов на какие-либо иные цели. Лица, виновные в нарушении целевого расходования средств, штрафуются на суммы в кратных размерах от минимальной оплаты труда органами Минприроды России.

Формирование экологических фондов происходит в направлении снизу вверх. Местный (городской, областной) экологический фонд отчисляет часть средств по утвержденным нормативам в фонды вышестоящих уровней (например, межобластной, федеральный).

Через территориальные экологические фонды могут осуществляться компенсационные расчеты с предприятиями. Например, если хозяйственный субъект заинтересован в размещении своего предприятия в районе с высокой экологической нагрузкой, он обязан внести в фонд средства, которые могут быть использованы фондом в качестве субсидий тем предприятиям, которые готовы участвовать в природоохранных мероприятиях. Величину взноса лучше всего исчислить экспертным путем, либо путем договора между распорядителем фонда и хозяйственным субъектом под патронажем местных органов власти.

Со временем состав решаемых фондом задач может измениться в зависимости от эволюции общего организационно-экономического механизма. В перспективе региональные экологические фонды могут превратиться в "экологические банки", основная функция которых - кредитование природоохранной деятельности. Эти банки станут хранилищами экологических платежей и штрафов, поступающих от различных природопользователей [129]. Такой экологический банк создан, например, в Татарстане. С экологическими банками можно было бы связать всю систему компенсационных расчетов, разнообразные операции на "рынке экологических услуг" [13].

В самой идее экологических фондов есть одинстораживающий момент. Они будут тем больше, чем хуже экологическая обстановка на территории. Следовательно, держатели фондов не могут быть заинтересованы в улучшении состояния природной среды. За счет этих фондов у природоохранных служб создается возможность наращивать штаты, улучшать материально-техническое обеспечение, расширять организационные структуры и укреплять свой имидж и влияние. Растущее загрязнение среды приводит также к расширению фронта научно-исследовательских и проектно-конструкторских работ и, следовательно, к увеличению числа рабочих мест в сфере науки и образования. Чем крупнее будут территориальные экологические фонды, тем легче будет поддерживать все эти инфраструктурные новообразования.

В целом может создаться парадоксальная ситуация, когда работники экологических служб и связанных с ними организаций будут заинтересованы в наращивании процессов деградации ОС. Нужны какие-то механизмы, контролирующие функционирование и использование экологических фондов, препятствующие значительному аккумулярованию в них финансовых средств. Не мешало бы усилить также кадровый контроль.

Одно из предложений по регулированию данных отношений состоит в следующем. Выделяемый экологическим службам и организациям фонд заработной платы и прочих материальных поощрений должен быть зафиксирован. Тогда при ухудшении экологической ситуа-

ции в регионе оплата работников служб будет снижаться из-за неизбежного разрастания штатов (увеличение штатов может быть предписано соответствующими нормативными актами). И наоборот, при улучшении состояния природной среды в регионе сокращению штатов будет сопутствовать увеличение материального благосостояния работников природоохранной сферы.

В целом экономическому механизму природопользования должны быть определены некоторые разумные пределы, за которыми вступают в силу административные и организационно-правовые рычаги. В рамках же самого экономического механизма акценты должны быть перенесены прежде всего на поощрительные меры. Что касается санкций, то имело бы смысл проводить их в рамках определенной ценовой политики.

Экологически чистая продукция или технология должны иметь более высокую цену. Право назначать более высокую цену может быть предоставлено соответствующим сертификатом. Чтобы избежать при этом сужения рынка сбыта целесообразно дотировать определенные категории потребителей (например, детские учреждения или больницы, закупающие экологически чистые продукты питания). Дотация может осуществляться за счет дополнительных "экологических налогов" на грязные производства и продукцию [13].

В условиях так организованного экономического механизма территориальные экологические фонды уже не смогут превратиться в финансовых монстров, заинтересованных в деградации природной среды, поскольку экономические санкции, питающие эти фонды, в целом будут ограничены определенными разумными рамками, закрепленными соответствующими нормативными актами.

Все вышесказанное относится к государственным экологическим фондам. Однако на территории могут создаваться и функционировать иные финансовые структуры. В Законе об охране окружающей природной среды предусматриваются также общественные фонды охраны природы, которые образуются за счет взносов и пожертвований физических и юридических лиц. Их средства должны расходоваться исключительно на ООС.

7.3. Экологические фонды предприятий

Для санитарно-гигиенических мероприятий, обновления основных фондов природоохранного назначения, выполнения различных иных работ в области ООС предприятия имеют право создавать специальные экологические фонды за счет: а) амортизационных отчислений по сооружениям и объектам природоохранного назначения; б) кредитов, субсидий банков и городского фонда охраны природы; в) доходов от хранения в банке средств экологического фонда; г) экономии платежей за загрязнение ОС, получаемой от снижения выбросов (сбросов) на предприятии; д) отчислений от прибыли предприятия. Все эти средства предприятий создаются в виде специального банковского счета и расходуются в соответствии с указанными выше целями.

Наиболее существенной частью экологических фондов предприятий являются суммы амортизационных отчислений по природоохранным объектам. Средства эти могут быть еще более значительными, если разрешить ускоренную амортизацию природоохранных объектов. Вместе с тем введенная волевым решением ускоренная амортизация часто не отражает объективной потребности в обновлении природоохранных объектов и с этой точки зрения представляется малообоснованной, в некотором роде фиктивной. Не лучше ли просто давать предприятиям плановые субсидии на проведение соответствующей технологической реконструкции?

Если деятельность предприятий связана с расходом природных ресурсов (например, предприятия добывающих отраслей), то важным источником образования их экологического фонда могли бы стать средства, отчисляемые на цели возмещения стоимости геолого-разведочных работ, в фонд рекультивации земель, попенная плата за вырубаемые участки леса, плата за водозабор [13]. Однако при этом надо иметь в виду, что далеко не каждое

предприятие имеет возможность масштабно и квалифицировано осуществлять мероприятия в области воспроизводства природных ресурсов. Целесообразно не перегружать их подобными функциями, предоставив это специализированным (в области экологической деятельности) предприятиям.

Специализированные экологические предприятия указанного типа будут особенно необходимы при кооперативной организации хозяйства на территории (территориальные кооперативные комплексы - ТКК). Они могли бы создаваться специально для обслуживания этих комплексов. Финансирование деятельности экологических программ обеспечивалось бы предприятиями ТКК путем соответствующих отчислений на банковские счета экологических предприятий.

Анализ работы предприятий в современных условиях показывает, что для выполнения скольнибуть крупных и ответственных экологических программ на предприятии остаются фактически лишь два действительно значимых источника финансирования - городской фонд охраны природы и собственная прибыль. Желания тратить на экологические цели часть своей прибыли в нынешних условиях у предприятий обычно не возникает. Прибыль необходима прежде всего для обеспечения экономической устойчивости.

Для проведения природоохранных мероприятий на предприятии городской фонд охраны природы приобретает, следовательно, ведущее значение. Любой руководитель предприятия будет добиваться в первую очередь субсидий из этого фонда [130]. В том случае, если предприятию удалось скопить значительные финансовые средства в собственном экологическом фонде (как правило, это бывает на крупных предприятиях), то целесообразно предоставить ему свободу распоряжаться своим экологическим фондом. Например, можно допускать возможность использовать свободные финансовые средства этого фонда на производственные цели, в частности, на обновление и совершенствование технологического оборудования основных производственных фондов. Это будет своего рода "внутренний кредит", который, разумеется, должен быть погашен в соответствии с общими правилами кредитной системы. На средства экологического фонда можно купить дополнительную квоту на загрязнение в порядке компенсационных расчетов. В этом случае природоохранные мероприятия перекладываются на продавца этой квоты.

Наконец, можно допускать, чтобы временно неиспользуемые финансовые средства экологического фонда могли перечисляться в государственные или коммерческие банки с выплатой повышенного депозитного процента [13].

Вместе с тем должен быть налажен жесткий контроль за расходованием экологического фонда территориальными финансовыми и природоохранными органами. Иначе может оказаться, что предназначенные для развития экологической деятельности средства будут использоваться прежде всего в той сфере, которая дает наибольшую прибыль. Нельзя допускать, чтобы фонд располагал значительными свободными средствами. Должны быть соответствующие размерам фонда планы природоохранных мероприятий, и эти планы обязаны неукоснительно выполняться под угрозой штрафных или административных санкций. Одним из эффективных способов использования средств экологических фондов предприятий является стимулирование труда в сфере ООС [130].

Анализ показывает, что существующая система стимулирования труда практически не затрагивает природоохранную деятельность. Стимулируются лишь те усилия, которые направлены на получение экономического эффекта, прибыли. Природоохранная же деятельность во многих случаях, если не в большинстве, не дает экономического эффекта. Напротив, экономические показатели работы предприятия могут ухудшаться. Необходимо создать такие условия, при которых отказ от природоохранной деятельности был бы предприятию экономически невыгодным. Причем предприятие опять-таки должно быть свободным в выборе механизма стимулирования. Стимулы должны разрабатываться и утверждаться на предприятии. Основной их смысл сводится к мерам материального поощрения работников, участвующих в природоохранных мероприятиях.

Обычно источником материального поощрения является прибыль. А чтобы остающаяся у предприятия после различных выплат прибыль могла увеличиваться при успешном проведении экологической работы, она должна с самого начала зависеть от различных внешних санкций, применяемых к предприятию в случае нарушения им принятых экологических стандартов.

В конечном счете, тот, кто загрязняет, является источником формирования фондов материального поощрения за природоохранную деятельность.

Важным фондообразующим показателем при формировании поощрительного фонда предприятия может быть планируемый размер платежей за природопользование (природные ресурсы, загрязнение ОС, размещение отходов).

Сумму премии, выделяемой из этого фонда на природоохранную деятельность, можно определять в соответствии с нормативом, который является функцией от планируемой суммы платежей за природопользование. Разумеется, для того, чтобы подсчитать величину платежей за природопользование, на предприятии должен быть налажен учет использования природных ресурсов, фактических выбросов вредных веществ в ОС, должны быть известны лимиты по выбросам и сбросам. В зависимости от имеющейся на предприятии информации могут быть предложены различные процедуры определения норматива премирования. В крайнем случае норматив может быть установлен в качестве утверждаемого на общем собрании процента от общего фонда потребления.

Предприятие самостоятельно решает, какой из методов расчета норматива принять. Но, возможно, что самый эффективный подход к определению величины поощрения за природоохранную деятельность заключается в прямом указании на зависимость этой величины от экономии платежей за природопользование. Премия может равняться этой экономии или составлять какую-то ее долю. И еще одно важное правило: стимулирование за природоохранную деятельность не должно ставиться в зависимость от прибыли, дохода предприятия. Более того, это правило было бы целесообразно сделать общим: любое премирование и поощрение должно определяться не прибылью предприятия, а экономией затрат.

7.4. Фонды экологического страхования

Понятие экологического риска все чаще появляется на страницах изданий, посвященных вопросам ООС и экологического права [131 - 134]. В узком смысле слова экологический риск означает возможность нанесения природной среде того или иного ущерба.

Для хозяйственных систем интерес представляет прежде всего экономическая сторона дела. В законодательстве многих стран предусматривается возмещение нанесенного природе ущерба в результате аварий или иных действий, нарушающих природоохранное законодательство. Потери, возникающие в производстве в связи с нарушением экологических норм и правил, обуславливаются либо прямым воздействием загрязнений на производственные системы, либо в результате применения соответствующих экономических санкций природоохранными органами и службами. Сама возможность таких потерь также может быть подведена под понятие экологического риска. Таким образом, условия в которых приходится функционировать современным производственным системам, существенно осложняются не только в связи с ухудшением природной среды, но и с расширением и усложнением "правового поля".

Промышленные компании, нарушающие природоохранное законодательство, подвергаются многим дополнительным по сравнению с традиционными для бизнеса видам риска. Это накладывает определенный отпечаток и на поведение банков. В работе [135] отмечается, что в последнее время английские банки стали обращать особое внимание на экологическую ответственность предприятий, когда принимают решения о кредитовании их деятельности. Обследование 500 крупнейших английских компаний показало, что в 75% случаев они фактически игнорируют новые условия функционирования производства, обусловленные при-

родоохранным законодательством. Их деятельность в сфере экологии по большей части преследует цель формирования своего внешнего имиджа и отнюдь не характеризует их стремление избежать экологический риск.

Тем не менее ситуация начинает меняться. Страховым фирмам предлагается стимулировать программы управления риском, направленные на минимизацию случаев аварийного загрязнения ОС. Проектом одной из директив ЕЭС предусматривается введение обязательного экологического страхования на случай промышленного загрязнения и формирование соответствующих страховых фондов, из которых предприятия получают средства на возмещение ущерба. Предлагается эмпирическая система ранжирования экологических рисков в разных отраслях производства. Оценка риска учитывает степень вредности отдельных загрязняющих веществ, вероятность и потенциальные последствия выбросов, а также расходы на возмещение ущерба, в том числе судебные [136].

В Германии, например, параллельно с новым Законом об экологической ответственности (1991 г.) была разработана новая модель страхования от экологических нарушений, в рамках которой предусматривается возмещение из фондов страхования ущерба, обусловленного действиями страхователя (физических и юридических лиц) [137]. Для определенных, особенно опасных промышленных сооружений и объектов закон предусматривает обязательное заключение гарантийного страхования. Такое гарантированное страхование может повышать экологическую безопасность, так как осуществляется дополнительный контроль страховыми компаниями [138].

Появились требования учета будущего ущерба и управления экологическим риском также в системе японского законодательства [139].

В принципе имеется два вида страхования: страхование имущества от экологических бедствий и страхование экологических рисков. В зарубежных странах более распространен второй вид. Например, владелец нефтеналивного танкера может застраховать себя от возможного нефтяного загрязнения вод и побережья при утечке нефтепродуктов из танкера. Точнее, речь идет о страховании ответственности за возможную в будущем вину за невольное нарушение природоохранных законов.

До сих пор в нашей стране экологические виды страхования практически не применялись. Тем не менее в ноябре-декабре 1992 г. Минприродой России совместно с Российской государственной страховой компанией утверждено "Типовое положение о порядке добровольного экологического страхования в РФ" [140]. Страхователями выступают предприятия и организации всех форм собственности. Объектом страхования является риск гражданской ответственности. Страховым событием служит непреднамеренный ущерб ООС в той или иной форме. В страховом договоре заранее оговаривается перечень загрязняющих веществ и причин страховых событий, ущерб по которым подлежит возмещению из страхового фонда. Ставки страховых платежей, взимаемых со страхователя, устанавливаются в процентах от размера годового оборота предприятия.

Страховое возмещение выплачивается в размерах, предусмотренных гражданским законодательством, и определяется в процессе судопроизводства или ином предусмотренном законом порядке. Страховое возмещение включает в себя компенсацию имущественного ущерба, расходы по восстановлению качества природной среды, спасению жизни и имущества пострадавших лиц, на предварительное расследование и проведение судебных процессов и т.д. Закон предусматривает также обязательное страхование [54].

7.5. Экологизация налоговой системы

Одним из наиболее широко обсуждаемых направлений в сфере управления природопользованием и ООС является использование налоговых механизмов. Увеличение налогового бремени на предприятия, загрязняющие природную среду, дает возможность государству получить дополнительные финансовые средства для поддержки экологической деятельности. В частности, они могут быть применены в виде налоговых льгот или государственных

субсидий тем предприятиям, которые активно внедряют у себя природоохранные технологии.

В целом трансформация налоговой системы в интересах достижения экологических целей, по мнению многих специалистов из США, Германии, Франции и других стран, достаточно гибкий и простой инструмент экологического регулирования, возможно даже более эффективный, чем система платежей, опирающаяся на стандартизацию качества ОС и нормирование выбросов [126].

Основной принцип современной налоговой системы - наложение финансового бремени на тех, кто создает доходы и тем самым национальное богатство страны. В настоящее время 90% федерального бюджета США складывается за счет взимания подоходного налога. Авторы статьи [141] считают, что это ненормально. Если бы перенести тяжесть налогов (100 - 150 млрд дол.) с предпринимателей на виновных в загрязнении ОС, то можно получить двойную выгоду: уменьшить сумму экологического ущерба и повысить производительность экономической деятельности. Общий размер выгоды оценивается в 50 - 80 млрд дол. в год.

В этой же статье предлагается облагать налогом домашние хозяйства в зависимости от количества и степени вредности производимых ими отходов, а также другие виды экологических нарушений, включая участников дорожного движения (транспортные выбросы), энергетические объекты (выбросы диоксида углерода), виновников нарушения водно-болотных угодий. Отмечается, что в разных районах США после введения эконалога масса отходов снизилась на 20 - 50%.

Экологизация налоговой системы имеет место также во Франции. Здесь налоговые льготы предоставляются всем, кто участвует в проведении природоохранных мероприятий. Вводятся специальные налоги на индивидуальный автотранспорт с предоставлением льгот водителям машин, снабженных нейтрализаторами выхлопных газов. В системе общественного транспорта освобождается от налога та часть прибыли, которая возникает от продажи проездных билетов. Тем самым поощряется развитие общественного транспорта [142].

Своеобразный налог за загрязнение предусматривается Законом об ООС (1990 г.) в Великобритании. Особенностью Закона является ориентация на комплексный контроль загрязнения. В ЗВС, предъявляемом в инспекцию для получения разрешения на загрязнение, дается общая оценка воздействия предприятия на основные элементы среды (воздух, воду, землю). Предприятие-загрязнитель, получая разрешение на свою деятельность, ежегодно вносит около 1500 фунтов стерлингов контролирующим органам [143].

Дебаты по поводу использования налоговой системы для достижения экологических целей интенсивно велись в Германии. В марте 1991 г. коалиционное правительство ФРГ утвердило увеличение налогов на некоторые энергоносители, в том числе на этилированный бензин (37,3%), дизельное топливо (22,7%), сырую нефть (42,9%), природный газ (38,5%). Основанием для введения эконалогов стала возрастающая опасность климатических изменений из-за выброса "парниковых" газов. В работе [144], где приводится эта информация, указывается вместе с тем на недостаточность одних только налоговых мер в сфере энергопроизводства в связи с тем, что спрос на энергию постоянен. Опыт показывает, что потребители энергии, как правило, слабо реагируют на повышение цены энергии, обусловленное повышением налогов на энергоносители. Поэтому резкого сокращения выбросов скорее всего не произойдет.

Известно, что за период между 1973 и 1985 г. цена на нефть выросла почти на 500%, однако несмотря на значительное увеличение цены, общее энергопотребление в Германии практически не изменилось.

Тенденция экологизации налоговой политики в самых различных сферах хозяйственной деятельности тем не менее продолжает нарастать как в Германии, так и в ряде других стран. Имеет место она и в России.

Законом РФ о налоге на прибыль предприятий и организаций и соответствующими инструкциями Государственной налоговой службы предусматривается уменьшение налога на

прибыль в размере 30% от капитальных вложений на природоохранные мероприятия. Если на предприятии имеются объекты природоохранного назначения, то они не подлежат обложению имущественным налогам [145]. Взносы, произведенные в экологические оздоровительные и образовательные фонды, также не облагаются подоходным налогом. Если предприятие решило использовать часть своей прибыли на освоение экологически чистых технологий, развитие производства по переработке вторичных ресурсов и т.д., то эта часть прибыли исключается от налогообложения.

Экологически вредная продукция, а также продукция, выпускаемая с применением экологически опасных технологий, подвергается специальному налогообложению. Правда, эта система до конца не разработана. Необходимо составить перечень вредной продукции и технологий, определить вид налогообложения и его предмет.

Предприятия, эффективно осуществляющие ООС, имеют право на льготное кредитование. Банки, которые дают такие кредиты, в свою очередь, имеют налоговые льготы, дотации, а также льготные межбанковские кредиты. Освобождаются от налогообложения экологические фонды, поскольку их средства предназначаются предприятиям и организациям для проведения природоохранных мероприятий. Использование средств экологических фондов осуществляется на договорных условиях под процентные займы.

В литературе встречаются также предложения весьма экзотического характера, например, потенциально опасные предприятия помимо обычных платежей в бюджет должны платить налог за создание нестабильной обстановки, реальную возможность аварий и экологических катастроф [146].

Целесообразно ввести налоговые льготы для целей воспроизводства лесных ресурсов тем лесхозам и лесопромышленникам, которые участвуют в мероприятиях по лесовосстановлению. Подобная система применяется, например, в США [126]. Здесь же, кстати, установлены налоговые льготы на собственность лесных угодий (в 40 штатах). Кроме того, при оценке лесных земель в целях налогообложения, как правило, не принимается во внимание рыночная цена на лесопродукты. Немаловажно и такое обстоятельство: по меньшей мере в 10 штатах определение налоговых сборов при оценке землевладения осуществляется без учета лесных массивов.

Введение аналогичных мер в России позволило бы сделать лесное хозяйство более устойчивым. Слабо используются возможности налоговой системы в целях экологически грамотного землепользования. В настоящее время ситуация здесь такова. Землевладельцы и землепользователи (кроме арендаторов) облагаются ежегодным земельным налогом, величина которого не зависит от результатов хозяйственной деятельности и устанавливается в форме стабильного норматива за единицу земельной площади в расчете на год.

Налог на сельскохозяйственные земли устанавливается с учетом их состава, качества и месторасположения. Например, для северных областей Нечерноземной зоны ставка земельного налога минимальна, повышенная - для Центрально-Черноземной зоны и Северного Кавказа.

Налог на земли, занятые промышленностью и сооружениями производственной инфраструктуры вне населенных пунктов, устанавливается в трехкратном размере средних ставок налога на сельскохозяйственные земли соответствующего административного района.

Ставки налога на городские земли исчисляются в разрезе основных экономических районов в зависимости от численности проживающего в городе населения. Максимальная ставка установлена в Центральном Экономическом районе для городов с численностью населения, превышающей 3 млн жителей (4,5 руб/м² в год в ценах 1992 г.), минимальная - в Северном и Восточно-Сибирском экономических районах для населенных пунктов с числом жителей, не превышающим 20 тыс. человек (0,5 руб/м² в год) [64].

Общий принцип налоговой системы в землепользовании состоит, таким образом, в следующем: чем выше эксплуатационная ценность земельного участка, тем выше налоговая ставка. Сам способ хозяйствования на земле во внимание не принимается. Не поощряется

почвозащитное земледелие, не облагается повышенным налогом землепользователь, варварски относящийся к использованию почвенных ресурсов.

Следует заметить, что экономическая оценка природных ресурсов в форме ренты не отражает их подлинную ценность, значимость для человека, для сохранения экосистем. Поэтому класть ее в основу платежей за природные ресурсы значит заранее обрекать себя на финансовый дефицит в природоохранной инвестиционной деятельности.

По оценкам экономистов, ООС в 80-х годах требовала затрат 3 - 5% ВВП. В СССР в это время затрачивалось около 1% ВВП. Все виды платежей природные ресурсы и за загрязнение ОС (включая штрафные санкции) не обеспечивали и не обеспечивают необходимых затрат для сохранения природных комплексов и поддержания качества среды. К тому же в условиях слабой экономики, когда многие предприятия с трудом сводят концы с концами, вся эта система платежей и штрафов становится непосильной для производителей и может стать причиной хронической экономической стагнации.

Более разумный путь в этих условиях - применение разнообразных поощрительных мер. Финансовые средства для реализации подобной политики могут быть получены гибкой налоговой системой, нацеленной прежде всего в те сферы деятельности, где циркулируют избыточные денежные массы (в нашей нынешней действительности это, например, торговля и банковская деятельность). Принцип "загрязнитель платит" мог бы быть оставлен до лучших времен и заменен другим "имеющий деньги платит". Необходимо изменить действующую налоговую систему, выделив в рамках налога с оборота и подоходного налога специальный - экологический налог, который бы в конечном счете включался в целевой бюджет на природоохранные мероприятия.

В этом случае возникает принципиальный вопрос о распределении природоохранного бюджета по уровням управления, который может быть решен на основе детального, научно обоснованного расчета.

Для решения территориальных (местных) природоохранных задач, для стимулирования предприятий и организаций, ведущих борьбу за качество ОС, целесообразно включить экологический налог в структуру местных налогов.

Здесь, на местном и областном уровнях лучше всего и начинать процесс формирования новой налоговой системы. Кстати, в Законе о краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации [147], принятом 5 марта 1992 г., говорится, что краевая, областная администрация может организовать взимание налогов и сборов, предусмотренными решениями краевого и областного Совета (ст. 49, п. 8).

В целом механизм финансирования экологической деятельности ближайшего будущего будет иметь много общего с системой финансирования оборонных нужд страны. Экологическая опасность как и военная требуют мобилизации всего общества, всех его технических, интеллектуальных и финансовых ресурсов. Лишь в этом случае можно рассчитывать на успех.

Глава 8. МЕХАНИЗМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ

8.1. Институт стандартизации

Для того, чтобы хозяйственная деятельность удовлетворяла экологическим требованиям, последние должны быть развернуты в соответствующую систему норм и правил поведения хозяйственных объектов. Однако это лишь необходимое, но еще не достаточное условие. Достаточным оно становится тогда, когда эти нормы и правила обретают статус государственных стандартов. С этого момента они предмет строгого контроля компетентными государственными органами, причем уже на стадии проектирования хозяйственных объектов. И это вполне естественно: объект не может подчиняться каким-либо нормам и правилам, если этим нормам и правилам не удовлетворяет его проект.

Так возникает система природоохранных норм и правил (ПНиП), действующая как правовой институт в сфере проектирования и строительства хозяйственных объектов. ПНиП можно трактовать также как результат преобразования общих требований природоохранного законодательства в систему регламентов, содержащихся в нормативно-правовой, инструктивно-методической и нормативно-технической документации по ведению хозяйственной деятельности и позволяющих осуществлять размещение, строительство, эксплуатацию и ликвидацию будущих и действующих предприятий с учетом экологического фактора [148].

Основой ПНиП являются научно обоснованные и законодательно установленные нормативы предельно допустимого воздействия хозяйственной деятельности на ОС. Наиболее распространенные из них - предельно допустимая концентрация (ПДК) и предельно допустимые выбросы и сбросы (ПДВ и ПДС). Например, в соответствии с ГОСТом 17.2.1.04-77, ПДК для атмосферного воздуха определяется как максимальная концентрация примеси в атмосфере, отнесенная к определенному времени осреднения, которая при периодическом воздействии или на протяжении всей жизни человека не оказывает на него вредного действия, включая отдаленные последствия, и на ОС в целом. ПДВ согласно тому же ГОСТу определяется как научно-технический норматив, устанавливаемый из условия, чтобы содержание загрязняющих веществ в приземном слое воздуха от источника или их совокупности не превышало нормативов качества воздуха для населения, животного и растительного мира.

Разработка нормативов качества ОС осуществляется в соответствии с общепринятой классификацией основных элементов среды (гидросфера, атмосфера, почвы, флора и т.д.). Этому же принципу следует и разработка ГОСТов по охране природы. Наибольшее число ГОСТов относится к гидросфере (более 20). В них зафиксированы основные термины и определения, классификация водных объектов и способов водопользования, показатели состояния водной среды и правила контроля качества воды, требования к охране поверхностных и подземных вод от различных факторов хозяйственной деятельности, требования к зонам рекреации водных объектов и т.д.

По такой же схеме составляются экологические стандарты для атмосферы и почвы. Существует также группа стандартов, регулирующих вопросы землепользования и рекультивации земель. Малоразработанными остаются стандарты для флоры, и практически нет стандартов, в которых бы были отражены природные комплексы и комплексное природопользование.

В целом можно сказать, что институт стандартизации в сфере природопользования проходит стадию становления. Его дальнейшее развитие подталкивается потребностями в про-

ведении более тщательных экологических экспертиз. Трудности таких экспертиз во многом обусловлены отсутствием развитой системы экологических стандартов.

Эксперты вынуждены проводить комплекс оригинальных научных исследований, решающих задачу долгосрочного экологического прогноза, вместо того, чтобы соотнести проект с системой действующих экологических стандартов. Но в таком случае разработка стандартов должна ориентироваться не только и не столько на различные элементы ОС, сколько на виды и типы природопользования. С экологической точки зрения любой хозяйственный проект - это в первую очередь проект природопользования, причем чаще всего комплексного.

Мнение о необходимости разработки стандартов, основанных на виде природопользования, высказывается и за рубежом (см., например, [149]). Возможно, эта тенденция в скором времени проявит себя с большей силой в связи с актуализацией программ устойчивого развития во многих регионах мира.

Требуется определенного пересмотра также концентрация нормативной базы стандартизации. И не потому, что прежний подход в этой области оказался ложным или неэффективным. Хотя попытки, предпринимаемые государственными и общественными организациями в области охраны природы, в целом не переломили негативных тенденций, выбранный курс на нормирование природопользования, постепенное ужесточение норм ПДВ, ПДС и других оказался правильным и уже дал свои положительные результаты. С введением экономического механизма природопользования (плата за ресурсы, лицензирование, налоги, санкции и проч.) появляются, по мнению некоторых авторов, даже новые возможности [14].

Дело заключается в другом, а именно, в хроническом и все более нарастающем отставании возможностей экологического контроля от реальной потребности в нем. Мы слишком плохо знаем пока свойства той новой химической среды, в которую себя погружаем. В работе [51] можно найти, в частности, такие данные. В настоящее время используется около 50 тыс. видов химических веществ, причем 5 тыс. из них обладают явными признаками токсичности. Но только для 100 веществ точно известно их воздействие на здоровье человека. Аналогичная информация имеется в работе [150], где говорится, что из 65 тыс. химических веществ, находящихся в хозяйственном обороте в США, менее чем 2% испытаны должным образом с точки зрения экологии и защиты природной среды.

Проходящие экологическую экспертизу вещества могут быть опасны в долгосрочной перспективе. Мы очень плохо знаем, каковы экологические последствия слабых, но длительное время воздействующих на организм концентраций загрязнителей. К тому же разработка ПДК осуществляется, как правило, путем постановки опытов на лабораторных животных. До сих пор идут споры о правомерности распространения полученных таким образом заключений на человека и другие организмы, входящие в природные экосистемы. В целом поступление в биосферу не свойственного ей химического вещества представляет собой потенциальный риск.

Логично в связи с вышесказанным допустить, что будущая концепция экологического контроля будет все более ориентироваться на системный подход.

8.2. Экологические требования и контроль в производственных системах

Введение природоохранных норм и правил в хозяйственную деятельность - настоятельное требование времени. Стихийное, не связанное экологическими регуляторами и государственным контролем развитие производственных систем способно привести к тяжелым последствиям. Мировой опыт изобилует многими примерами, подтверждающими этот вывод. Например, десятилетия отказа от экологического регулирования в угольной промышленности США привели к появлению тысяч загрязненных водных источников, отравлению грунтовых вод, оседанию почв, разрушению ландшафтов и загрязнению отходами угледобычи огромных территорий [151]. Подобное положение сложилось и в Восточной Европе. Для ис-

правления положения в США в 1977 г. был принят Закон о контроле добычи угля открытым способом и восстановлении нарушенных территорий. В упомянутой работе [151] США предупреждает Восточную Европу, что нерегулируемая добыча угля в условиях рыночной экономики может привести к чрезвычайно серьезным экологическим последствиям с сопутствующими им негативными социальными и экономическими осложнениями. Предотвратить такие трудности без сильного государственного контроля невозможно.

Естественно, что учет экологических требований должен начаться уже на стадии реализации хозяйственных проектов и планов развития. Игнорирование экологических требований на стадии строительства происходит довольно часто. К тому же строительное производство само по себе представляет значительную угрозу для экосистем. Это производство одно из самых грязных. Оно регулируется у нас обширной системой строительных норм и правил (СНиП). Рассмотрим перечень наиболее распространенных требований к строительному производству.

В процессе строительства запрещается производить какие-либо изменения в проектных работах в ущерб требованиям экологической безопасности. Строительство не может начинаться раньше момента, когда проект будет утвержден и проведен отвод земельного участка в натуре. В процессе строительства необходимо принимать меры по предотвращению потерь природных ресурсов, рекультивации земель, недопущению загрязнения земель вредными веществами.

Перечень экологических требований, которые нужно соблюдать в ходе строительства, содержится в разделе 10 СНиП 3.01.01-85 от 2 сентября 1985 г. "Организация строительного производства". Согласно этим правилам запрещается, в частности, сведение древесно-кустарниковой растительности, не предусмотренное проектно-сметной документацией. Контроль соблюдения экологических требований осуществляется в порядке авторского надзора, а также органами экологического контроля и санэпиднадзора. "Положение об авторском надзоре проектных организаций за строительством предприятий, зданий и сооружений" изложено в СНиП 1.06.05-85 от 15 апреля 1985 г.

Контролирующие организации дают предписания строителям об устранении выявленных нарушений в определенный срок. И если эти сроки срываются, то контролирующие организации могут принять решение о приостановлении строительства и прекращении финансирования. Игнорирующие это решение банки в соответствии со ст. 84 Закона об охране окружающей природной среды могут быть привлечены к административной ответственности. Законченные объекты принимаются в эксплуатацию государственными приемочными комиссиями с обязательным участием представителей из органов Минприроды России и санэпиднадзора. Приемка объектов, не отвечающих экологическим требованиям, запрещена. Председатель и члены комиссий, а также все те, кто оказывает давление на решение комиссии, несут персональную ответственность.

Довольно серьезным источником загрязнения территорий (особенно городских) является энергетическое производство и промышленность. Экологические требования к энергетическим объектам определяются характером технологии производства энергии. На ТЭС внимание обращается прежде всего на обеспеченность очистными сооружениями, а также тип применяемого топлива, на АЭС - на особенности размещения и надежности реакторов. Токсичные отходы АЭС должны быть утилизированы и захоронены. На территории РФ находится 15 полигонов для захоронения радиоактивных отходов. Для ГЭС основные экологические требования предъявляются на стадии проектирования и строительства.

Дополнительные лица, виновные в нарушении экологических требований при размещении, проектировании и эксплуатации энергетических объектов несут ответственность по ст. 223 Уголовного кодекса РСФСР. Эта норма, к сожалению, на практике применяется редко, даже в экстраординарных случаях. Так, в течение 35 лет активная зона атомных реакторов АЭС на Енисее охлаждалась водой, которая сбрасывалась обратно в реку. В результате на всем протяжении Енисея вплоть до устья вода загрязнена радионуклидами. В среднем по

России АЭС производят 12% электроэнергии (центральной части - 26, на Северо-Западе - 63%).

Одним из наиболее уязвимых элементов природной среды является атмосфера, куда уходит большая часть выбросов энергетического и промышленного производства. Во всем мире защите атмосферы уделяется особое внимание.

Принятый в свое время в США Закон о чистом воздухе непрерывно корректируется в сторону все большего ужесточения. Выполнение Закона требует все новых и новых технологических решений. Так, учитывая, что 130 млн городских жителей США дышат нездоровым воздухом, Закон снизил "порог" регулирования для источников загрязнений со 100 до 10 т вредных выбросов в год. Для сокращения выбросов летучих органических веществ, NO_x, CO разным отраслям даются различные предельные сроки (от 1993 г. до 2010 г.), но при этом требуется демонстрировать ежегодное снижение вредных выбросов не менее чем на 3%. Новые производства вообще не должны давать прироста вредных выбросов [152].

В соответствии с поправками 1990 г. к Закону о чистом воздухе ЭПА потребовало от неблагополучных по смогу городов Чикаго и Сент-Луис инвентизации источников выбросов летучих органических веществ и внедрения улавливающих устройств для крупных источников (свыше 2225 т в год). Угольные ТЭС получают задания по снижению удельных выбросов SO₂ в расчете на единицу вырабатываемой электроэнергии [153].

Аналогичные меры экологического контроля применяются также в странах Европы и в России. К сожалению, распространить их на подвижные источники загрязнения труднее. Здесь нужны иные подходы. В частности, в упомянутой выше работе [153] говорится о таких проводимых в США мерах, как внедрение улучшенных сортов бензина, оснащение автомобилей установками по перехвату испаряющегося в воздухе горючего. Кроме того, ЭПА требует от владельцев крупных предприятий позаботиться о сокращении числа используемых для поездки на работу автомашин, в том числе путем содействия организации попутных поездок. Для крупных промышленных городов России, где автомобильные пробки становятся обычным явлением, подобные меры тоже могли бы быть полезными.

Можно упомянуть также об опыте США в области экологического контроля за состоянием промышленных площадок в условиях рыночных отношений, когда эти площадки становятся предметом купли-продажи. Низкая цена покупки промплощадки, оказавшейся источником опасного загрязнения ОС рассматривается в судах США как доказательство того, что покупатель сознательно покрывал неправильные действия прежнего владельца. Чтобы обезопасить себя от будущих неприятностей, многие покупатели промплощадок приглашают для их экологического обследования специальных экспертов. Если рекогносцировка промплощадки не вскрывает экологических опасностей, то дальнейшее обследование не нужно.

Предполагается тесное сотрудничество с продавцом промплощадки, который должен дать сведения о характере использования промплощадки (в том числе касающегося ее прежних владельцев), о наличии подземных сооружений и возможностях загрязнения промплощадки со стороны. Эксперт обращает особое внимание на участки, не имеющие растительности, наличие свалок, отстойников, заброшенных емкостей и отходов производства. Желательно запросить владельцев соседних участков, имеют ли они претензии к продавцу промплощадки, а последний - к ним. Если есть подозрение, что промплощадка экологически не безупречна, отбираются пробы (воды, почвы, растительности) и производится их химический анализ. Следует проверять, использованы ли в сооружениях асбестовые конструкции (вдыхание асбестовой пыли, как известно, может вызвать рак), а в некоторых регионах определять уровень радиоактивности в помещениях (радоновый газ) [154].

Важная сфера экологического контроля - землепользование, и в первую очередь сельскохозяйственное. Применяемая здесь система норм и правил довольно обширна и отражена во многих правовых актах российского законодательства на государственном и отраслевом уровнях.

Основные требования, предъявляемые к землепользователю, включают [155]:

- 1) соблюдение предприятиями независимо от их ведомственной принадлежности законодательства Российской Федерации, решений местных органов власти по вопросам правильного использования и охраны земель;
- 2) использование земель в соответствии с теми целями, для которых они предназначены;
- 3) сохранность защитных лесонасаждений;
- 4) выполнение предупредительных мер против порчи земель (эрозия, засоление и т.д.) и ландшафтов (зарастание бурьяном, кустарником, заболачивание и т.д.);
- 5) проведение рекультивационных работ.

Госконтроль за состоянием земельного фонда осуществляется органами местной администрации, комитетами по земельной реформе и земельным ресурсам. Государственный рай-

онный инспектор по использованию и охране земель проводит 1-2 комплексные проверки в год, направленные на проверку выполнения вышеперечисленных требований к землепользованию. При обнаружении нарушений инспектор составляет акт и направляет его в местную администрацию или прокуратуру (если нарушение влечет уголовную ответственность).

Ст. 104 Земельного кодекса РСФСР за представительными органами власти на местах закреплено право устанавливать границы территорий, в пределах которых запрещено изъятие земель для несельскохозяйственных нужд. Изъятие же ценных угодий для внутрихозяйственного строительства законодательством практически не ограничивается. Инструкции о внутри-хозяйственном землеустройстве, где предусматривается строительство лишь на угодиях худшего качества, на практике чаще всего игнорируются. Законодательство в этой области необходимо совершенствовать. Экологическое требование к строительству новых и реконструкции старых мелиоративных систем закреплены нормами Земельного и Водного кодексов, а также специальными разделами СНиПов (СНиП 3.07.03-85, СНиП 3.01.01-85, СНиП 3.07.01-85).

Современные способы хозяйствования на земле обладают одной неприятной особенностью: они порождают так называемые неточечные источники загрязнения поверхностных вод. По расчетам специалистов, нерусловый поверхностный сток с сельскохозяйственных угодий и городских территорий дает около 85% загрязнений поверхностных вод [156]. В связи с этим предлагается перенести внимание с контроля сточных вод промышленных предприятий (точечные источники загрязнения) на контроль состояния водосбора в целом.

В сельском хозяйстве функции экологического контроля затрагивают прежде всего использование и хранение удобрений и пестицидов, отходы животноводческих комплексов и ферм. В настоящее время разработаны подробные нормативы санитарно-защитных зон для таких предприятий.

Вокруг рыбохозяйственных водоемов устанавливаются санитарные зоны с границей 2 км от берегов. В этой зоне, а также в водоохранной зоне малых рек запрещено строительство складов для пестицидов и удобрений, горючесмазочных материалов, животноводческих ферм, мест складирования навоза, устройство взлетно-посадочных площадок для авиахимработ, площадок для заправки наземной аппаратуры химикатами.

Госкомсанэпиднадзор при Президенте РФ совместно Минсельхозом РФ периодически утверждают список химпрепаратов, разрешенных для применения в сельском хозяйстве и ПДК содержания химических веществ в продуктах питания. В случае превышения ПДК органы санэпиднадзора вправе запретить их производство и реализацию. Лица и организации, производящие и применяющие запрещенные химические вещества, либо нарушающие соответствующие экологические требования (превышение ПДК), привлекаются к административной ответственности по ст. 84 Закона об охране окружающей природной среды.

В августе 1993 г. Верховный Совет принял в первом чтении Основы законодательства РФ о земле. Указом Президента РФ от 27.10.93 "О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы" были сняты ограничения, связанные с совершением сделок с землей. Земельные участки и все, что прочно связано с ними, отнесены к недвижимости. Устанавливается, что совершение сделок с земельными участками регулируется гражданским законодательством с учетом земельного, лесного, природоохранного, иного специального законодательства.

Таким образом, этим Указом государство официально признает земельные отношения в части совершения сделок с землей составной частью гражданских отношений, но с учетом специфики их объекта - земли как недвижимости и составной части окружающей природной среды. Именно этим объясняется принятие в 1993 г. двух важных нормативных актов по охране и использованию земель - Указа Президента РФ от 16.12.93 "Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы", где предусмотрены более строгие административные меры за нарушение земельного законодательства, нерациональное использование, загрязнение, захламливание земель, невы-

полнение обязательных мероприятий по охране почв, и постановления Правительства РФ от 23.12.93, утвердившего Положение о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в РФ.

Указом Президента РФ от 24.12.93 "О приведении земельного законодательства РФ в соответствие с Конституцией РФ" были признаны недействующими свыше 50 статей Земельного кодекса РСФСР, принятого Верховным Советом РСФСР в апреле 1991 г. Подготовлен новый проект Земельного кодекса РФ, который будет предметом обсуждения в комитетах и комиссиях Государственной думы [15].

8.3. Экологическое аудирование

Многообразие экологических требований и сложность производственных систем создали в последнее десятилетие своеобразную ситуацию, когда вероятность привлечения фирм и компаний к различным формам ответственности за непреднамеренные экологические нарушения резко возросла. Любопытным в этой связи представляется судебный процесс, возбужденный "Гринпис", в отношении одной английской химической компании, которая загрязняла Ирландское море и реку Темзу незаконными сбросами сточных вод рядом своих предприятий во Флитвуде и Уилтоне. Анализ проб сточных вод, отобранных "Гринпис" у 34 выпускных отверстий в сентябре 1992 г., показал содержание в них 100 хлорорганических соединений и других химических веществ, сбрасываемых в водную среду без разрешения. Ассоциация химической промышленности опровергает заявление "Гринпис", ссылаясь на строгий контроль как самой деятельности предприятий, так и их сбросов, Национальным речным управлением. Ситуация оказалась весьма странной: наличие многочисленных незаконных сбросов при строгом внешнем контроле. Упомянутый судебный процесс по мнению английских экспертов в области природоохранного права свидетельствует о необходимости самоконтроля предприятий с помощью так называемого экологического аудирования [157].

Концепция аудиторских проверок в области ООС зародилась в 80-е годы в США на крупных промышленных предприятиях и получает все большее распространение также в европейских странах.

В работе [158] отмечается, что контроль за решением задач по ООС на промышленных предприятиях Франции был организован уже в 70-х годах. Однако этот опыт не получил известности, так как результаты проверок с самого начала не предназначались для публикации.

На предприятиях Франции осуществляют обычно три вида проверок: а) выявление соответствия новых технологических установок природоохранному законодательству, б) контроль за финансовой реализацией задач ООС, в) контроль решения природоохранных проблем на уровне отношений завод-склад материалов (некоторые авторы (см., например, [159] выделяют четыре группы аудиторских проверок: а) выявление соответствия работы предприятий природоохранному законодательству, б) риска нарушения природоохранного законодательства, в) технико-технологического риска, г) послеаварийная проверка). Надзор за состоянием ОС на энергетических объектах осуществляется после ввода их в строй независимыми экспертами, которые выявляют реальное воздействие энергетических объектов на ОС. По результатам надзора составляются и публикуются ежегодные отчеты: научные - для специалистов, популярные для широкой публики [160].

Решение об осуществлении аудиторской проверки должно приниматься самим предприятием. Иначе такие проверки будут восприниматься как посягательство на его свободу и противоречить идее экологического аудирования как особой форме самоконтроля, обусловленной объективной необходимостью.

В работе [161] указывается на две основные цели аудиторских проверок: информирование дирекции о практической реализации его политики в области ООС в интересах ее дальнейшего совершенствования и информирование общественности о состоянии ОС и путях решения экологических проблем на предприятии.

В Англии вопрос опубликования результатов проверок пока спорный. Тем не менее признается, что возрастающий интерес населения к экологическим проблемам и его стремление к использованию экологически чистой продукции, а также продукции, производимой с применением "чистых" технологий, является для компаний экономическим стимулом. Открытость информации служит для компаний своего рода рекламой [162].

Согласно документу Международной торговой палаты 1988 г. [163], аудиторские проверки в области ООС являются средством управления на данном промышленном предприятии и осуществляются систематически, периодически и объективно в целях контроля за состоянием ОС и ограничения негативных антропогенных воздействий.

В США экологическое аудирование может включать в себя следующие виды проверок: соблюдение экологических требований и требований по мониторингу, сложившейся практики экологического управления и технологических процессов, экологических рисков т.д. Считается, что экологическое аудирование на промышленных предприятиях должно осуществляться экспертными группами специалистов, в состав которых непременно следует включать высококвалифицированных инженеров [164].

Некоторые авторы смысл экологического аудирования сводят к выявлению эффективности мер, предпринимаемых компаниями в целях сокращения производственных отходов [165].

С принятием поправок к Закону о чистом воздухе актуальность аудиторских проверок в США возросла. Предполагается, что эти проверки позволят компаниям снизить различного рода затраты, связанные с ООС, в том числе затраты, обусловленные выплатой штрафов.

Применяемые формы аудиторских проверок таковы: а) обсуждение со специалистами компании реального положения дел, где выясняются характер используемого оборудования, особенности технологических процессов, источники выбросов, состав и объемы выбрасываемых химических веществ и т.д., б) осмотр предприятия, включающий ознакомление с технологическим процессом и беседы с сотрудниками, в) анализ документации по ООС, включая разрешения на выбросы, отчеты по экологической обстановке и др., г) интервьюирование руководителей компании по возникшим в ходе проверки вопросам [166].

Итоговым документом проверки является отчет о реальном положении дел с ООС на предприятии, соответствии выявленной ситуации требованиям природоохранного права. Отчет завершается рекомендациями по устранению нарушений.

Аудиторские проверки стали одним из факторов, подтолкнувших правительственные органы к принятию различных мер по экологической безопасности производства, в том числе на рабочих местах предприятий. Так, в Великобритании с начала 1993 г. в соответствии с Законом о здоровье и безопасности на рабочем месте 1974 г. вступили в силу 5 новых инструкций. Сфера действия инструкций охватывает охрану здоровья от неблагоприятных экологических факторов, безопасность трудового процесса, санитарно-гигиеническое благополучие и социальный комфорт (места отдыха, раздевалки, столовые и т.д.). Инструкции требуют от всех работодателей производить адекватную и достаточную оценку всех видов риска на рабочем месте, в том числе экологического [167].

В России опыт экологического аудирования весьма ограничен. Тем не менее на предприятиях идут процессы, которые в значительной степени облегчают аудиторские проверки. Имеется в виду паспортизация производственных объектов.

Комплексные экологические требования к действующему предприятию должны быть отражены в экологическом паспорте. Основные положения экологического паспорта закреплены ГОСТом 17.00.04-90 "Система стандартов в области охраны природы и улучшения использования природных ресурсов. Экологический паспорт промышленного предприятия. Основные положения". Данный ГОСТ введен с 1 июля 1990 г. В качестве приложения к нему разработаны "Временные методические рекомендации по разработке экологического паспорта".

Экологический паспорт промышленного предприятия содержит информацию об объеме производства, расходе сырья и материалов по видам продукции (технологический регламент), характере готовой продукции, выбросах и сбросах, отходах, местах и способах захоронения отходов (в приложении к экологическому паспорту), использовании земельных ресурсов, о водопотреблении и водоотведении. Кроме того в паспорте приводятся расчет платежей за загрязнение ОС, данные о полученных разрешениях на выброс и сброс.

В методических разработках, посвященных экологическому аудированию, выделяют семь этапов аудиторской проверки [168]:

Планирование. Собирается предварительная информация, которая позволит очертить план программы аудиторской проверки, порядок действий и перечень необходимых специалистов. Составляется вопросник, кото-

рый помогает руководству выявить главные экологические проблемы, уточнить предъявляемые к нему экологические требования.

Ознакомление с внутренними системами и процедурами управления. Выясняется выполнение предприятием природоохранных требований, изучаются меры внутреннего контроля руководством. Информация собирается из различных источников, в том числе из официальных документов, ответов предварительного вопросника, а также из телефонных разговоров и дополнительных наблюдений.

Оценка сильных и слабых сторон внутреннего контроля. Она основывается на выяснении вопросов о том, насколько ясно сформулированы обязанности конкретных лиц по выполнению требований природоохранного законодательства, как подготовлен персонал, адекватны ли санкции за нарушение экологических требований.

Сбор данных в процессе аудирования. Применяют три вида аудиторских проверок: использование опросников и интервью, инспекционное обследование, проверка самой системы управления ООС и состояния природоохранного оборудования.

Оценка результатов аудирования. Выясняется, насколько выполняются цели программы аудирования, а также значительность результатов.

Отчет о результатах аудирования. Руководитель аудиторской проверки кратко информирует руководство предприятия в присутствии других членов аудиторской группы. Целью такого брифинга является сообщение о предварительных выводах аудиторской проверки. Брифинг должен быть устным и занять всего несколько минут.

Последствия аудирования. Подготавливается окончательный письменный отчет о результатах аудирования и распространяется среди руководства предприятия. В свою очередь, руководство обеспечивает выполнение рекомендаций отчета.

Аудиторская группа должна состоять из 3 - 4 человек, из которых двое должны быть компетентны в вопросах экологического аудирования, а один или два - хорошо знакомы с деятельностью предприятия (не являясь, однако, его сотрудниками). Группа должна внушать уважение администрации предприятия и уметь выдерживать баланс между строгой проверкой и бесполезным вмешательством в деятельность предприятия. Выполнение всех этих условий обеспечит успех аудирования.

8.4. Контроль за использованием отходов

Проблема использования отходов имеет не только экологический, но и экономический аспект. При наличии соответствующего механизма управления отходами последние могут стать одним из факторов повышения доходов в промышленных корпорациях. Многие руководители промышленных корпораций начинают это понимать. Значительная экономия по-является уже при попытках сократить образование отходов в их источнике. Но при этом особое внимание должно быть уделено контрольным функциям.

В работе [169], посвященной проблеме сокращения отходов в США, предлагается трехуровневая система контроля, приемлемая, по мнению автора, для большинства промышленных организаций: а) почасовой учет материальных потерь на крупных операциях (с помощью компьютеров), б) ежедневная отчетность, в) ежемес-ячный отчет, выполняемый специальным подразделением и прилагаемый к общезаводскому.

В условиях строгой системы контроля компания, как показывают расчеты, сможет снизить стоимость своих отходов на 30% в течение первого года, а еще через два года - дополнительно на 20%. При широком рас-пространении механизма управления отходами экономия в расчете на одного жителя США может составить 800 дол. в год при одновременном улучшении качества ОС.

В Германии недавно принята новая редакция Закона о ликвидации отходов. Заложенные в основу Закона принципы гласят: а) решению вопроса об удалении отходов должно предшествовать решение вопроса о воз-можной их рециклизации; б) к категории "отходы" должны быть отнесены лишь те вещества и продукты, кото-рые не могут быть повторно используемы; в) связанные с ликвидацией отходов предприятия целесообразнее всего приватизировать при одновременном уменьшении роли в этом деле коммунальных служб; г) за рецикли-зацией вторичного сырья должен быть установлен государственный контроль [170]. Выполнить требования нового закона, как оказалось, можно лишь крупным предприятиям, располагающим достаточными средствами (техническими и финансовыми) для организации рециклинга отходов. Это объясняет трудности в проведении закона в жизнь.

Во многих случаях сооружение по переработке отходов и его эксплуатация требует объединительной (коо-перативной) политики. Такая политика проводится, например, в Австрии [171].

Остро стоит проблема контроля использования отходов в Великобритании, где 95% отходов отправляется на свалки, в том числе 85% опасных. Многие свалки, в частности, для захоронения коммунальных отходов, находятся в ведении государственных органов. Тем не менее главную роль в процессе утилизации размещенных на свалках отходов играет частный сектор. Например, в Англии и Уэльсе из 1700 лицензированных предприятий по переработке и утилизации опасных отходов на свалках 78% находятся в частном секторе [172]. В 1981 г. утилизация промышленных и коммунальных отходов, размещенных на свалках, почти целиком была сосредоточена на предприятиях частного сектора (98%).

Законодательством Великобритании утилизация свалок рассматривается как вид землепользования, требующий специального разрешения. Получивший такое разрешение не имеет права использовать занятый свалкой участок каким-либо иным способом. Оговоренные в разрешении условия землепользования находятся под строгим контролем. Добиться хотя бы незначительных изменений в них чрезвычайно трудно.

В целом, в мировой практике эффективных механизмов контроля за использованием отходов явно недостаточно. По этой причине рост отходов стал почти неизбежным спутником очень многих производств. Законодательство многих стран, в том числе России, уделяет недостаточно внимания вопросам управления отходами.

В Законе о государственном предприятии (объединении) отходы вообще не выступают как объект правового регулирования. Они не входят в состав оборотных средств предприятия, не являются видом имущества, не включаются в баланс предприятия. Между тем, было бы логично, по крайней мере, те виды отходов, которые могут быть использованы повторно, относить к категории товарной продукции того предприятия, где они образуются. В свое время с таким предложением выступал академик Б.Н. Ласкорин [173].

Отходы, для которых существует возможность утилизации, должны стать объектом особого правового режима. Им присваивается статус вторичных ресурсов. Это означает, что такие отходы находятся на балансе предприятия и не подлежат списанию. На них распространяется положение о плате за фонды. Отсюда возникает естественное стремление предприятия использовать имеющиеся в их распоряжении отходы с максимальной для себя выгодой: утилизировать их, продать и т.д. Эти важные положения высказываются в работе [16]. Четкое определение режима утилизируемых отходов, регулирование всего комплекса отношений по поводу вторичных ресурсов - предмет специального закона об отходах, который необходимо разработать.

Стимулы к использованию отходов могут быть и чисто рыночного свойства. В ряде работ, например, в [64], предлагается метод стимулирования утилизации отходов, основанный на ценовом подходе. Исходная позиция не вызывает сомнений: нужно установить оптовые цены на отходы таким образом, чтобы обеспечить большую рентабельность производства готовой продукции из отходов, чем из первичного им природного сырья. В связи с этим предлагается установить цены на отходы с учетом эксплуатационных расходов на их утилизацию и так называемой ущербоемкости. Последняя определяется как среднеотраслевой нормативный предотвращенный экономический ущерб, причиняемый в процессе производства единицы продукции или услуг. Предполагается, что чем выше будет нормативная трудоемкость, тем выше должна быть цена на отходы. Возможно, что торговать отходами по так называемым директивным ценам будет выгодно. Но кто пожелает их купить? К тому же расчет ущербоемкости требует хорошо развитой информационной базы. В конечном счете назначаемые на отходы цены все равно будут недостаточно обоснованными.

Не проще ли установить более высокие платежи за пользование свалками, причем чем опаснее отходы, тем выше должны быть эти платежи. Нет необходимости заранее их рассчитывать. На первых порах их можно назначить произвольно, а затем корректировать в зависимости от реакции предприятий. Если они начнут искать способы утилизации отходов и вводить соответствующие технологии, то можно сказать, что цель достигнута. В противном случае платежи за пользование свалками необходимо будет увеличить. В ряде стран используется именно этот механизм.

8.5. Контроль за состоянием ландшафтов

Те отходы, которые по каким-либо причинам не могут быть использованы, становятся или могут стать источником загрязнения ландшафтов. Отходы на земле, в том числе свалки (санкционированные и несанкционированные), отвалы вскрышных пород, терриконы, нарушение почвенного покрова, обусловленное карьерными разработками - типичные ландшафтные нарушения, подлежащие контролю.

Особо строгим должен быть контроль высокотоксичных и радиоактивных отходов. Открытое хранение таких отходов на поверхности земли недопустимо. Выделяемые в этих случаях участки земли используются для захоронения или уничтожения отходов (так называемые полигоны). При захоронении производственных и бытовых отходов должно соблюдаться правило: разные виды отходов не смешиваются. Поэтому создаются различные виды полигонов для захоронения токсичных промышленных, радиоактивных, бытовых отходов.

Если для захоронения планируется использовать недра, то на это нужно получить лицензию и разработать проект использования недр, который согласовывается с Комитетом РФ по геологии и использованию недр, государственными органами по регулированию и охране вод, органами санэпиднадзора и горного надзора, государственного экологического контроля [174].

Полигоны по обезвреживанию и захоронению токсичных промышленных отходов должны отвечать следующим требованиям: размещаться с подветренной стороны населенных пунктов, находиться ниже мест водозаборов питьевой воды, мест нереста и массового нагула рыбы, состоять из слабофильтрующих грунтов (глина, суглинки, сланцы). Грунтовые воды должны быть не выше 2 м под полигоном.

Вокруг полигона устраивается санитарно-защитная зона диаметром не менее 3 км. Расстояние полигона от сельхозугодий, автомобильных и железных дорог общей сети не ближе 200 м, от границ леса - не ближе 50 м. Полигоны нельзя размещать в заболоченных местах, зеленой зоне городов, зоне питания подземных источников питьевой воды, в зонах активного карста и оползней. Действующим законодательством запрещен сброс производственных и бытовых отходов в поверхностные воды (озера, реки).

За пользование полигонами предусмотрена плата: в пределах допустимых нормативов и установленных лимитов (временно согласованных нормативов). Плата устанавливается по каждому виду отходов. На сверхлимитное размещение отходов взимается плата в 5-кратном размере. При отсутствии разрешения на размещение отходов вся их масса рассматривается как сверхлимитная и применяется 5-кратный коэффициент.

Радиоактивные материалы представляют собой опасные вещества, подлежащие экологическому контролю. Проблема захоронения отходов использования радиоактивных материалов до сих пор не решена. Захоронение этих отходов производится по разрешению органов Минэкологии и санэпиднадзора на специальных полигонах (см. СНиП 2.01.28-85. Полигоны по обезвреживанию и захоронению токсичных промышленных отходов. Основные положения по проектированию. Утверждены постановлением Госстроя СССР от 25.06.85). Однако малые предприятия часто не соблюдают эти правила. Между тем, с 1988 г. за незаконное приобретение, хранение, использование, хищение, передачу или разрушение радиоактивных материалов установлена уголовная ответственность (ст. 233 УК РСФСР).

Исключительно остро стоит проблема реализации программы расчистки свалок опасных отходов в США. Общее их число достигает 3 тыс. Стоимость работ по их расчистке составляет 150 млрд дол. Причем речь идет только о так называемых приоритетных свалках, расчистка которых требуется немедленно [175].

Особенностью института материальной ответственности в США является ее пролонгированный характер. Например, владелец земельного участка, на котором обнаружена свалка опасных отходов, обязан возместить экологический ущерб, даже если этот ущерб нанесен предшествующим владельцем или арендатором этого участка. Иными словами, за экологические последствия когда-то и кем-то предпринятых действий на определенной территории или предприятии несет материальную ответственность тот, кто в момент обнаружения этих

последствий является владельцем этой территории или предприятия. С введением такого порядка лица, собирающиеся стать собственниками какого-либо хозяйственного объекта или участка, стали требовать административного инспектирования состояния собственности до заключения торговой сделки [51].

Указанная особенность американского института материальной ответственности появилась в середине 80-х годов с принятием соответствующих поправок к Закону о суперфонде (Закон о суперфонде был принят в 1980 г. и был нацелен на ликвидацию заброшенных свалок опасных отходов. В законе введено новое юридическое понятие "потенциально ответственные стороны" (ПОС). Этим понятием обозначались лица и организации, имеющие дело с опасными отходами и потенциально способные загрязнить ОС этими отходами. В соответствии со ст. 107 Закона о суперфонде лица, взявшие на себя труд по расчистке свалок, имеют право в судебном порядке принудить ПОС компенсировать им издержки по расчистке. В случае, когда вклад ПОС в загрязнение ландшафтов не поддается оценке, суд принимает решение о компенсации издержек в равных долях для каждой из сторон [176]).

Особого разговора заслуживает проблема радиоактивных отходов, которая остается для США такой же актуальной, как и везде. За последнее столетие государственное регулирование в области радиоактивных отходов выросло в систему подробных предписаний, за выполнением которых следят могущественные государственные ведомства. Реакция общественности на радиоактивные отходы за это время изменилась от неведения до сильного страха и скептицизма в отношении эффективности соответствующего правового контроля. По мере углубления понимания долговременных последствий воздействия радиации государство и общество поняли необходимость эффективных комплексных методов удаления радиоактивных отходов. В конце 70-х годов места их захоронения были признаны неадекватными или выработали свою мощность. В 1980 г. конгресс США принял Закон об отходах низкой удельной активности, возлагающий на штаты ответственность за удаление радиоактивных отходов. Закон не обеспечил, как показала практика, выполнение штатами их обязанности по отношению к отходам низкой удельной активности. В 1985 г. конгресс принял поправки к Закону, по которым штаты, не успевшие обеспечить к 1 января 1996 г. удаление отходов, произведенных на подведомственных им территориях, обязаны будут вступать в права владения этими отходами (отходы переходят в собственность штата). Многие штаты расценили это как покушение на их суверенитет. Верховный суд США выразил согласие с претензиями штатов и постановил, что положение о вступлении в права владения отходами низкой удельной активности является недопустимым покушением на суверенитет штатов [177].

В правовом механизме США существует понятие экологически аварийных участков, где загрязнение радиоактивными или высокотоксичными отходами достигает степени, исключающей возможность их нормальной эксплуатации и требует особых процедур по нейтрализации загрязнений. В подобных случаях ЭПА может предложить собственнику экологически аварийного участка самому выполнить нейтрализацию участка по указаниям ЭПА под страхом взыскания тройной стоимости работ, если их произведет ЭПА. Попытка оспорить подобное предложение рассматривается как уклонение виновного в экологически аварийном состоянии участка от выполнения своей обязанности. Но если собственник невиновен, он вправе потребовать через суд возмещения своих затрат из государственного фонда, созданного для ликвидации экологических аварий.

В течение всего времени, пока ведутся работы по нейтрализации участка, его собственник не имеет права продавать, передавать или закладывать свой участок, так как по закону стоимость экологически аварийного участка рассматривается как гарантия погашения государственных затрат [178].

Иными словами, земельный участок берется государством под принудительный залог до выполнения собственником экологических требований. Это один из тех случаев, когда происходит ограничение прав на собственность, обусловленное экологической целесообразностью.

В некоторых странах особо опасные отходы облагаются специальным видом налога. По этому пути пошла, например, Германия, где в некоторых землях приняты первые законы о специальных отчислениях с особо опасных отходов [179]. Денежные поступления предполагается использовать исключительно на природоохранные мероприятия. На федеральном уровне аналогичные законы пока не приняты. В связи с этим в промышленных кругах наблюдается тенденция к невыполнению законодательства земель. Она, видимо, будет сохраняться до тех пор, пока не будут преодолены юридические сложности, связанные с распределением компетенций между федеральным правительством и землями. Тем не менее сам факт налогового регулирования процессов загрязнения ландшафтов опасными отходами представляется весьма поучительным и оправданным, особенно если учесть, что стоимость уничтожения или переработки опасных отходов, по крайней мере в 5 раз выше, чем стоимость переработки обычных отходов (в отдельных случаях в 50 раз) [180].

Широко распространенной мерой контроля за состоянием ландшафтов является требование рекультивации нарушенных земель. В США федеральный Закон о рекультивации земель действует с 1977 г. На уровне штатов подобные законы были приняты еще раньше - в 30 - 40-х годах [181].

В России общие требования к рекультивации земель определены ГОСТом 17.5.3.04-83. Рекультивации подлежат нарушенные земли всех категорий, а также прилегающие земельные участки, полностью или частично утратившие продуктивность в результате отрицательного воздействия нарушенных земель. Рельеф и форма рекультивированных участков долж-

ны обеспечивать их эффективное хозяйственное использование. При открытых горных работах рекультивации подлежат внутренние и внешние отвалы, карьерные выемки и другие территории, нарушенные горной деятельностью.

Предприятия, осуществляющие работы, связанные с нарушением почвенного покрова, обязаны за свой счет проводить рекультивацию земель (техническую и биологическую) в соответствии с ГОСТом 17.5.1-78. Рекультивация является неотъемлемой частью технологических процессов на действующих предприятиях, а также при проведении геологоразведочных, поисковых, геодезических и прочих изыскательских работ. Стоимость работ по снятию и хранению почвенного слоя и последующей рекультивации земель включается в себестоимость продукции предприятия (при разработке месторождений), в стоимость объектов строительства (при строительных работах), или изыскательских работ (при поисковых, разведочных работах) [182].

Приемка-передача рекультивированных земель осуществляется комиссией, назначаемой местными органами власти того района, на территории которого эти земли находятся. Комиссия обязана проверить соответствие рекультивационных работ утвержденному проекту и дать им оценку.

В состав комиссии включаются представитель местных органов власти, старший инженер-землеустроитель, представитель предприятия, передающего земли, и землепользователи, которым передаются земли. При необходимости могут включаться различные специалисты НИИ и проектных организаций [182].

На практике требования государственных стандартов не всегда выполняются. Примером тому может служить Кузбасс. Рекультивированные земли здесь, как правило, постоянному пользователю по акту не передаются. Они фактически остаются бесхозными. За насаждениями не осуществляется уход, нет и контроля за использованием территории, за охраной высаженных лесов [182].

В последнее время отмечается тенденция к сокращению объемов финансирования на рекультивацию крупными предприятиями и объединениями. Малые же предприятия, в том числе и вновь строящиеся, вообще не участвуют в мероприятиях по рекультивации. Вырубаемая на производственных площадках древесина не компенсируется новыми посадками.

8.6. Система лицензирования природопользования

Лицензионный механизм экологического контроля - один из наиболее эффективных правовых механизмов природопользования. Условием его успешной работы является нормирование воздействий на ОС, так как любая деятельность дозволительна лишь в определенных пределах. Иными словами, в основе лицензионного механизма контроля лежит принцип лимитирования природопользования.

Лимитирование природопользования фактически существует давно как и нормы отбора земель под строительство объектов и сооружений, лимиты потребления вод в промышленности и сельском хозяйстве, в системах коммунального водоснабжения. В лесном хозяйстве давно используется понятие расчетной лесосеки, определяющее баланс ежегодного прироста древесины и объемов заготовок древесины. Примером лимитного показателя является также количество пребывающих в лесу граждан. Существуют лимиты на отлов и отстрел животных, дифференцированные по сезонам, отдельным периодам охоты и рыболовства, водоемам и охотничьим угодьям, охотничьим и рыбопромысловым хозяйствам, отдельным лицам. За лимитное и сверхлимитное потребление природных ресурсов устанавливается плата, которая расходуется на воспроизводство этих ресурсов.

Другим видом лимитирования является введение норм выбросов, сбросов и размещения отходов. Здесь также устанавливаются платежи за лимитное и сверхлимитное использование природной среды. Полученные средства идут на улучшение ее состояния. Чем больше норма изъятия вещества и ресурсов из природной среды и чем больше нормы внесения антропо-

генного вещества и различного рода изменений в природу, тем больше должно быть средств и возможностей для воспроизводства и восстановления природной среды. Если нет возможности восстановить качество природной среды, то должна быть исключена и возможность ее эксплуатации. Такой основной принцип лимитирования. Право на эксплуатацию природной среды в пределах установленных лимитов дается в виде лицензии на природопользование. Лицензии могут выдаваться также на комплексное природопользование, т.е. на использование территории со всеми находящимися там природными ресурсами (недра, вода, лес, земля и т.д.). Лицензии на комплексное природопользование выдаются субъектам хозяйственной деятельности и не подлежат передаче другим юридическим или физическим лицам. Данная лицензия является основанием для заключения договора природопользователя с исполнительным органом власти.

Лицензия на комплексное природопользование в нашей стране выдается территориальными органами Минприроды России после получения специальных лицензий из органов управления водными, лесными и биологическими ресурсами, недрами. В договоре на комплексное природопользование указываются границы, перечень, количественные и качественные характеристики предоставляемых в пользование территорий и природных ресурсов. Договор предусматривает обязанности природопользователя улучшать состояние природной среды, своевременно вносить плату за изъятие ресурсов и загрязнение, предоставлять в органы исполнительной власти и органы Минприроды России информацию о состоянии природной среды и использовании ее ресурсов, возмещать убытки, допущенные в результате нерационального использования и загрязнения. В необходимых случаях действие договора может приостанавливаться или даже аннулироваться. Лицензирование природопользования оформляется лишь при условии положительного заключения экологической экспертизы проекта природопользования. Если природопользователь не соблюдает зафиксированные договором нормы и правила пользования, то он несет административную, уголовную и иную ответственность в соответствии с законодательством РФ и нормативными актами территориальных образований. Причем привлечение к ответственности не освобождает виновных лиц от возмещения причиненного ими вреда.

Разрешительный порядок захоронения (складирования) промышленных, бытовых и иных отходов предусмотрен в СССР впервые в 1988 г. постановлением "О коренной перестройке дела охраны природы в стране". Выдача разрешений возложена на Государственный комитет по охране природы и его подразделения на местах.

В некоторых странах, как, например, в Германии требуется специальное разрешение также на установку и эксплуатацию сооружений по уничтожению отходов, причем выдаче разрешения предшествует выявление общественного мнения и изучение возможных экологических последствий эксплуатации объектов по уничтожению отходов [183]. Разрешительный порядок в части пользования свалками и накопителями важен с точки зрения контроля за состоянием мест складирования отходов. Такой порядок позволяет в нужный момент (например, при переполнении накопителя) приостановить эксплуатацию накопителя (свалки) и предотвратить тяжелые экологические последствия.

Лицензионные механизмы экологического контроля получили широкое распространение во многих странах мира. Особенно большой опыт лицензионной работы накоплен в США. Возьмем хотя бы такую важную сферу, как управление землепользованием. Земли (территории), находящиеся в федеральной собственности, предоставляются в пользование в лицензионном порядке. Разрешения выдаются на использование земель как территориального базиса лишь в том случае, если размещаемые на них объекты предназначены для общественных нужд. Строительство личных домов и иных сооружений, не имеющих общественного характера, на таких землях не допускается. Важная деталь: земли в форме территориального базиса предоставляются в пользование на ограниченный срок, самое большее на 30 лет. За пользование землями взимается ежегодная плата по рыночным ценам.

Необходимым условием предоставления "права размещения" и последующего его продления является соблюдение будущим землепользователем экологических требований. Если в процессе пользования территорией эти требования не соблюдаются, то выданное разрешение приостанавливается или изымается. Подобная форма земельно-правовой ответственности оказывается весьма действенной. Держатель лицензии кровно заинтересован содержать территорию в полном порядке, повышать эффективность использования транспортных путей

(дорог, нефтепроводов), осуществлять модернизацию зданий и т.д., поскольку только в этом случае он будет иметь основание на продление лицензии [51].

Применяемая в нашей стране практика предоставления территорий и производственных площадок в бессрочное пользование кажется ущербной и в конечном счете даже порочной, так как не порождает у землепользователя чувства ответственности за предоставляемую территорию, не стимулирует бережного к ней отношения. Одним из важнейших принципов природопользования должен быть такой: право пользования природными ресурсами всегда является платным и временным. Применение этого принципа в российском природоохранном законодательстве пока весьма ограничено. Первые шаги в этом направлении сделаны в Законе об аренде и арендных отношениях. Между тем, для земель несельскохозяйственного назначения, в частности, для земель, занятых промышленными объектами, упомянутый принцип не работает. Использование американского опыта здесь могло бы быть полезным. Лицензионный порядок использования территорий как, впрочем, и других природных ресурсов, с ограниченным сроком действия разрешений и его продлением на условиях строгого соблюдения экологических требований может стать исключительно эффективным правовым инструментом перестройки природопользования в соответствии с критериями устойчивого развития. Бывают, впрочем, случаи (даже в практике США), когда срок действия разрешающих документов не ограничен. Это относится к разрешениям на строительство новых промышленных предприятий, к регистрационным документам на пестициды. Зато разрешения на сброс сточных вод в водоемы подлежат пересмотру каждые 5 лет.

В США уже давно (с 1920 г.) установлен лицензионный порядок на разведку и разработку полезных ископаемых. Однако вскоре выяснилось, что многие месторождения полезных ископаемых осваиваются плохо или вовсе не осваиваются. Вместо этого широко расцвела практика спекулирования лицензиями. Изучение вопроса в 1975 г. Комиссией палаты представителей по внутренним делам показало, что из 553 выданных на добычу угля лицензий только 59 используются в полном объеме, остальные не разрабатываются совсем [184]. Это вынудило законодателей ввести поправку в порядок выдачи лицензий. Важным условием выдачи лицензий стало соблюдение требования об обязательном освоении месторождения. Невыполнение этого требования влечет прекращение действия лицензий. Частные лица и организации, ведущие разработку месторождений полезных ископаемых на территории федеральных земель, отчисляют часть прибыли и рентные платежи в государственный бюджет. Отчисления от прибыли колеблются от 10 до 25% в зависимости от вида полезного ископаемого.

Лицензионное природопользование дает возможность зарезервировать отдельные месторождения или сохранить в неприкосновенности земли, на которых находятся эти месторождения, преследуя цели экологического порядка. Например, запрещена выдача лицензий на использование территорий, входящих в систему дикой природы (с 1984 г.). Министр внутренних дел США обладает правом приостановки или даже прекращения лицензирования добычи некоторых полезных ископаемых по экологическим соображениям. Так, в 1971 г. был объявлен мораторий на добычу угля. Но когда были приостановлены многие лицензии на добычу нефти, особенно в море, произошел буквально взрыв судебных споров. Наступивший в конце 70-х годов энергетический кризис вынудил правительство активизировать лицензионную деятельность. Что касается моратория на добычу угля, то он был снят уже в 1975 г.

Важно отметить, что в США существует комплекс нормативных актов, закрепляющих право собственности государства на минеральные ресурсы в недрах частных земельных владений. Компания, получившая лицензию на разработку месторождения, обязана провести работы по рекультивации земель в соответствии с планами, одобренными федеральными ведомствами. Если требования о рекультивации земель не выполняются, то это влечет за собой досрочное аннулирование лицензий.

Законом предусматривается возможность запрета разработки месторождения открытым способом. Более того, Закон о рекламации и контроле за открытыми разработками предоставляет право запрета на применение открытого способа независимо от вида собственности (федеральной, штатной или частной). Были попытки признать Закон неконституционным, ссылаясь на положение об охране частной собственности. Все эти попытки встретили единодушный отпор в судах [51].

В России лицензионный механизм в сфере добычи полезных ископаемых хотя и был провозглашен, но еще не заработал в полную силу. Много признаков, подтверждающих это, есть, например, в Кузбассе. На территории Кемеровской области высокими темпами продолжается вырубка лесов, в том числе в водоохранных зонах рек и рекреационных зонах го-

родов. Практически не осталось крупных лесных массивов вокруг городов Белово, Ленинска-Кузнецкого и др. В области много пустырей, бросовых земель, многолетних отвалов, вскрышных пород. Одна из причин этого (возможно, главная) заключается в порочной практике бессрочных отводов площадей под разработку полезных ископаемых. Площади нарушенных земель области составляют около 100 тыс. га (вся лесная зона 1047,3 тыс. га) [31]. Кстати, лесные угодья в Кемеровской области, как и по всей России, тоже не стали объектом лицензионной деятельности. Это касается, в частности, пастбищных угодий, которые используются бесконтрольно. В этой связи полезно изучить зарубежный опыт. Обратимся к уже упомянутому источнику [51].

Пастбищные угодья долгое время (вплоть до 30-х годов XX в.) оставались в США вне каких-либо форм государственного контроля. Фермеры пользовались пастбищами без правовых ограничений и бесплатно. Неконтролируемое, интенсивное использование пастбищных угодий привело к крайнему истощению этих угодий, что заставило принять специальный закон о выпасах (Закон Тейлора) в 1934 г., который впоследствии был дополнен и детализирован.

Современное пастбищное законодательство распространено главным образом на федеральные земли и предусматривает плановый принцип в использовании пастбищных угодий. Согласно закону участки пастбищ могут предоставляться в пользование частным лицам и организациям животноводческого профиля на основе разрешений соответствующих федеральных органов. Разрешения выдаются на срок до 10 лет с правом его последующего продления. В разрешениях оговариваются условия по использованию пастбищ, количество и вид скота, сезоны пользования, размер взимаемой платы. Федеральные ведомства оставляют за собой право изымать выданные разрешения или вносить в них поправки. Это дает возможность вести строгий контроль за использованием пастбищных угодий. Взимая за использование пастбищ плата невысока и соответствует номинальной стоимости фуража. Поэтому роль ее в организации рационального природопользования незначительна. В настоящее время вокруг этого вопроса продолжает вестись дискуссия, в законодательство введены соответствующие поправки. И все же пастбищный корм остается значительно ниже рыночной цены (в 5 - 10 раз).

В целом же лицензионный порядок использования пастбищных угодий себя оправдал и может быть рекомендован для тиражирования. Он будет полезен и в России, несмотря на кажущееся изобилие пастбищных ресурсов.

Исключительно важное значение имеет лицензионный механизм в сфере контроля за производством и использованием химических веществ. Выдаче разрешений на применение новых веществ и препаратов должна, очевидно, предшествовать большая работа по оценке их вредного воздействия на ОС и человека. Между странами ЕЭС и США имеется принципиальное различие в юридическом подходе к оценке вредного воздействия химических веществ. В странах ЕЭС необходимая информация, подтверждающая безвредность вещества для ОС и человека, поставляется в контролирующие органы заявителем, т.е. лицом, заинтересованным в использовании данного вещества. Заявитель обязан доказать, что вещество безвредно. В США обязанность доказывать существование "неоправданного риска" возлагается на Агентство по ООС. Естественно, что это осложняет деятельность ЭПА, снижает ее эффективность [16].

В России правовое регулирование испытаний химических веществ пока слабое. В соответствии с Основами законодательства о здравоохранении проекты стандартов и технических условий на новые виды сырья, продукты питания, промышленные изделия, новые строительные материалы и изделия из них должны быть согласованы с органами здравоохранения (ст. 26). Ясно, что такое согласование предполагает проведение соответствующих испытаний химических веществ и материалов. Однако, порядок и объем этих испытаний, сам механизм контроля в данной сфере не оговорены законами или подзаконными актами.

Таким образом, не исключается, что упомянутое выше согласование проектов с органами здравоохранения будет проходить формально, чаще всего "на глазок". Даже в европейских капиталистических странах, несмотря на усилия в рамках ЕЭС, унифицировать процедуры испытаний химических веществ пока не удалось.

Далее всего в области правового регулирования и контроля химических веществ продвинулась, видимо, Франция. Французское законодательство требует экологической оценки всех новых химических веществ до их поступления на рынок. Реально оценка осуществляется до начала производства этих веществ. В Германии объем испытаний зависит от предполагаемых масштабов производства нового химического вещества. Вещества, производство которых составляет менее 1 т в год, вообще не подвергаются испытаниям. Расширенный комплекс испытаний предусматривается лишь для веществ, производство которых превышает 100 т в год.

В США Закон о контроле химических веществ еще более лоялен к производителям. Испытания проводятся лишь при наличии экологического риска, оцениваемого экспертным путем. По существующему в США мнению, выполнение Закона о контроле за токсичными веществами идет крайне медленно. Закон был принят в 1976 г. Но только к 1980 г. были предприняты действия, предусмотренные им, да и то только в отношении пяти классов химических веществ. Многие тысячи других веществ остались вне внимания контролирующих органов [16].

В японском Законе о химических веществах установлен следующий порядок: производство и импорт новых химических веществ запрещается, пока ответственные министерства не дадут на это свое разрешение. Правда, разрешение зависит не столько от степени экологической опасности вещества, сколько от технических и финансовых возможностей производителя. Запрещение по экологическим соображениям следует, если вещество относится к категории "особого химического вещества" [16]. Зато в Великобритании контроль за химическими веществами стал строже. Любопытная особенность применяемого механизма заключается в том, что в основу его положен принципиально иной подход: о химической опасности лучше предупредить, чем проводить детальные испытания. С 1 сентября 1994 г. вступили в силу новые предписания о химических веществах, затрагивающие вопросы классификации, упаковки, маркирования (этикетирования) опасных веществ и смесей. Наиболее важным нововведением является требование к поставщикам классифицировать химические вещества по их основным признакам опасности и давать информацию об этом на этикетке и в сопроводительных листах о безопасности товара. Этикетки станут более подробными и будут снабжены дополнительной символикой экологической опасности. Считается [185], что новые предписания устранят барьеры в торговле, улучшат информацию об опасных химических веществах и сократят необходимость лабораторных исследований на животных. Нельзя исключать, что дополнение, а в ряде случаев и замещение разрешений и запретов более развитой и определенной образом ориентированной системой информирования природопользователей и потребителей продукции в будущем может стать доминирующим принципом в сфере экологического контроля.

8.7. Контроль за экспортно-импортными операциями

В силу ряда причин экологически опасные отходы могут пересекать государственные границы. Речь в данном случае не идет о естественных переносах загрязнений с воздушными и водными потоками. Пересечение государственных границ диктуется интересами государств, одни из которых желают избавиться от отходов, другие - получить валютные средства за прием и захоронение на своей территории опасного груза. Впрочем бывают и контрабандные перевозки. В целом создается ситуация, требующая контроля и регулирования процессов перемещения опасных отходов и вторичных ресурсов между различными странами мирового сообщества.

В 1988 г. судно "Карин Б" скиталось от одного европейского порта к другому, пытаясь освободиться от груза опасных отходов, которые незаконно захоронила в Нигерии одна итальянская компания. Этот и другие случаи продажи богатыми странами своих токсичных отходов бедным побудили международное сообщество принять в 1989 г. Базельскую конвенцию о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, которая вступила в силу в мае 1992 г. Она ввела общую процедуру, с помощью которой страны ввоза отходов могут выбрать, какие отходы они разрешают импортировать. Если страна намерена экспортировать опасные отходы, она обязана сначала получить разрешение страны ввоза [186].

Согласно данным Организации экономического сотрудничества и развития - ОЭСР (клуба 24 индустриальных наций), в 1990 г. около 40 млн т отходов стоимостью 19 млрд дол. было экспортировано на рециклизацию в разные страны мира. В промышленности по рециклизации занято 350 тыс. человек, ее прибыль составляет 38 млрд дол. в год.

В 1992 г. ОЭСР издала правила для регулирования торговли отходами между странами - членами ОЭСР. В соответствии с этими правилами опасные отходы подразделяются на 3 списка. "Красный список" включает отходы, которые всеми признаны опасными (асбест, по-

лихлорированные бифенилы, хлорированные диоксины и т.д.). Они регулируются Базельской конвенцией. "Желтый список" включает менее опасные отходы, такие как фенол, отслужившие свой срок свинцовые аккумуляторные батареи и т.д. Эти отходы регулируются в меньшей степени. В "Зеленый список" входят отходы, предназначенные для рециклизации (свинец, кадмий, отходы тория, пластмассы, изношенные шины, зола с угольных ТЭС и т.д.). Эти отходы считаются неопасными при перевозках и экспортируются (импортируются) без каких-либо особых ограничений [186].

Один из недостатков Базельской конвенции состоит в том, что в ней не согласован список опасных веществ. Это затрудняет ее успешное проведение в жизнь: страны-экспортеры не считают обычно свои отходы опасными. Специалисты из "Гринпис" не без основания полагают, что контроль загрязнения в бедных странах очень слаб или вообще отсутствует и Базельская конвенция не защищает их от экспорта токсичных отходов.

То, что существует практика захоронения развитыми странами токсичных отходов на территории других государств, сегодня уже ни для кого не секрет. Захоронение происходит либо тайно, либо с "оплаченного" согласия правительств этих государств, хотя захоронение таких отходов равносильно закладке мин замедленного действия. Проходит несколько десятков лет и хранилища опасных отходов становятся источником многих экологических неприятностей. В ряде стран подобные вещи уже случались [187].

Непростые ситуации порой складываются даже в отношениях между казалось бы равными европейскими странами. Иллюстрацией этому может служить не так давно принятое решение Европейского суда в Люксембурге [188]. Решение это весьма необычно. В нем говорится, что государства не имеют права запретить импорт опасных отходов, хотя признается, что эти отходы не могут рассматриваться как обычный товар, регулируемый соглашениями о свободной торговле. Суд считает, что импорт отходов может быть запрещен, если существует реальная и очевидная угроза загрязнения ОС в стране-импортере. Введение односторонних мер сдерживания импорта опасных отходов считается противоречащим международному законодательству. В результате Бельгия оказалась неспособной запретить импорт опасных отходов из Нидерландов, который все продолжается.

Новые недавно сделанные предложения европейского сообщества направлены на ужесточение норм генерирования, переработки, транспортировки и уничтожения отходов. Программа создания и обеспечения функционирования единого рынка европейского сообщества предполагает разработку и установление единых для сообщества экологических норм и стандартов. Составной частью новых требований в отношении отходов является вопрос об ответственности за ущерб, вызванный загрязнением среды токсичными отходами. Загрязнитель обязан нести все экономические, экологические и социальные издержки своей деятельности [189].

Что касается России, то она может быть предметом особого разговора. В настоящее время ее границы фактически открыты для импорта любых видов отходов, включая радиоактивные.

В отношении радиоактивных отходов российское природоохранное законодательство дает следующую трактовку. Ввоз радиоактивных отходов в Россию из других стран разрешается лишь при наличии соответствующего международного договора (но не межправительственного соглашения!), ратифицированного правительственным органом власти России. Однако по старым межправительственным соглашениям (их в Минатомэнергии РФ осталось свыше десятка) ввоз разрешен в порядке исключения [59].

На деле ситуация оказалась еще более сложной. И не только потому, что упомянутые исключения превратились в правило, но и потому, что отнюдь не ограничиваются радиоактивными отходами.

В мае 1994 г. состоялось заседание Межведомственной комиссии по экологической безопасности РФ, на котором обсуждался вопрос о ввозе в страну токсичных отходов из-за рубежа. С докладом выступил первый зам. министра по ООС и природным ресурсам А. Порья-

дин. По его словам, в 1992 - 1994 гг. не только участились попытки импорта и контрабанды в Россию обычных и токсичных отходов из США и европейских стран, но и стали более настойчивыми. Известно, что существовали, в частности, такие проекты: из Франции, Германии и Италии - ввоз отходов фармацевтического производства, химической промышленности, шлам очистных сооружений, грунт с содержанием ртути, лекарства с истекшим сроком годности; из США - радиоактивных отходов для захоронения на островах Северного Ледовитого и Тихого океанов; из Германии и Австрии - зараженной земли, строительных и бытовых отходов.

К счастью, все эти проекты не были осуществлены из-за сдержанной позиции российских властей и протеста общественности. Тогда иностранные фирмы с помощью коррумпированных российских чиновников нашли новые тактические приемы. Сделки на ввоз в страну опасных отходов стали оформляться как поставки вторичных ресурсов на предмет их переработки. При этом оказалось, что у таможенной службы РФ нет специалистов способных определить, что является вторсырьем, а что отходами. Ввоз же вторсырья, как известно, не требует специального разрешения.

В результате российская граница оказалась "прозрачной" для опасных отходов и их импорт вышел из-под контроля. Никто сегодня не знает, сколь велики масштабы этого импорта. Однако в средствах массовой информации можно найти много примеров контрабандного завоза в Россию высокотоксичных отходов (см., например, [190]).

В настоящее время в России нет закона, регулирующего экспортно-импортные операции в целях сохранения природной среды и природных ресурсов страны. Российской стороной не ратифицирована даже упомянутая выше Базельская конвенция. В сфере контроля за перемещением отходов Россия уступает Украине, где в поле зрения контролирующих органов находятся не только токсичные, но и обычные отходы.

По весьма приблизительному подсчету общее количество накопленных в различных местах России только токсичных и "экологически опасных" отходов составляет 1,6 млрд т. Существует реальный риск того, что в ближайшее десятилетие (если в сфере регулирования отходов ничего не изменится) Россия превратится в сплошную свалку.

Имело бы смысл поставить вопросы захоронения и переработки опасных отходов, а также их перемещения на территорию России из западных стран под особый государственный контроль с непременным участием общественных организаций и населения. Нужны правовые нормы, закрепляющие такое участие.

Глава 9. РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ

9.1. Регионализация эколого-правовых механизмов как мировая тенденция

В середине 60-х годов в связи с резкой деградацией ОС во многих регионах мира и осознанием глобального характера экологических проблем наступает оживление законодательской активности в сфере ресурсопользования и охраны живой природы. Государство начинает предпринимать усилия по организации экологического мониторинга, контролю за состоянием отдельных видов животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения. Примерно в это время издается "Красная книга". Появляются многочисленные публикации об опасном загрязнении водоемов, атмосферы, продуктов питания, катастрофическом сокращении лесов и т.д.

В 1967 г. в японском законодательстве впервые появились статьи об ответственности за загрязнение ОС.

Вместе с тем росло понимание комплексного характера экологической проблемы. В США требование об экологической экспертизе проектов заняло особое место в НЭПА.

До конца 70-х годов в развитых капиталистических странах шел бурный процесс законотворчества в сфере экологии на государственном уровне. Затем он постепенно начал стихать.

В США после принятия в 1989 г. Закона о суперфонде наступает полоса затишья. В течение 80-х годов не появилось ни одного федерального закона об ОС, вносились лишь поправки и изменения в действующее законодательство. Спад законодательской активности на федеральном уровне в значительной степени был обусловлен передачей многих функций в области ООС администрации штатов. Процесс децентрализации управления природопользованием продолжался примерно до середины 80-х годов, когда наступила сбалансированность в государственной деятельности между всеми уровнями управления. До настоящего времени каких-либо существенных сдвигов в природоохранной политике и законодательской деятельности не происходит.

Великобритания является одним из наиболее централизованных государств в Западной Европе. Однако, несмотря на потенциальную возможность существования всестороннего централизованного регулирования государственная политика в сфере ОС имеет явную тенденцию к децентрализации. Главные органы местного самоуправления в Англии (советы графств), хотя и не обладают той степенью автономии как американские штаты, тем не менее осуществляют ряд важных функций в сфере планирования землепользования, ведут надзор за разработкой месторождений полезных ископаемых, проводят регулирование и контроль за утилизацией отходов. Еще более широкой компетенцией обладают такие региональные образования, как районный и Лондонский окружные советы [172].

В начале 90-х годов в связи с принятием Великобританией Закона об ООС с его концепцией комплексного контроля загрязнения произошла передача широкого круга контрольно-надзорных функций в компетенцию местных властей. Природоохранное законодательство возложило новые обязанности также на управляющих промышленными предприятиями [191].

Регионализация эколого-правовых механизмов имеет место и в Японии [192]. Здесь нет Министерства по ООС. Главный центральный орган - Управление по ООС - существует как специализированное подразделение при премьер-министре с координирующими и планирующими функциями. Никаких указов это Управление не издает, а лишь определяет и поддерживает экологическую политику.

Особое значение в Японии имеет природоохранная деятельность местной администрации, которой позволено расширять сферу деятельности национальных законов и ужесточать стандарты. Местные администрации эффективно проводят природоохранную политику, точно определяют размеры затрат и компенсаций. Они разрабатывают постановления, системы регулирования, стандарты, руководящие установки для принятия решений о размещении новых предприятий, проводят единую систему "соглашений о контроле за загрязнением ОС", которыми заранее определяются условия функционирования предприятий. В выработке соглашений участвует и общественность. Это добровольные, "джентльменские" соглашения, но они повсюду доказали свою эффективность. Например, к 1979 г. в Июкогаме были разработаны процедуры оценки последствий реализации проектов для ОС, отличавшиеся от национальных стандартов. Тем не менее местные процедуры стали применяться не только к крупным, но и ко всем типам мелких проектов.

Еще одна примечательная деталь: в каждом крупном муниципалитете Японии имеется исследовательский институт по ООС, который разрабатывает научные основания намечаемых природоохранных мероприятий.

В целом экологическое планирование и управление в Японии к 90-м годам сместилось от центра к территориальному управлению (самоуправлению). Финансирование программ также перешло в компетенцию местного государственного управления, что характерно, впрочем, для большинства капиталистических стран. Приблизительно 80% природоохранного бюджета берется в местных органах власти [193].

В США в соответствии с так называемым принципом федерализма каждый штат уполномочен создавать собственные правовые системы, основу которых составляют конституции штатов. Полномочия же местных (городских) органов власти и управления по правовому регулированию в области ООС обычно ограничиваются конституциями штатов. Повышение роли штатов в решении экологических проблем привело к появлению в конституциях штатов многочисленных поправок экологического характера. В рамках правовой системы США конституции являются необходимым юридическим основанием экологического нормотворчества и принятия природоохранных законов [51].

Усиление в государственной экологической политике значимости штатов в 80-х годах происходило на фоне все более глубокого и широкого осознания, что эффективная экологическая политика должна базироваться на оптимальном сочетании регулирования на национальном и региональном уровнях.

В 1984 г. ЭПА издает документ, по которому основные полномочия по охране подземных вод передаются штатам. За штатами сохраняются широкие полномочия по контролю за загрязнением вод из нефиксируемых источников. Есть примеры, когда штаты устанавливали систему экологических стандартов по тем загрязняющим веществам, для которых еще не существовало федеральных стандартов.

У штатов имеется возможность разрабатывать широкий комплекс мер юридической ответственности за различные правонарушения. Надо сказать, что многим федеральным законам в области ООС предшествовало законодательство штатов. Уместно упомянуть также, что применение ПДК и сама идея ПДК впервые появились в штатах. В федеральном законодательстве оставалось лишь зафиксировать этот факт.

Штатам предоставляется право при участии местных властей осуществлять зонирование территории, т.е. делить земли штата на зоны (земли городской застройки, промышленного развития, рекреации, сельскохозяйственные земли и т.д.). Это право - мощный инструмент по управлению природопользованием на территории [51].

В Канаде сложились еще более благоприятные возможности регионализации эколого-правового механизма. Это связано с рядом особенностей организации территориального управления. В работе [194] отмечается, что провинциальные и региональные звенья государственного управления играют в Канаде значительно более широкую роль, чем штатные структуры власти в США.

В США федеральный и местный уровни власти во многом связаны напрямую. Например, федеральные средства в США поступают прямо в муниципалитеты (в основном). В Канаде же финансирование местных органов власти осуществляется через посредство федерально-провинциальных программ, фактически контролируемых провинциями.

Законы Канадских провинций более жестко, чем законы штатов в США, регламентируют рамки деятельности местных органов власти и управления.

В связи с тенденциями регионализации управления природопользованием и освобождения центральных органов от опеки над региональными образованиями национальные правительства развитых стран получают возможность уделять больше внимания международным аспектам экологической проблемы. Начинаются процессы, направленные на пересмотр прежних концепций в области охраны природы. Все чаще ученые и законодатели развитых стран высказывают мысль о приоритете глобальных экологических проблем над узконациональными. Появляются работы (см., например, [195]), где, в частности, говорится о непригодности традиционной концепции государственного суверенитета: она делает бессильным международное право в области ООС. Примат национально-государственных интересов приводит к фактически не контролируемым действиям отдельного государства по отношению к своей природной среде. Одного лишь требования не наносить существенного ущерба соседнему государству теперь уже недостаточно. Земля - это общий и к тому же весьма уязвимый ресурс и ущерб ОС не может быть ограничен юридическими территориальными границами.

9.2. Распределение полномочий между уровнями управления

Хотя большое число задач экологического регулирования может решаться на региональном и местном уровнях, во многих государствах сохраняется та или иная форма доминирования национально-государственного уровня в вопросах землепользования и освоения месторождений полезных ископаемых.

В США наблюдается тенденция к возрастанию роли центральной власти в регулировании отношений этих видов природопользования. Государство имеет мощные возможности воздействия на собственность штатов и частных лиц, определяя основные направления природопользования и распоряжения природными ресурсами (в том числе землей) в государственных интересах. В рамках федеральной земельной собственности, охватывающей треть территории страны, конгресс США и федеральное правительство обладают доминирующими возможностями влиять на состояние природных ресурсов, определять их правовой режим эксплуатации, исходя из требований "всеобщих интересов". Напомним в этой связи, что в США действует конституционный принцип верховенства федерального права.

Регулирование землепользования в качестве своей обязательной основы предусматривает зонирование территории, т.е. разбиение на зоны с различным функциональным назначением. Причем размеры функциональной нагрузки в границах той или иной зоны могут устанавливаться соответствующими решениями местных властей. Например, администрация рядов штатов США вправе устанавливать высоту и размеры зданий, их этажность, процент застройки территории, размеры дворовых участков и прочих элементов планировки [115].

В регулировании водопользования имеются свои особенности. По общепринятой в США концепции право водопользования является собственностью, имеет стоимость и при определенных условиях может быть продано. Торговля правами на водопользование осуществляется под контролем администрации штатов. Федеральные органы в вопросы регулирования водопользования для целей коммунально-бытового и хозяйственного водоснабжения предпочитают не вмешиваться, передав их почти целиком в ведение штатов. В компетенции федерального уровня остаются вопросы, связанные с использованием поверхностных источников для мелиорации земель, производства электроэнергии, поддержания общего экологического баланса и охраны животных, а также с мерами по борьбе с наводнениями. Например, право создавать различные гидротехнические сооружения в целях получения энергии, а также выдавать лицензии на строительство таких сооружений частным компаниям закреплено за Федеральной энергетической компанией. Тем не менее штаты могут возражать против такого строительства, если оно угрожает неблагоприятными экологическими последствиями. В этом случае штаты прибегают к помощи судов. Есть примеры, когда по иску штата к Федеральной энергетической комиссии судом были признаны недействительными лицензии, выданные на гидротехническое строительство.

Право на сооружение плотин и каналов, имеющих целью борьбу с наводнениями, предоставлено Армейскому корпусу инженеров. Образованные при этом водоемы могут быть использованы и для других целей (ирригация, рекреация, воспроизводство рыбных запасов и т.д.). Подобное водопользование осуществляется на контрактной основе [51].

Федеральное правительство США стремится поощрять природоохранные мероприятия на местах, выделяя из бюджета финансовые средства. Например, в соответствии с Законом о чистой воде федеральное правительство обязано взять на себя 90% финансирования строительства муниципальных водоочистных сооружений, отвечающих федеральным требованиям.

В других случаях федеральное правительство может запрещать ввод в эксплуатацию каких-либо объектов в тех штатах, которые игнорируют вопросы ООС и не разрабатывают соответствующие программы. Так, Закон о чистом воздухе предоставляет федеральному правительству запрещать производство бензина в тех штатах, которые не имеют программ по снижению загрязнения воздуха автомобильными выхлопами.

Обычно штаты на основе разработанных федеральных стандартов качества ОС формируют программы выполнения этих стандартов. Программы вступают в силу после их утверждения ЭПА. При этом ЭПА жестко контролирует и требует выполнения разработанных штатами программ, пользуясь в основном административными методами. Но существует и договорной способ отношений между федеральным и штатным уровнями управления. Сущность этих отношений сводится к конкретизации полномочий организаций и ведомств различных уровней. Сама возможность договорных отношений иногда предусматривается в законах.

Предметом соглашения могут быть программы мероприятий в различных сферах природопользования и ООС. Такие соглашения определяют сроки выполнения программ, кооперацию кадров, финансовые и материальные ресурсы, источники финансирования и т.д. Согласованный текст договора после процедур утверждения приобретает силу юридического документа [51].

В США не существует стандартной схемы организации регионального и местного управления природопользованием.

Местные органы управления штата обладают меньшей степенью самостоятельности (в административном, политическом и финансовом отношении), чем органы штатов в рамках федерации. Используя право независимости в административных вопросах, каждый штат формирует собственную систему природоохранных органов. Например, если в штате доминирует федеральная или штатная собственность на землю, то в нем ключевое положение занимает Министерство природных ресурсов. Таков, в частности, шт. Аляска.

В других случаях ключевое положение занимает Министерство здравоохранения, как, например, в штатах Аризона, Канзас, Южная Каролина. Прочие министерства выполняют отдельные природоохранные функции в дополнение к основным обязанностям.

Существуют штаты, где практически все функции по регулированию и контролю в сфере экологии и использования природных ресурсов сосредоточены в Министерстве по ООС (шт. Нью-Йорк, Массачусетс и др.).

Бывает, когда природоохранные функции как бы "рассыпаны" по различным министерствам, агентствам, комиссиям в администрации губернатора. Это рассредоточенный тип организационной структуры. Он характерен для шт. Техас, Калифорния, Иллинойс и др.

Время от времени штаты предпринимают усилия по реорганизации систем экологического управления в целях дальнейшего его совершенствования. Федеральное правительство обычно не вмешивается в этот процесс [51].

Обратимся теперь к опыту России. Особенностью правовой системы здесь в течение долгого времени являлось предоставление высокого статуса нормативно-правовым актам министерств и ведомств. Он на практике приравнивался к статусу государственных законов, принимаемых Верховными Советами России и республик. Территориальные органы власти обладали более ограниченными функциями по правовому регулированию различных аспектов жизнедеятельности населения. Поэтому при столкновении ведомственных и территориальных интересов обычно побеждали первые. Создание в свое время совнархозов было неудачной попыткой подчинить ведомственное право территориальному.

В сфере управления природопользованием и ООС принцип приоритетности ведомственного права недопустим и должен быть заменен принципом приоритетности территориального права. Природа не признает ведомственно-отраслевого расчленения хозяйственной деятельности.

Если мы хотим обеспечить хозяйственным системам экологически устойчивый характер, придать им черты экосистем, то приоритетность территориального права представляется оправданной. В сущности, она есть лишь иное выражение приоритетности общественных интересов (в данном случае, интересов населения территории) над частными, а именно, узковедомственными.

Отсюда следует, что в вопросах управления природопользованием и ООС местным органам власти должны быть предоставлены более широкие полномочия, чем это было до сих пор. Следует стремиться к тому, чтобы многочисленные организации ведомственной принадлежности (центры контроля природной среды, станции санэпиднадзора, управления по водопользованию и водному хозяйству, рыбные и охотинспекции и проч.) координировали свои действия с решениями местных органов власти. Причем следует исходить из того, что территориальные нормативно-правовые акты обладают более высоким статусом по сравнению с ведомственными.

Зато при сопоставлении территорий различного уровня (городской, областной, республиканский, федеральный) идет наращивание приоритетности снизу вверх. Отсюда вытекает принцип верховенства федерального права. Проведение этого принципа в жизнь означает, что правовые установления местных властей не должны противоречить федеральным нормам. Функционирование территориальных, в частности, областных правовых систем не должно нарушать Конституцию и законы страны. С другой стороны, законы страны должны формироваться таким образом, чтобы не затрагивать местной специфики. Например, нецелесообразно на федеральном уровне задавать жесткие экологические стандарты и нормы.

Конкретизация правовых установлений должна наращиваться сверху вниз по территориальным уровням управляющей системы.

Подзаконные нормативные акты (приказы, правила, инструкции), принимаемые по ведомственной линии, не должны входить в противоречия с федеральным или территориаль-

ным правом. Их функция заключается лишь в том, чтобы определить и закрепить порядок, способ реализации федеральных (территориальных) законов. Например, порядок получения лицензий на использование природных ресурсов определяется соответствующим ведомством. Устойчивое региональное развитие (экоразвитие) предполагает тесное сотрудничество федеральных и региональных органов управления в организации эффективной системы жизнеобеспечения и хозяйственной деятельности на отдельных территориях страны.

Замена директивного принципа управления принципом сотрудничества обусловлена требованием более точного соответствия целей развития региона интересам проживающих здесь людей. Поэтому нет ничего удивительного в том, что функции федеральных и областных органов власти в сфере управления экоразвитием в некоторых пунктах могут совпадать. Например, на федеральном и областном уровнях ведется разработка и утверждение экологических программ, государственных и территориальных соответственно, могут приниматься решения о прекращении или приостановке деятельности хозяйственных объектов, систематически нарушающих законы об охране природы; организации заповедников, заказников, национальных парков, памятников природы; выдаче или изъятии разрешений на природопользование и т.д. [54].

Как видим, областные органы власти имеют право принимать самостоятельные решения по широкому кругу вопросов. При этом важно не входить в противоречия с нормативно-правовыми актами, принятыми на федеральном уровне. Область не может пойти на ослабление каких-либо экологических требований, если они предусмотрены федеральным законодательством. Например, область не может пользоваться менее жесткими нормативами, правилами, стандартами, разработанными и утвержденными на уровне Федерации. Но она может при надлежащих условиях пойти на их ужесточение. Причем при проведении подобных программ область должна иметь право на поддержку федерального правительства.

Надо сказать, что принятые в ряде западных стран меры по децентрализации функций в сфере ООС дали значительные положительные результаты. Подобные же меры должны проводиться и у нас. Как показывает опыт, чрезмерная централизация управления ООС и природопользованием - одна из причин повсеместного ухудшения экологической обстановки.

Важным фактором, определяющим разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Федерации, является право собственности на территориальные природные ресурсы. В этой связи следует отметить, что область как субъект Федерации имеет более ограниченные права на территориальные природные ресурсы, чем республики. Такое положение закреплено в Декларации о суверенитете республики [196] и отражено в Федеративном договоре. Имело бы смысл уравнивать правовые статусы республик, краев, областей во всем, что касается собственности на природные ресурсы. Для областей, находящихся в зоне экологического бедствия, это следовало бы сделать в первую очередь.

Разграничение природных ресурсов на федеральные, республиканские, краевые, областные производится по взаимной договоренности всех субъектов Федерации и закрепляется Федеративным договором.

В настоящее время к федеральным ресурсам относятся: территории и объекты природно-заповедного фонда федерального значения; курортные зоны федерального подчинения; леса первой группы; месторождения полезных ископаемых, отнесенных к ведению Федерации; реки, моря, озера, каналы и другие водные объекты, расположенные на территории двух и более субъектов Федерации; растения и животные, занесенные в Красную книгу РФ; природные ресурсы континентального шельфа и морской экономической зоны. В соответствии с законодательством областные органы власти не могут распоряжаться природными ресурсами, находящимися в ведении Федерации.

Тем не менее должно соблюдаться правило: область вправе запретить действия любого субъекта собственности, если они наносят или могут нанести вред состоянию здоровья человека и природной среды. Например, область может запретить строительство экологически

вредных объектов независимо от их ведомственной или территориальной подчиненности. Основанием для запрещения может служить отрицательное заключение областной экологической экспертизы или решение суда.

Должно соблюдаться и другое правило: область не может принимать решений, последствиями которых станет ухудшение природной среды на чужих территориях. Разрешить строительство объектов, способных влиять на другие территории Федерации, можно лишь при наличии положительной государственной экспертизы. Например, строительство Катунской ГЭС не может быть санкционировано заключением экологической экспертизы Республики Алтай. Здесь необходима экспертиза федерального уровня.

Подобное правило должно распространяться и на продукты промышленного и сельскохозяйственного производства. Область вправе экспортировать на другие территории лишь экологически чистые продукты. Разрешение на экспорт выдают государственные органы. И наоборот, область может импортировать лишь те продукты, на которые есть положительное заключение областной экспертизы. Под упомянутое правило подпадают также любые иные действия: организация свалок, разработка полезных ископаемых, эксплуатация лесных, водных, почвенных и прочих природных ресурсов.

Законом РФ об охране окружающей природной среды определено также распределение полномочий между областью и органами местного самоуправления. Совпадение функций этих двух уровней практически полное: определение основных направлений охраны природной среды, разработка и реализация экологических программ, учет и оценка состояния территорий и объемов отходов производства, координация деятельности экологических служб, организация экологической экспертизы проектов и государственного экологического контроля, выдача разрешений на различные виды природопользования, в том числе на выбросы, сбросы и размещение отходов, принятие решений об ограничении, приостановлении и прекращении экологически вредной деятельности, разрешение споров в области охраны природной среды, организация особо охраняемых природных территорий и объектов, экологическое воспитание, образование и просвещение, обеспечение населения необходимой экологической информацией.

Управление природными ресурсами осуществляется теми органами, в ведении которых они находятся. Все, что находится на территории городов, относится к муниципальной собственности. Например, городскими землями распоряжаются городские Советы и администрация. Однако водные ресурсы в ведении города, как правило, не находятся (если это не городские пруды) как и лесные ресурсы, в том числе пригородные леса и прочие лесные массивы (если это не городские скверы и парки).

Согласно Закону РФ о местном самоуправлении в РСФСР органы территориального общественного самоуправления также относятся к местному самоуправлению. Однако их полномочия остаются во многом неясными. Подавляющая часть природоохранных функций осуществляется по линии государственных образований, прежде всего комитетов экологии и природных ресурсов.

9.3. Роль самоуправления

Совершенствование механизма управления природопользованием вряд ли возможно без самого широкого участия местного населения в подготовке и реализации экологических программ. Инструментом такого участия является территориальное самоуправление. Феномен самоуправления широко распространен в современном мире. В его основе лежит возможность политической и экономической самостоятельности территориальных образований. Однако главной движущей силой, основной "пружиной" самоуправляемых территориальных систем является инициатива и активность широких слоев населения, кровно заинтересованных в социально-экономическом и экологическом благополучии своих территорий.

Инициатива и активность населения, проживающего на отдельных территориальных образованиях внутри государства, предусматриваются в ряде официальных международных документов и в законодательстве Российской Федерации. В частности, Рио-де-Жанейровская декларация по ОС развитию в ряде своих принципов утверждает право людей на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой, на доступ к экологической информации и участие в принятии и реализации жизненно важных решений [197]. В декларации говорится также, что коренное население и его общины, а также другие местные общины призваны играть важную роль в процессах воспроизводства природной среды в силу накопленных ими исторических традиций и опыта эффективного природопользования. Государства в лице своих правительств должны не только признавать, но и должным образом поддерживать их активное участие в достижении устойчивого развития.

В Законе РФ об охране окружающей природной среды тоже провозглашается право граждан на охрану своего здоровья от неблагоприятных воздействий ОС (ст. 11), а также на активное участие в природоохранных мероприятиях. Более того, граждане вправе требовать предоставления им необходимой экологической информации, отмены экологически опасных решений, закрытия вредных производств и привлечения к ответственности виновных в природоразрушительных действиях (ст. 12).

Можно было бы назвать и другие юридические документы и нормативные акты, которые открывают принципиальную возможность развития процессов самоорганизации на различных территориальных уровнях, и, в первую очередь, на уровне отдельных районов и населенных пунктов. Становится очевидной не только возможность, но и целесообразность "делегировать" населению широкие полномочия в вопросах ООС и управления природопользованием.

Компетенция органов местного самоуправления в данной сфере определяется прежде всего Конституцией РФ, Законом РФ о местном самоуправлении (1991 г.), а также Земельным кодексом РФ (1991 г.) и другими законодательными и нормативно-правовыми актами [112, 198].

До начала реформирования местного самоуправления (осень 1993 г.) ряд важных полномочий в области природопользования осуществлялся представительными органами местного самоуправления - местными Советами. В настоящее время согласно указам Президента РФ по вопросам местного самоуправления полномочия Советов существенно ограничены.

Большинство вопросов в области землепользования и охраны природы решается теперь местной администрацией [199]. Органы местного самоуправления в лице администрации планируют использование земель, находящихся в их владении; организуют проведение работ по землеустройству; осуществляют полномочия, связанные с оформлением права собственности на землю, а также иными действиями по владению, пользованию и распоряжению землей; взимают плату за землю; участвуют в осуществлении контроля в области природопользования и ООС.

Ст. 39 Закона РСФСР о местном самоуправлении гласит, что местная администрация района, города определяет квоту на разработку полезных ископаемых, находящихся в муниципальной собственности. Она же определяет плату за их использование.

В формировании и выполнении территориальных экологических программ законодательство предусматривает участие федерального финансирования. Федеральные ведомства и структуры управления могут предлагать территориям свои альтернативные варианты программ, не прибегая к методам жесткого администрирования. Должно соблюдаться следующее правило. Выбор экологических программ для той или иной территории остается за местной администрацией, если выполнение программы предполагается осуществлять за счет местного бюджета. Для зон экологического бедствия должна предусматриваться возможность федерального финансирования территориальных экологических программ [13].

Обязательным атрибутом разработки и реализации долгосрочных производственно-экономических проектов и схем выступают различные методы привлечения населения к ре-

шению вопросов прогностического характера. Социально-экологическое прогнозирование и планирование должно предшествовать подготовке документов по производственно-экономическим разработкам. Такой порядок особенно важен при промышленном освоении новых территорий.

В настоящее время происходит процесс все большего возрастания роли местных и территориальных органов управления в вопросах развития производительных сил. Этот процесс, похоже, необратим. В целом действующая ранее пирамида территориальной иерархии в обосновании развития и размещения производства - от федерального уровня к местному - принимает в условиях регионализации управления обратный характер - от местного уровня к федеральному [13].

Роль местных самоуправляемых структур в решении вопросов территориального планирования и развития достаточно велика во многих странах Западной Европы (Германия, Швеция, Швейцария и др.). В Германии, например, местные общины даже обладают некоторыми преимуществами по отношению к администрации земель. Возможность и форма участия земель в федеральной процедуре составления планов законодательно не определена, в отличие от общин, участие которых как самостоятельных носителей прав (субъектов права) в процедуре составления планов, затрагивающих интересы общин, давно законодательно определено [200].

В Великобритании местным органам самоуправления предписывается подготавливать планы рециклизации отходов. Теперь эти органы выступают инстанциями, выполняющими функции по удалению отходов и по надзору за ними. В целом правовой статус муниципалитетов довольно ограничен: они могут совершать лишь те действия, которые прямо предписаны законом [201].

Тенденции усиления привлечения общин к участию в природоохранной деятельности имеют место в Австрии. Здесь общины получили право взять под охрану различные природные комплексы, имеющие эстетическое, культурное или экологическое значение [202].

В США распространена процедура дарения прав на освоение земель (экологический сервитут) различным местным организациям и частным лицам с целью охраны земель. Благодаря экологическому сервитуту в США поставлено под охрану 0,4 млн га частных земель, представляющих экологическую ценность. Условиями дарения обычно запрещаются такие виды землепользования, как жилищное строительство, возведение туристических комплексов, коммерческая или промышленная деятельность, лесозаготовки, выпас скота и т.д.

Дарение земель происходит на определенный срок. Компетентным организациям таким, как окружной или земельный фонд, дарственное право выдается на долгие годы с одновременным освобождением от налогообложения. Передача земель на ограниченное время от налога не освобождает [203].

В США имеются примеры, когда отведение территорий под опеку местных органов самоуправления, предоставление этим органам широких полномочий позволило решить многие вопросы эффективного землепользования и охраны природы. В этом отношении особый интерес представляет опыт долины р. Теннесси (приток Миссисипи), которая 60 лет назад была самым экологически неблагоприятным и экономически отсталым районом США. Теперь эта местность не только одна из самых процветающих в стране, но и регион, где уже сформировалась и сохраняется тенденция к устойчивому развитию. Об этом в сентябре 1994 г. на конференции в Улан-Уде был сделан доклад ведущего специалиста, занимающегося разработкой и реализацией программы развития данного региона - Джона Лоуни. Этот доклад заслуживает самого внимательного изучения. Пока же отметим основные особенности рассматриваемого проекта.

По сложившейся ситуации в долине р. Теннесси был принят соответствующий закон, согласно которому была создана администрация долины р. Теннесси (TVA) с широкими полномочиями для реализации программы устойчивого социально-экономического развития при сохранении ОС. Для руководства проектом, согласно этому закону, был создан Совет (из трех членов), назначаемый Президентом и утверждаемый сенатом, которому предоставлялась полная свобода в определении собственной организационной структуры и методов управления. Следует подчеркнуть, что государственный закон определил для TVA несколько широких областей ответственности без определенных ограничений, возложив на новую администрацию планирование в области рационального использования, сохранения и развития всех ресурсов водного бассейна и прилегающих территорий. Очень важно, что при этом не был определен перечень разрешенных мер, с тем, чтобы предоставить региональной администрации возможности самой определять необходимые виды деятельности. TVA получает от федерального правительства специальное, но ограниченное (по сравнению с масштабом задач) внешнее финансирование, определяемое ежегодным планом и отчетом за предыдущее время. TVA не подвергается какой-либо регламентации сверху (кроме права, касающегося покупки земли для промышленного освоения, и права утверждения проектов, влияющих на водные ресурсы).

Способы разрешения конфликтных моментов - о полномочиях и масштабе деятельности TVA, ее взаимоотношениях с правительством штата и органами местного самоуправления - не предусмотрены Законом, а гибко определяются в процессе работы через системы административных и бюджетных приоритетов, взаимодействие со всеми заинтересованными организациями, а также путем защиты судебных исков. TVA ориентируется на

перспективную эксплуатацию природных ресурсов и обеспечение долгосрочных интересов населения. Она постоянно обращается к научным консультантам и, соответственно, корректирует при необходимости ранее принятые проекты и планы [204].

Все предпринятые администрацией меры дали свои плоды. Так, с 1976 г. выбросы SO_2 с 11 угольных ТЭС долины Теннесси уменьшились с 2,4 до 1,1 млн т в год. Планируется дальнейшее сокращение выбросов SO_2 и NO_2 на 40% (от уровня 1980 г.). В 1995 г. будут введены в строй новые очистные сооружения. Часть энергетических нагрузок возьмут на себя новые блоки АЭС, что позволит администрации создать "экологический резерв" по выбросам, который можно будет продать частным ТЭС. Выгоды от такой продажи кажутся очевидными, если учесть, что стоимость разрешения на выброс 1 т SO_2 к 1995 г. прогнозировалась в 600 дол. [205].

Опыт самоуправления долины р. Теннесси может быть полезен для использования в других странах, в том числе в России.

В частности, он может быть полезен для районов, находящихся в бедственном экологическом положении. Конечно, заимствовать можно далеко не все, поскольку Россия находится в состоянии глубокого экономического и политического кризиса. Тем не менее сама идея создания специальной региональной администрации с широкими полномочиями для обеспечения социально-экономической и экологической стабилизации привлекательна и реализуема. Для этого необходимо принять нормативно-правовой акт на уровне Госдумы и Президента. Предоставленные местной (региональной) администрации широкие полномочия в выборе организационных структур и методов управления природопользованием могли бы обеспечить самый высокий уровень творческой активности населения, его участия в контроле за экологическим состоянием территории и принятии жизненно важных решений.

Глава 10. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

10.1. Правовые нормы

Разработка и включение в законодательные акты тех или иных правовых норм не означает, что они будут выполняться. И действительно, мы часто (пожалуй, даже слишком часто) являемся свидетелями того, что принятые на самом высоком уровне законы бездействуют. Например, предписания и нормы Закона РСФСР об охране окружающей природной среды, как показывает практика, не соблюдаются в очень большом числе случаев.

Специальный анализ, проведенный в [206], дает следующую картину нарушений природоохранного законодательства (по числу случаев, %): отсутствие разрешения на выброс, сброс, размещение отходов - 100; эксплуатация неисправных очистных сооружений - 79; несоблюдение регламента применения гербицидов, пестицидов, минеральных удобрений - 79; несоответствие проектов строящихся и эксплуатируемых объектов требованиям экологической экспертизы - 74; превышение нормативов по загрязняющим веществам - 65; нарушение условий сброса, утилизации и обезвреживания отходов вредных веществ - 62; несоблюдение установленных требований в водоохраных зонах водных объектов - 53; превышение норм радиоактивного загрязнения - 39; нарушение условий согласования на природопользование (водные, земельные, лесные ресурсы, животный мир) - 36; аварийные и залповые сбросы, выбросы - 35.

Причины нарушения природоохранного законодательства чаще всего ищут в несовершенстве исполнительных механизмов, либо недостаточности мер юридической ответственности. Однако нередко причины неэффективности правовой системы заключены в несовершенстве самих правовых норм, в их неадекватности реалиям жизни. По своему смыслу правовые нормы должны отражать экономические требования, т.е. требования, определяемые интересами сохранения природной среды. Между тем, требования эти далеко не всегда очевидны, например, из-за отсутствия достаточных знаний о природных процессах либо в силу объективной сложности и неопределенности понятий, используемых при формулировке требований, либо, наконец, в силу неразработанности соответствующей нормативной базы (норм природопользования).

Суть экологических требований, в конечном счете, состоит в том, чтобы не наносить ущерба окружающей природной среде. Понятие ущерба явно или неявно содержится во многих законодательных актах. Однако, как справедливо отмечается в работе [207], использование этого понятия влечет за собой специфические юридические трудности. Они связаны, во-первых, с тем, что экологический ущерб проявляется чаще всего не сразу. Более или менее длительное время он пребывает в латентной форме. Во-вторых, среди правоведов до сих пор нет единства в определении самого понятия "экологический ущерб", не установлены четкие разграничения между экологическим и имущественным ущербом. В-третьих, во многих случаях бывает нелегко указать виновника экологического ущерба и определить долю его вины.

Нечеткое определение понятий может оставить без правовой защиты важные природные объекты, как это случилось, в частности, с гибридными формами живых организмов в США. Авторы старого закона об охраняемых видах смотрели на вид как на застывшее творение природы и упустили, что виды развиваются. В результате Служба рыбы и дичи Министерства внутренних дел США, как оказалось, "не жалуется" гибриды и равнодушна к их судьбе [208]. Является ли популяция гибридом или подвидом или гибридным подвидом - об этом спорят сами ученые. Замечено, что если особей подвида осталось мало, то среди них чаще встречаются

ся гибриды. Повторным скрещиванием гибридов с "чистой линией" можно добиться роста популяции и, таким образом, сохранить генофонд. Гибридизация в природе - нормальный биологический процесс, его нельзя рассматривать как "отклонение от нормы". Возможно, что он ведет к образованию новых видов. В связи с этим автор работы [208], чтобы подвести под защиту закона гибридные формы, предлагает рассматривать популяцию как вид, если она занимает особую экологическую нишу и все ее особи испытывают общую судьбу в ходе эволюции.

В настоящее время около 600 видов, среди которых много гибридных форм, ждут, пока их признают заслуживающими охраны. Это дополнительно к уже охраняемым исчезающим видам, которых насчитывается свыше 650.

Приведем другой пример "неэффективной" правовой нормы. На этот раз речь идет о праве граждан на здоровую среду обитания. Известно, что попытки "внедрить" такое право в Конституцию США не увенчались успехом [209]. Правда в 7 штатах соответствующие поправки вошли в конституции этих штатов после проведения референдумов. В Иллинойсе и на Гавайях упомянутые поправки считаются законами прямого действия. Зато в других штатах попытки использовать поправки в исковых заявлениях часто отвергаются судами: мешает неопределенность термина "здоровая среда обитания". Некоторые конституции штатов делают малоудачные попытки расшифровать это понятие. Замечено, что даже в Иллинойсе суды опасаются принимать от граждан иски, связанные с требованием здоровой среды обитания, ссылаясь на "заваленность делами". В целом, как отмечается в работе [210], система исков, касающаяся здоровой среды обитания, почти не действует.

Плохо действуют порой даже такие законы, которые, казалось бы, прошли испытание временем. Так, например, в работе [211] признается, что Закон о чистой воде 1972 г. (США) в целом не оправдал надежд. Сегодня рыба, выловленная из р. Огайо (в некоторых ее местах), попадает в категорию опасных отходов. Официальные предупреждения о вреде для здоровья употребления в пищу рыбы установлены на 4000 водных объектах 46 штатов (из 50). Поэтому в конгрессе США готовятся к пересмотру закона. Факты говорят о том, что принятые нормативы на сброс сточных вод, по-видимому, не отражают реальной опасности загрязнения. В связи с этим рассматривается новый подход, в основе которого закладывается концепция "нулевого сброса" загрязнения как стандарт национальной водоохранной политики.

Прежний Закон о чистой воде не помешал сбросить в поверхностные воды США в 1991 г. 243 млн фунтов токсичных веществ (в том числе 2 млн фунтов канцерогенов). Подготовка нового закона, основанного на концепции "нулевого сброса", нуждается в изменении уровня экологического сознания в обществе, чтобы стать действенной мерой.

Немалые трудности в юридической практике обусловлены быстрым ростом числа природоохранных законов, который в странах экономического сообщества принял "обвальный" характер. Это не может не вызывать усложнения экологического регулирования и управления. В Германии представителями малого и среднего бизнеса сложная система эколого-правовых требований воспринимается как помеха в их деятельности. Только в 70-е годы в ФРГ было принято порядка 600 различных нормативных актов в области ООС. Принимаемые документы стали более объемными, а круг факторов, в котором приходится функционировать хозяйственным системам, более обширным и неопределенным [211]. Это дало толчок развитию рынка эколого-правовых услуг (консультационные фирмы, издательства по выпуску специальных пособий и справочников и т.д.).

Особое внимание законодателей уделяется водным объектам. В Великобритании из шести действующих основных законов, три относятся к водным ресурсам - Закон о воде 1983 г. (система контрольно-предупредительных мер), Закон о водных ресурсах 1991 г. (система стандартов), Закон о водном хозяйстве 1991 г. Все прочие виды ресурсов и связанные с ними экологические требования отражены в комплексном Законе об ООС 1990 г.

Эффективность законов снижается, если в них не проработаны правила поведения субъектов юридического права. Например, законы, регулирующие возмещение ущерба, оставляют природу на произвол судьбы, если в них нет предписаний относительно способов использования взыскиваемых с ответчика компенсационных сумм. В работе [212] описывается случай, когда истец (Саратовский областной комитет по охране природы), получив с ответчика крупную сумму в порядке возмещения ущерба, не посчитал нужным организовать работы по воспроизводству нарушенной природной среды (ликвидация последствий аварии на трубопроводе). Автор работы [212], анализируя данный случай, высказывает следующее предложение - закрепить в Законе специальное положение о том, что в подобных аварийных ситуациях суд удовлетворяет исковое требование при условии, что истец принимает на себя документально оформленное обязательство произвести в определенный срок работы по восстановлению природной среды, используя для этого полученные деньги. В противном случае они должны быть перечислены тому, кто возьмет на себя труд провести такие работы.

Если суммы возмещения вреда взыскиваются в адрес экологического фонда, то обязанность по организации восстановительных работ должна быть возложена на этот фонд.

Законотворчество в определенной мере является стихийным процессом. Поэтому в сложившейся правовой системе различные аспекты экологических требований проработаны с разной степенью детальности. К тому же в законах часто не отражена региональная и местная специфика. Для России с ее многообразием природно-климатических, социально-экономических и национально-культурных условий отражение региональной специфики в законодательстве совершенно необходимо. И именно, в регионах такая работа должна быть проделана.

Конституцией РФ (ст. 71, 72, 73) закреплено разграничение функций между органами государственной власти РФ и субъектами Федерации в области природопользования и ООС. Это дало возможность подойти к решению более конкретных задач охраны природы на региональном и местном уровнях. С момента принятия Конституции многие природоохранные мероприятия получили правовую основу, но активность регионов в принятии законодательных актов низка. Чаще всего законодательно подкрепляются вопросы об экологическом фонде, дифференцированной плате за недра, платежах за загрязнение воздушной среды и лесов, особо охраняемых территориях, мероприятиях по сохранению лесных ресурсов и животного мира. Реже в нормативных актах решаются вопросы об экологической экспертизе, экономическом стимулировании природоохранной деятельности, водоохранных зонах, деятельности контролирующих природоохранных органов, ответственности строительных организаций за качество выполняемых работ на природоохранных объектах, утилизации отходов животноводческих ферм, использовании гербицидов, пестицидов и минеральных удобрений [206].

И еще одна немаловажная деталь. Очень часто банки, невзирая на заключение экспертов, открывают финансирование экологически вредных объектов.

Интересный материал для размышлений дает работа [213], где приводится содержательный комментарий к применению природоохранного законодательства. Автор не без основания полагает, что эффективность законов и правоприменительной деятельности во многом обусловлена социально-экономическими и политическими причинами, которые находятся за рамками собственно правового поля. Низкая эффективность природоохранного законодательства кажется неслучайной: по-видимому, задеваются чьи-то интересы и законодатели в угоду им заставляют все общество топтаться на месте.

Существуют и методологические корни неэффективности сложившейся правовой системы. По давней традиции законотворчества правовая система строится как бы "с крыши": формулируется общий закон, который затем конкретизируется и детализируется в подзаконных правовых актах. По мнению С.В. Кузьмина [213], такое "правовое здание" не может быть устойчивым. Предполагается противоположный ход строительства, когда контуры законов вырисовываются постепенно из множества первичных норм (ГОСТов, положений, инструкций и т.д.). Сам этот первичный материал возникает как реализация требований конкретной обстановки, в которой все должно быть учтено. Определенная направленность формирования правовой системы задается сверху лишь общей концепцией экологического законодательства, небольшим количеством руководящих принципов (приоритетов, систем ценностных ориентаций). В этом случае законы будут покоиться на широком основании и обретут должную устойчивость.

10.2. Исполнительные механизмы

Юридические законы в отличие от законов природы сами по себе выполняться не будут. Их выполнение возможно лишь при условии создания специальных механизмов, на которые возложена функция контроля и реализации правовых норм.

В России создан весьма сложный и разветвленный аппарат, контролирующий выполнение природоохранного законодательства и обеспечивающий управление природопользованием в соответствии с принятыми правовыми нормами. Тем не менее эффективность исполнительных механизмов не всегда бывает на высоте. В определенной степени это обусловлено сложностью аппарата. Существует множество органов, контролирующих выполнение природоохранного законодательства, и не имеющих четкого разграничения функций, прав и обязанностей. Не удивительно, что сплошь и рядом мы натываемся на дублирование функций, и вопросы, за решение которых никто не отвечает.

Хотя ни у кого не вызывает возражений, что эколого-правовой контроль за состоянием природных ресурсов нельзя возлагать на пользователей этих ресурсов, на практике это бывает нередко: лесохозяйственники не прочь взять на себя контроль за исполнением лесного законодательства, водохозяйственники - водного законодательства, охотхозяйства - законов об охране животного мира и т.д. Эти же функции берут на себя органы Министерства ООС и природных ресурсов, а также Госсанэпиднадзора. Кстати региональные подразделения этих федеральных ведомств до сих пор не могут четко поделить контрольные функции между собой.

Создаваемые в городах и районах комитеты по экологии при администрациях пытаются конкурировать с территориальными комитетами по экологии и природным ресурсам Минэкологии. Упомянем еще о различных депутатских комиссиях по экологии. Между всеми этими комитетами и комиссиями идет борьба за власть, за право контролировать и командовать.

В последнее время появились и новые органы, причастные к управлению природопользованием. Например, комитеты по землепользованию и земельной реформе. В этой связи возникает необходимость определить порядок и взаимодействие новых органов с прочими службами эколого-правового контроля, исключить дублирование. Есть функции, которые дублируются многократно. Во многих регионах образовалась довольно большая группа органов, наделенная правом выдавать лицензии на природопользование. В Кузбассе, в частности, это: управление по лицензированию администрации области, Областной комитет по экологии и природопользованию, ППП "Запсибгеология", Кузнецкий горный округ и т.д. [14]. Таким образом, и эти организации становятся звеньями исполнительного механизма природоохранного законодательства.

Обилие исполнительных органов, однако, не гарантирует безупречной работы всего исполнительного механизма. Как показывает практика, он часто дает сбои, а отдельные его элементы нередко бездействуют. Известно немало случаев, когда контролирующие органы идут на поводу отраслевых ведомств, сознательно закрывают глаза на правонарушения [16]. Бездейственность и попустительство исполнительных органов - источник повышения социальной и экологической опасности. Тем не менее в юридической практике не известно ни одного случая, когда бы нежелание пользоваться своими правами влекло за собой ответственность должностных лиц. Не лишним в этой связи является, например, такое предложение - бездействие государственных инспекторов должно быть наказуемо.

В будущем имело бы смысл пойти по пути сокращения числа исполнительных органов, сведя их к разумному минимуму. Одним из примеров в этом отношении могла бы быть Великобритания, где исполнительными органами, ответственными за выполнение природоохранного законодательства, являются: Инспекция по вопросам загрязнения, Национальное речное управление и органы местного самоуправления [214]. Они наделены

контрольно-надзорными функциями в сфере ООС и вполне успешно с ними справляются. Рассматривается возможность их объединения в Агентство по ООС к концу 1995 г.

В Великобритании действует также Инспекция Ее Величества по вопросам загрязнения, которой предоставлено исключительное право на выдачу разрешений в рамках концепции комплексного контроля загрязнения, провозглашенной в Законе об ООС 1990 г.

Можно упомянуть о других инстанциях, которые, не имея прямого мандата, предоставляемого природоохранным законодательством, осуществляют контрольные функции в рамках гражданского права. Это водные компании, Комиссия по сельской местности, общественные организации и так называемые группы давления, действующие при необходимости через суд.

В принципе было бы логично развивать исполнительные механизмы в области экологического права по образцу в сфере обычного права. А именно целесообразно создание таких специализированных исполнительных органов, как экологические прокуратуры, экологически ориентированные народные суды, экологическая милиция и т.д. Практика уже идет по этому пути. В некоторых регионах России (например, в бассейне Волги, на Дальнем Востоке, Кузбассе) созданы и функционируют региональные экологические прокуратуры, которые выполняют надзор за исполнением природоохранного законодательства, привлекают к уголовной ответственности виновных в нарушении этого законодательства.

Теперь нужно делать и другие шаги. Для оперативного слежения за соблюдением природоохранного законодательства, нормативных актов и правил экологического поведения должна быть создана разветвленная служба Государственной экологической инспекции - ГЭИ (по аналогии с ГАИ), оснащенная необходимым техническим снаряжением и опирающаяся на поддержку общественности. Последняя может быть организована в виде общественных экологических инспекций, действующих на различных уровнях, начиная с предприятий.

Потребность в оперативном контроле очень высока. Его отсутствие губит очень важные начинания в различных регионах страны. Например, в Кузбассе в последнее десятилетие проведена большая работа по установлению водоохранных зон больших и малых рек. Однако оперативный контроль над водоохранными зонами рек не установлен. В результате промышленные и сельскохозяйственные предприятия и даже сами органы управления городов и районов постоянно нарушают требования водоохранных зон. Здесь допускается различная хозяйственная деятельность, размещение производственных объектов, карьеров, животноводческих ферм, распаханных земель, вырубка лесов.

Развитие исполнительных механизмов потребует создания также специальных следственных органов для раскрытия экологических преступлений. В ряде стран движение в этом направлении достаточно отчетливое.

Федеральное бюро расследований (ФБР) США рассматривает экологические преступления в качестве особо значимых. При ФБР с середины 80-х годов созданы специальные курсы по расследованию экологических преступлений. Опытные следователи входят также в штатную структуру ЭПА. Им предоставлены полномочия по производству арестов, разрешено носить оружие [51]. За последние годы ЭПА увеличило штат следователей с 55 до 200. В ряде штатов действуют прокуроры по экологическим преступлениям и специализированные полицейские отряды. В шт. Нью-Джерси организовано обучение борьбе с экологическими правонарушениями для всех полицейских офицеров [215].

Далеко не везде общественное сознание подготовлено к подобным нововведениям. В Нидерландах в качестве одной из причин снижения эффективности исполнительного аппарата некоторые авторы склонны видеть сохранение двойственного отношения к экологическим нарушениям: они все еще не рассматриваются как "настоящие" уголовные преступления [216]. Полицейские и прокурорские службы организационно, законодательно и психологически ориентированы более на преследование традиционных уголовных преступлений.

Важным, но недостаточно эффективно работающим звеном исполнительного механизма экологической правовой системы является судебная инстанция. Ведение судебных процессов по делам, связанным с нарушением ОС, очень сложно, а количество таких дел в последние годы катастрофически растет, угрожая захлестнуть все природоохранные органы. Главная проблема таких дел - трудность точного и бесспорного доказательства вины того

или иного предприятия - источника загрязнения. Ответчик часто ссылается на иные причины или комплексы причин, которые, возможно, и вызвали данный ущерб, причем доказывание вины обычно возлагается на истца [217].

Наибольшее распространение судебная форма разрешения экологических конфликтов получила в США. Судебные процедуры здесь очень популярны. Подсчитано, что из всех судебных дел в мире 92% происходят в США. Из средств, выделяемых на ООС, 32% тратится на судебные издержки [218].

Многими штатами приняты законы, позволяющие гражданам оспаривать в суде решения, наносящие ущерб природе. Однако эффективность судебной системы, как выяснилось, существенно зависит от процедурных моментов. Например, в шт. Массачусетс закон допускает иски, касающиеся охраны природы, лишь при условии, что они исходят от группы граждан, числом не менее 10. Причем истцы должны доказать, что природе грозит существенный ущерб и происходит прямое нарушение законов и правил об охране природы. Иск допускается только после исчерпания административных мер. Жалобы на природоохранное ведомство (например, на бюрократизм и волокиту) суды отказываются принимать. В результате выходит, что многие пути воздействия общественности на экологически вредные решения оказываются блокированными.

Иначе устроено дело в шт. Мичиган. Законы здесь максимально облегчают ходатайство граждан в суде. Например, не требуется, чтобы экологически вредное решение затрагивало истца. Истец может обращаться в суд напрямую, минуя административный (надзорный) орган. Иски принимаются как по существу, так и по поводу нарушения процедур, гарантирующих охрану природы.

Поначалу опасались, что столь "льготные" условия при обращении граждан в суд приведут к тому, что суды будут "завалены" исками по охране природы. Опасения, однако, не оправдались. И причина этого проста: предоставление гражданам "льготных" условий при обращении в суд заставляет нарушителей искать соглашения с жалобщиками и решать дела миром, не доводя их до суда [219].

Эффективность исполнительного механизма нередко зависит также от стиля работы контролирующих органов. Нужны гибкость, умение принять во внимание некоторые психологические факторы. Например, полезно иметь в виду, что для многих людей угроза наказания, как правило, оказывается более действенным средством, чем само наказание.

В США при выявлении нарушителей экологического законодательства контролирующие органы издают так называемые уведомления о нарушении, предупреждающие о намерении применить более жесткие санкции, и административные приказы, в которых указан срок устранения допущенных нарушений. Издание этих документов может сопровождаться аннулированием выданных разрешений или приостановкой их действия [51].

Предупредительные меры предпочитают использовать и в Германии, где официально провозглашен "принцип кооперирования" государственных структур с подвластными им организациями в вопросах ООС. В соответствии с этим принципом государство в отношениях с теми, кто должен выполнять требования экологического законодательства, часто не сразу использует свои властные полномочия, но пытается достигнуть своих целей путем договоренности и добровольного выполнения экологических требований [220].

Принцип сотрудничества вместо принципа принуждения может быть исключительно полезным в тех случаях, когда мы хотим опереться на инициативу снизу.

10.3. Юридическая ответственность

Современная правоохранительная деятельность в области ООС по целому ряду причин (громоздкость природоохранного законодательства и исполнительного механизма, низкая правовая и экологическая культура, недостаточная разработанность научного и технического обеспечения и т.д.) обнаруживает бессистемность и слабость. Отсюда многочисленные факты правовой незащищенности отдельных граждан и всего общества от экологических неурядиц и преступлений, и столь же многочисленные факты практически полной безнаказанности как физических, так и юридических лиц, ответственных за природоразрушительные действия.

Громоздкость природоохранного законодательства и низкая правовая культура населения создают в обществе весьма непростую ситуацию. Юристы не могут разобраться, насколько справедлив применительно к природоохранной сфере общий правовой принцип: незнание закона не освобождает от ответственности. При путанице прав, обязанностей и компетентности часто оказывается правым тот, кто способен щедрее оплачивать адвокатские услуги.

Спорные в юридическом отношении проблемы часто возникают, когда необходимо установить связь между фактом нарушения закона и его реальными вредными последствиями для ОС. В подобных случаях многие специалисты в области экологического права рекомендуют правило: достаточно доказать сам факт нарушения принятых норм независимо от их последствий. Правило это часто бывает полезно, но было бы неразумно возводить его в принцип. Если упомянутую выше связь удастся установить и оценить количественно, то следует предусмотреть дифференциацию санкций от тяжести вредных последствий.

Важным условием эффективности юридической ответственности за экологические правонарушения является принцип неотвратимости наказания. Это касается, в частности, и даже прежде всего административной ответственности, которая чаще всего применяется в ООС.

Административная ответственность в отличие от уголовной обладает большей "быстротой", оперативностью. Одной из важных и необходимых предпосылок для оперативного рассмотрения административных дел является предоставление государственным инспекторам по охране природы права применять штрафные санкции к нарушителям. Возможно, что такое право имело бы смысл предоставить также общественным инспекторам. Естественно, административный штраф, чтобы быть действенным, не должен быть слишком малым, как это предусматривалось Кодексом РСФСР об административных правонарушениях. Лучше всего, если размеры штрафов будут определяться местной администрацией.

Штрафные санкции часто применяются при нарушении правил и норм землепользования. Штрафы могут быть наложены, например, за самовольное занятие земельных участков, местными органами Комитета по земельной реформе и земельным ресурсам при правительстве РФ. Эти же органы, а также местные органы Министерства экологии и природных ресурсов РФ могут налагать штрафы за захламление земель, порчу и уничтожение плодородного слоя почвы.

В случае самовольного строительства штрафы налагаются местными органами архитектурно-строительного надзора, а если при этом нарушаются санитарно-гигиенические правила и нормы по охране почв, то правом наложения штрафных санкций обладают также местные органы Государственного комитета санэпиднадзора [221].

Согласно "Методическим рекомендациям по определению платы за землю", разработанным Госкомприродой СССР, штрафные санкции к землепользователям применяются в следующих случаях: превышение норм отвода земель, нарушение сроков возврата временно используемых участков, а также сроков освоения полученного земельного отвода. Норматив штрафного платежа определен как 5-кратный размер норматива платы за охрану и улучшение земельных ресурсов. Штрафные санкции предусматриваются также в случае нерационального использования недр (с известными ограничениями).

Штрафы за нерациональное использование полезных ископаемых установлены только для стадии добычи минерального сырья и не применяются на стадиях переработки, хранения и транспортировки. Штрафуются в основном два вида нарушений: сверхнормативные потери твердых полезных ископаемых в процессе эксплуатации месторождения и потери запасов этих ископаемых, вызванные выборочной отработкой месторождения. Штрафы за последний вид нарушений введены с 1985 г. Источник выплаты штрафов - прибыль [64].

Основами законодательства о недрах устанавливается требование наиболее полного извлечения из недр и рационального использования запасов не только основных, но и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и содержащихся в них компонентов (ст. 33). Это требование на практике никогда не выполнялось и не выполняется. Этому не следует особенно удивляться, так как указанная статья Основ не дополнена положениями о юридической ответственности лиц и организаций, не выполняющих закон. Действующий порядок по эксплуатации месторождений полезных ископаемых дискредитирует выдвинутый принцип о рациональном, комплексном использовании природных ресурсов и лишает смысла ве-

дение государственного кадастра месторождений полезных ископаемых и государственных балансов запасов [16].

Для строительных, многих изыскательских предприятий, выполняющих работы по заданию заказчиков, типична следующая ситуация: ущерб природе наносит организация, действующая в интересах другой. В связи с этим возникает вопрос: должен ли заказчик отвечать за неправильные экологические действия подрядной организации? Прямого ответа в Законе нет. Практика же такова: подрядная организация привлекается к ответственности, заказчик остается в стороне. Имело бы смысл в подобных случаях расширить ареал ответственности, распространив последнюю также на заказчика работ. Такой механизм (вид) ответственности (юристы его называют солидарной ответственностью) обяжет заказчика держать ситуацию под контролем. При необходимости возместить ущерб ответчиками будут обе организации [222]. В порядке солидарной ответственности должны применяться также и штрафные санкции.

Долгое время считалось, что штрафы будут действовать тем эффективнее, чем больше их размеры. Практика, однако, показала, что для компаний, ворочающих огромными средствами, штрафные санкции отнюдь не стимулируют действовать строго в рамках природоохранного законодательства. Альтернативой штрафам в этом случае может быть лишь уголовная ответственность в виде тюремного заключения. Этот вид ответственности исключает возможность переложить экологические расходы (в том числе и штрафы) предприятий-загрязнителей на потребителя через более высокие цены.

В последнее время за рубежом, особенно в развитых странах большое внимание уделяется механизмам применения уголовной ответственности. Наиболее характерна эта тенденция для США, где накоплен большой опыт судопроизводства.

Министерство юстиции США и другие ответственные за ООС инстанции считают, что привлечение к гражданской ответственности за природоразрушительные действия не дает эффекта, так как владельцы и директора предприятий расценивают штрафы как неизбежные издержки своего бизнеса и охотнее их платят, чем соблюдают природоохранное законодательство. Поэтому все чаще к нарушителям применяют уголовные санкции, причем не просто к лицам, нарушившим закон, а к руководителям корпораций [223].

В шт. Калифорния уголовным деянием признается выброс токсичных веществ, если они загрязнили или могли загрязнить питьевые источники. Уголовно наказуемо умалчивание в отчетах предприятий фактов загрязнения этими предприятиями ОС, фальсификация данных, использование для отчетов заведомо неправильной первичной документации. Проверка отчетов производится инспекторами из надзорного органа, которые уведомляют владельца предприятия о своем визите за сутки. Ревизии производств по выпуску и переработке токсичных веществ производятся без предупреждения. Право на вход в помещение дает предъявляемый инспектором судебный ордер. В случае подозрения экологического преступления предъявляется ордер на обыск.

Угроза уголовных санкций стимулирует руководство предприятий осуществлять профилактические мероприятия и контроль в виде аудиторских проверок. ЭПА заявило, что его инспекторы будут реже посещать предприятия, регулярно публикующие результаты своих аудиторских проверок [224].

Уголовные санкции применяются чаще всего при экологических авариях. В этом случае фирмы, виновные в авариях, выплачивают не только убытки потерпевших, но и крупные уголовные штрафы. Так, за аварийный разлив нефти из танкера у берегов Аляски компания "Эксон" выплатила 900 млн дол. в виде уголовного штрафа. В менее тяжелых случаях виновные компании платят обычно гражданские штрафы либо по суду, либо в порядке внесудебного соглашения с надзорными органами. Контроль за этим ЭПА осуществляет с помощью Министерства юстиции. В 1990 г. были осуждены 30 человек, в том числе, руководители компаний. Значительная часть экологических преступлений наказывается заключением на срок свыше одного года.

В конгрессе США обсуждается билль об уголовной ответственности промышленников "за создание экологически опасной обстановки для жизни и здоровья людей" [225]. Предусматриваются уголовные санкции в виде крупного уголовного штрафа и тюремного заключения (вплоть до 15-летнего срока). Более строгие меры применяются в случае умышленного нарушения природоохранных законов. Причем сознательное уклонение от ознакомления с неприятными фактами и критической информацией приравнивается к умышленному действию. В законодательных органах обсуждается возможность принудительной экологической экспертизы предприятия-загрязнителя за счет владельца этого предприятия. Предписанные экспертным заключением и утвержденные судом природоохранные меры предполагается контролировать путем инспекторских проверок. Считается, что инспектор в этом случае назначается решением суда. Его обязанность - следить за внедрением предписания.

В работе [226] подчеркивается, что в случае, когда нарушитель сознательно идет на экологические нарушения, штрафы являются обязательным дополнением к возмещению ущерба. Готовность возмещать пострадавшим убытки вместо экологической профилактики и борьбы с загрязнением уже может трактоваться как сознательное противоправное действие.

В Великобритании большинством ответчиков, проходящих по экологическим уголовным искам, являются компании как юридические лица. Присужденные судом штрафы выплачиваются из средств этих компаний. В последнее время к ответственности все шире стали привлекаться сотрудники компаний. Если компания допустила загрязнение водных ресурсов, то по Закону о водных ресурсах 1991 г. сотрудники этой компании, выполняющие руководящие функции, несут уголовную ответственность наравне с компанией как юридическим лицом. Уголовные санкции предусматривают неограниченный какими-либо установленными пределами штраф, а также лишение свободы сроком до двух лет. Причем обе эти меры могут применяться одновременно. Директор, управляющий, секретарь или другое должностное лицо корпорации может быть привлечено к уголовной ответственности, если нарушение Закона произошло по их личной халатности или "намеренной слепоте" [227].

Закон об уголовной ответственности за нанесение ущерба ОС вступил в силу с 1 января 1991 г. также в Германии. По новому Закону уголовную ответственность влечет за собой не только химическое, но и физическое воздействие на ОС (сотрясения, шумы, излучения, выбросы тепла и пара и т.д.). Уголовные санкции применяются как при аварийных загрязнениях, так и в случае постепенного нарастания экологической деградации. Процедура доказательства вины существенно облегчена: потерпевшему достаточно в своих показаниях убедить следственные органы, что предприятие способно причинить возникший ущерб. Устанавливается предельная величина штрафа (независимо от количества пострадавших) в размере 160 млн марок. В Законе заранее оговорены 96 типов производственных объектов, подпадающих под уголовную ответственность. Они относятся к следующим отраслям и видам деятельности: теплоснабжение, горное дело, энергетика, производство стекла и керамики, черная металлургия, сталелитейное производство, химия, фармацевтика, нефтяная промышленность, производство искусственных веществ, деревообработка, целлюлозно-бумажная и пищевая промышленность, утилизация и переработка отходов, хранение опасных веществ [228].

В России опыт по применению уголовной ответственности за экологические нарушения пока невелик. По данным Государственного доклада "О состоянии окружающей природной среды РФ в 1993 г." [15], к уголовной ответственности было привлечено 21 должностное лицо, в то время как к административной 35509 должностных лиц и граждан и взыскано 847,6 млн руб. штрафов. Эта сумма немалая доля от общей суммы взысканных за нарушение природоохранного закона средств (5557,3 млн руб.), а последняя в свою очередь составляет лишь 27% от общей суммы ущерба в результате аварийных и залповых выбросов и сбросов загрязняющих веществ (20851,1 млн руб.). Прочий ущерб вообще не поддается исчислению.

Более действенной мерой в отношении нарушителей природоохранного законодательства является приостановка и закрытие предприятий или отдельных их цехов. Однако, по вполне понятным соображениям, она не может применяться слишком часто. По данным территориальных природоохранных органов, в 1993 г. была приостановлена работа 650 экологически вредных предприятий на разные сроки, 148 предприятий были закрыты. Насколько осторожно применялась эта мера, видно хотя бы из того, что, по данным тех же органов, общее число предприятий, на которых было зарегистрировано превышение норм по выбросам и сбросам, равняется 24490. Заметим к тому же, что решения о приостановке или закрытии коснулись в основном небольших производств, находящихся в собственности акционерных объединений, малых фирм и кооперативов.

Чаще всего, как показали проверки, в России нарушается земельное законодательство. В 1993 г. было выявлено 107,6 тыс. случаев нарушений. На 39,7 тыс. нарушителей был наложен штраф на общую сумму 2,9 млрд руб. Возмещено причиненного ущерба по искам органов Роскомзема, Минприроды России и Госстроя России на сумму 1,15 млрд руб.

10 лет тому назад сотрудниками Института государства и права АН СССР было предпринято специальное исследование по вопросам эффективности юридической ответственности в области ООС [229]. Был сделан вывод о невозможности дать точную оценку степени этой эффективности из-за отсутствия учета рецидивных правонарушений. Этого учета нет и сегодня. Поэтому сделанный 10 лет назад вывод продолжает оставаться в силе.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Анализ отечественной и зарубежной литературы показывает, что эффективные социально-правовые механизмы природопользования еще не сложились. Экономический рост во всех без исключения странах мирового сообщества обеспечивался экстенсивным наращиванием потребления природных ресурсов. Группа промышленно развитых стран Запада поддерживала и поддерживает свой высокий экономический потенциал за счет экстенсивного природопользования в обширных регионах Африки, Латинской Америки, Южной и Юго-Восточной Азии.

Рост российской экономики происходил в условиях экстенсивного природопользования на своей территории. Экстенсивный характер природопользования продолжает сохраняться. Тем самым создаются предпосылки для полного истощения ресурсной базы общества и ускоренной деградации окружающей природной среды.

Как показывает анализ источников, основным механизмом экстенсивного природопользования в России являлась ведомственно-отраслевая организация хозяйственной деятельности. Территориальные и местные органы власти не имели возможностей (материально-технических и финансовых) влиять на процесс территориального развития. В сфере социального и экологического благоустройства территорий закрепился так называемый остаточный принцип.

Доминирование узковедомственных интересов в процессах территориального развития привело к тому, что, например, в ряде регионов Сибири получили преимущественное развитие отрасли горнодобывающего комплекса и экологически грязные производства.

Под влиянием рыночных реформ происходит трансформация ценностных установок. На первое место выходят интересы потребительства, сиюминутной материальной выгоды. Экологические ценности остаются на втором плане, а экологические требования воспринимаются как помеха обеспечению экономической и финансовой устойчивости. Ситуация осложняется глубоким социально-экономическим кризисом, охватившим все регионы России. И все же объективная значимость экологических вопросов не становится меньше и формирование гибкой и действенной системы управления природопользованием с повестки дня снятой быть не может.

В России в основу организации управления природопользованием целесообразно положить следующие требования:

- разделение функций ресурсопотребления (ресурсопользования) и охраны, воспроизводства окружающей природной среды;
- реализация бассейнового принципа в управлении качеством окружающей природной среды и поресурсного подхода в управлении ресурсопользованием;
- усиление роли низового звена (предприятия) в решении вопросов, связанных с контролем источников загрязнения, при обеспечении административной независимости соответствующих контрольных служб на предприятии от руководителей производства;
- выделение территориально-земельных отношений как базовых в социально-правовых механизмах природопользования, приоритетность территориальных форм организации производства и управления;
- приоритетность общественных (государственных) интересов и форм собственности на природные ресурсы;
- усиление роли общественности (общественного мнения) в решении вопросов природопользования и ООС.

Во всем мире предпринимаются усилия по совершенствованию экономического механизма природопользования, назначение которого заключается в том, чтобы включить меры достижения экологических целей в общую систему экономических интересов. Одним из важных элементов механизма рационального природопользования является принцип платности природных ресурсов. Считается, что платное ресурсопользование будет способствовать более бережному отношению к природе. Однако анализ применения платы за ресурсы свидетельствует о том, что главная функция этой платы - возместить затраты хозяйственных систем, занимающихся воспроизводством природных ресурсов; затраты водо- и лесохозяйственных систем, затраты на геолого-разведочные работы, на освоение и улучшение состояния сельскохозяйственных земель и т.д. Те же, кто используют природные ресурсы, имеют широкие возможности включить платежи в себестоимость и цену продукции и, таким образом вернуть себе денежные издержки, точнее, переложить их на плечи потребителей продукции.

Относительно более действенными являются штрафные санкции за сверхлимитное или нерациональное использование природных ресурсов, поскольку источником этих платежей служит прибыль предприятия. Стимулом к бережному отношению к природе выступают, следовательно, не столько сами платежи, сколько их источник. Однако и штрафные санкции имеют недостаток: этот вид платежей идет в бюджет и, в конечном счете, перераспределяется на иные нужды, не связанные с ООС. В составе платежей за пользование природными ресурсами было бы целесообразно увеличить долю целевых платежей, предназначенных на воспроизводство и ООС.

Заслуживает внимания вопрос о том, не следует ли заменить поресурсный механизм платы платежами за использование природно-ресурсного потенциала территории, измеряемого минимальным числом параметров (лучше всего одним интегральным показателем)? Вопрос этот тем более актуален, что на практике мы все равно вынуждены преодолевать ограниченность поресурсного принципа платы, вводя сложную систему компенсационных платежей и достигая тем самым интеграционного эффекта. Но при этом весь механизм платежей становится неоправданно громоздким.

Оценку природно-ресурсного потенциала можно понимать как оценку территории, земельного участка вместе со всем, что на нем находится: вода, минерально-сырьевые ресурсы, растительность, животный мир. Тем самым мы выделяем территориально-земельные отношения как базовые в социально-правовых механизмах природопользования (в соответствии с одним из вышеперечисленных требований к управлению природопользованием). Земельный участок вместе со всем, что на нем находится, определяется термином территориально-земельный ресурс. Плата за его использование могла бы заменить всю систему платежей за природные ресурсы. Дело за методиками и закрепляющими их нормативно-правовыми актами.

Широко применяемые в мировой практике платежи за загрязнение природной среды также не дали значительного природоохранного эффекта, поскольку, как и в случае платы за ресурсы, у предприятий имеется возможность возместить вызванные платежами убытки повышением цен на продукцию. Возможности эти тем более широки, чем более монополизированным является производство.

В России в условиях экономического кризиса платежи за загрязнение ухудшают и без того трудное финансовое положение предприятий. Характерная для многих предприятий высокая степень изношенности основных фондов и оборудования, которая и делает их источником повышенного загрязнения природной среды, - свидетельство хронической нехватки инвестиций на реконструкцию и обновление фондов. Платежи за загрязнение могли бы стать источником этих инвестиций при условии индивидуального подхода к предприятиям. В этом случае целесообразно отказаться от универсальных методик взимания платежей, в которых игнорируются не только индивидуальные особенности предприятий, но даже региональная специфика хозяйственной деятельности.

Для исчисления нормативов платежей кажется наиболее удобным итеративный подход, предполагающий возможность корректировки нормативов для каждого из предприятий после тщательного изучения результатов его деятельности по завершении очередного этапа итерационного процесса. В то же время методика взимания платежей за загрязнения должна быть по возможности простой и опираться на обобщенные экологические характеристики предприятий (на показатели типа КОП - категория опасности предприятия). При этом необходимо учитывать также природно-климатические условия местности, где расположено предприятие, и опять-таки с помощью укрупненных показателей типа МПА - метеорологический потенциал рассеивающей способности атмосферы.

Хорошо известный экологам принцип "загрязнитель платит" может быть дополнен двумя положениями: во-первых, платежи эти должны идти целевым назначением на процессы восстановления, реабилитации качества ОС и никуда более; во-вторых, платить должен не только тот, кто выбрасывает в природную среду загрязняющие вещества, но всякий, кто оказывает на природу какие-либо иные негативные виды воздействия. При наличии этих двух дополнений сформулированный выше принцип становится принципом компенсации: наносящий природе ущерб обязан содействовать ее оздоровлению. Иными словами, всякая деятельность, наносящая ущерб природе, должна быть одновременно источником средств труда по восстановлению (реабилитации) природной среды.

Если бы удалось создать социально-правовой механизм, реализующий этот принцип, то не было бы необходимости заранее устанавливать нормативы, жестко регулирующие величину воздействия на окружающую природную среду. Первый шаг в этом направлении сделан внедрением отношений купли-продажи прав на выбросы (сбросы), а также системы компенсационных расчетов. Главная трудность при практической реализации механизмов подобного рода - отсутствие обоснованных критериев компенсации. Расчет точной величины компенсационных сумм в общем случае не менее (если не более) трудная задача, чем подсчет экологического ущерба. Имело бы смысл вообще отказаться от подобных расчетов, заменив их экспертной системой оценок, ориентированной на обобщенные показатели состояния природной среды (природно-ресурсный потенциал территории, территориально-земельные ресурсы и т.д.). При этом следует иметь в виду, что для эффективного правового регулирования важны не только сами оценки, сколько возможность их корректировки в зависимости от реакции производственных систем.

Хотя торговля правами на выбросы приобрела заметную популярность в ряде западных стран, проникновение рыночных методов в сферу регулирования экологической деятельности не может быть слишком глубоким. Это объясняется спецификой экологической деятельности, нацеленной на получение нетоварного продукта (качество природной среды, благополучие экосистем), а также необходимостью учета дальних перспектив во всем, что связано с ООС. Мировой и отечественный опыт свидетельствует о необходимости внедрения планового начала в экологию, а через нее и во многие другие сферы хозяйственной деятельности. Так, плановые задания по сокращению загрязнений вынуждают планировать изменения в технологических процессах. Экологически целесообразное размещение различных видов хозяйственной и социально-бытовой деятельности предполагает планирование использования территорий. Развитие на региональном и глобальном уровне станет устойчивым, если оно не планируется по заранее выбранным критериям устойчивости.

Экологические требования существенно влияют на всю планово-проектировочную деятельность. Проекты и планы, где бы они ни возникали, будут ущербными, если игнорируют возможные экологические последствия их реализации. Институт экологической экспертизы никогда бы не возник, если бы опасность экологических последствий не вынудила нас заглядывать далеко вперед. В настоящее время этот институт действует во многих странах. Однако качество экспертиз нередко оставляет желать лучшего.

Жизнь вынуждает ставить вопрос о создании в каждом регионе специальных центров по проведению экспертиз и повышению ответственности за их качество. Сфера применения

экологических экспертиз должна быть достаточно широкой (от технических проектов до проектов социально-экономических и политических реформ).

Развитие экологической деятельности требует, как правило, крупных инвестиций. Их источником служат по преимуществу бюджетные средства, хотя в условиях рыночной экономики их значимость начинает ослабляться. В последние годы в России получили распространение внебюджетные источники финансирования - экологические фонды, которые в перспективе могут стать экологическими банками, имеющие в качестве основной своей функции кредитование природоохранной деятельности.

Размеры экологических фондов существенно зависят от того, насколько жесткими являются санкции к виновникам загрязнения, а также от того, насколько хорошо отлажен весь механизм применения санкций. Таким образом, в целом "благополучие" экологических фондов покоится на аппарате экономических санкций (платежей, штрафов и т.д.), т.е. ориентируется на наказательную функцию природоохранного права. Хуже того, существует обратная зависимость между благополучием (состоянием) экологических фондов и состоянием окружающей природной среды, в силу которой держатели фондов заинтересованы в существовании предприятий-загрязнителей, причем в возможно большем их числе.

То же самое относится и к страховым экологическим фондам, которые выступают своего рода конкурентами по отношению к территориальным экологическим фондам, поскольку оттягивают на себя часть средств предприятий и за счет этого существуют.

Установка на "суверенизацию" экологических финансовых средств, которая составляет положительную черту (возможно единственную) различного рода экологических фондов, с равным успехом может быть реализована и в бюджетной сфере при соответствующей реформе налоговой системы, предусматривающей с самого начала введение экологического налога с предприятий и организаций. Тогда ООС будет сродни охране общественного порядка и будет получать необходимые государственные средства в зависимости от уровня экологической преступности в стране. Экологизация налоговой системы руководствуется принципом: деньги на охрану природы надо брать не только у тех, кто ее загрязняет, но и у тех, кто их (деньги) имеет. Этот принцип целесообразно проводить во многих случаях и особенно в условиях разрушающихся производственных структур.

Опыт однозначно свидетельствует, что затраты на ООС будут минимальны, если главное внимание сосредоточено на вопросах профилактики, предупреждения загрязнений. Механизмы экологического контроля должны включаться на самых ранних стадиях человеческой деятельности, а именно на стадии проектно-конструкторских разработок. Нужна достаточно полная система экологических требований к любым видам проектов, тогда смысл экологического контроля сведется к проверке выполнения этих требований. Требования, которым придается правовой статус, превращаются в экологические стандарты, становятся ГОСТом. В настоящее время у нас пока нет развитой системы экологических стандартов. А те фрагменты системы, которые имеются, расклассифицированы не по видам и типам природопользования, как того требует существо дела, а по элементам природной среды (воздух, вода, почва и т.д.).

Институт стандартизации исключительно важная часть правовой системы природопользования. Само фиксирование экологического правонарушения было бы невозможно при отсутствии стандартов, ибо правонарушение это и есть нарушение тех или иных стандартов. При наличии развитой системы экологических стандартов весь правовой кодекс охраны природы можно было бы представить таблицей с двумя графами: в левой проставляется номер ГОСТа, в правой - предусмотренная санкция в случае его нарушения. Естественно, что стандартизации подлежат только выполнимые требования, иначе правовая система перестает адекватно отражать реальные возможности социального поведения, становится юридической утопией.

При разработке экологических стандартов природопользования особое внимание следует уделить сфере землепользования (территориально-земельные ресурсы), так как все прочие

виды природопользования базируются на использовании этих ресурсов либо тесно с ними связаны. Более строгим должен быть в этой сфере и контроль за соблюдением стандартов.

Перечень экологических требований к различным сферам человеческой деятельности отнюдь не исчерпывает понятия механизма экологического контроля, а является лишь нормативно-правовой основой этого механизма. Сам же механизм включает в себя также систему правовых мер, обеспечивающих выполнение этих требований. И как раз в этой части механизм далеко не во всех случаях оказывается совершенным. Например, весьма слабым является механизм контроля подвижных источников загрязнения воздуха, загрязнения и захламления малых рек, использования токсичных веществ, порчи ландшафтов и т.д.

Все более популярной формой экологического контроля становятся аудиторские проверки на предприятиях. Однако распространение такой формы контроля во многом зависит от состояния и надежности функционирования всей правовой системы. Лишь в этом случае может возникнуть достаточный стимул для самоконтроля. В России экологическое аудирование вряд ли получит широкое распространение в ближайшие годы.

Более перспективными для наших условий представляются лицензионные механизмы экологического контроля. Разрешительный порядок природопользования может найти широкое применение, но он особенно оказывается удобным в сфере землепользования и разработки месторождений полезных ископаемых. Документально зафиксированное разрешение той или иной деятельности при заранее оговоренном условии соблюдения определенных экологических требований представляет собой своего рода аванс доверия, выданный природопользователю государством в обмен на обещание беречь природу. Лицензионный механизм контроля является в своей основе поощрительным (а не наказательным в отличие от многих других) и в этом его сила.

Одна из особенностей развития социально-правового механизма природопользования - тенденция к регионализации. Происходит это во многих странах и обусловлено стремлением более полно учесть региональную специфику и развязать местную инициативу. Необходимо исключить случаи, когда решение экологических вопросов в регионе оказывается невозможным из-за отсутствия соответствующих правовых установлений из центра. Территориальные, в том числе муниципальные органы власти должны быть вправе разрабатывать собственные социально-правовые механизмы природопользования в рамках правового поля, не затрагивающего общегосударственных интересов или интересов соседних территорий. При наличии пересекающихся интересов целесообразно вести решение вопросов на договорной основе, а не путем беспрекословного подчинения по иерархии. Вместе с тем следует подчеркнуть, что ООС есть та сфера, в которой должен проводиться принцип приоритетности территориального права по отношению к отраслевому праву.

Одним из проявлений регионализации социально-правовых механизмов природопользования является усиление роли самоуправления на местах. Стремление людей навести порядок прежде всего там, где они проживают, не только естественно, но и представляет собой фактор, который было бы неразумно сбрасывать со счетов. Самоуправление предполагает широкое участие общественности в процессах принятия решений, которое должно быть предусмотрено при создании территориальных правовых систем и закрепляться соответствующими нормативными актами.

Широко распространенный дефект современного природоохранного законодательства и создаваемых на его основе эколого-правовых систем - низкая эффективность. Системы эти плохо работают. Однако удивляться этому не следует: разработке правовых систем в экологии не уделялось должного внимания.

ООС и природопользование долгое время изучались, да и сейчас изучаются, в основном с позиции естественно-научных дисциплин, и задачи экологии часто рассматривались как задачи управления экосистемами (ОС). Поэтому правовая сторона дела часто уходила в тень, как она уходит в тень, например, при управлении техническими системами. Потребовалось время, чтобы понять, что речь идет, о системах социальной природы (социоэкосистемах) и

что поэтому управляющие механизмы должны иметь иную "атрибутику": правовые нормы - исполнительные механизмы - юридическая ответственность (как в обычном гражданском праве). А значит и все остальное должно быть как в гражданском праве: экологическая милиция (инспекция), экологическая прокуратура, экологические следственные отделы, экологический суд и т.д. Специфика только в том, что законодательство теперь требует знаний не только о человеке и человеческой деятельности, но и о природных системах. Эколого-правовые механизмы будут более эффективными, если мы будем их строить по модели привычной нам государственно-правовой системы с присущими ей социальными институтами и структурами, формами общественного сознания.

Итак, стратегия совершенствования социально-правового механизма природопользования в России в современных условиях должна строиться, как нам представляется, на следующих принципиальных положениях:

Регионализация управления природопользованием. Это означает, что органам власти на местах (прежде всего на областном уровне) должны быть предоставлены широкие полномочия по созданию территориальных эколого-правовых систем (ТЭПС), позволяющих учесть специфические особенности (социальные, экономические, природно-климатические, этнокультурные и т.д.) данного региона. Такие системы необходимо создавать в первую очередь в регионах с особо сложной экологической ситуацией (зоны повышенного экологического риска). Без учета местной специфики на законодательном уровне обеспечение устойчивого регионального развития невозможно. Местные правовые установления, затрагивающие интересы соседних территорий или верхнего уровня (республика, Федерация), закрепляются в договорном порядке с соответствующими властными структурами.

Усиление комплексного подхода. В управлении природопользованием следует ориентироваться не на отдельные виды ресурсов (вода, лес, почва, недра и т.д.), а на природно-ресурсный потенциал территории, описываемый возможно меньшим числом обобщенных параметров. Соответствующие научные разработки в литературе имеются. В качестве базовых выступают территориально-земельные отношения, рассматриваемые (в интересах экологической целостности) в пределах речных (водосборных) бассейнов. Нужна разработка системы территориальных кадастров, в которых сводятся воедино данные по различным видам ресурсов в пределах того или иного бассейна, даются оценки природно-ресурсного потенциала территории (территориально-земельных ресурсов). Соответственно ТЭПС должна содержать в качестве своего нормативно-правового ядра положения земельного кодекса, переформулированные с учетом требований природно-ресурсовых отраслей права (водное и лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране атмосферного воздуха и животного мира). Таким образом, мы получим сводный кодекс, регулирующий использование природно-ресурсного потенциала территории (территориально-земельный кодекс).

Экологизация налоговой системы. Это означает, что действующая налоговая система должна быть пересмотрена с точки зрения экологических требований. Вместо платы за использование природных ресурсов имеет смысл установить налог за использование природных технологий. Чем больше показатель природоемкости (его нужно разработать), тем выше налог. Вместо платежей за выбросы и сбросы нужно ввести налог за использование "грязных" технологий (тем выше, чем грязнее технология). Разработать для этой цели специальные методики по обобщенной оценке воздействия предприятий на природную среду. Налоговая политика в экологии должна быть достаточно гибкой, учитывающей значимость предприятий для народного хозяйства на данный момент. Принцип "загрязняющий платит" в отдельных регионах может быть временно заменен принципом "имеющий деньги платит". В соответствии с принципом регионализации управления природопользованием надлежит предоставить право введения, исчисления и корректировки экологических налогов территориальным органам власти.

Усиление административных и уголовно-правовых механизмов. Прямые экономические санкции должны постепенно заменяться административно-правовыми и уголовными (от-

странение от должности, понижение в должности и зарплате; применение механизмов, ограничивающих продвижение по службе экологически безграмотных и безответственных людей; персональные административные и уголовные штрафы, лишение свободы на разные сроки и т.д.). Вместе с тем необходимо усилить разработку и активно применять разнообразные поощрительные меры для лиц, зарекомендовавших себя наилучшим образом на поприще охраны природы (ускоренное продвижение по службе, премии, различного рода льготы в социально-бытовом обслуживании, пенсионном обеспечении и т.д.).

Экологизация исполнительного аппарата власти. ТЭПС должна включать в свою структуру те же элементы, что и система обычного гражданского права: экологическую милицию или Государственную экологическую инспекцию (на базе областных комитетов экологии и природных ресурсов); экологическую прокуратуру; следственные органы со штатом специалистов, специально подготовленных для расследования экологических преступлений и правонарушений; экологические суды. Все перечисленные элементы структуры исполнительного механизма переводятся на бюджетное финансирование и имеют такой же правовой статус, как и органы МВД. В принципе они могли бы даже войти в качестве особого подразделения в структуру МВД подобно ГАИ.

Приоритетность разрешительного принципа природопользования. Любое использование природно-ресурсного потенциала территории становится возможным лишь после получения природопользователем специального разрешения (лицензии), предусматривающего в качестве обязательного условия строгое выполнение экологических требований, зафиксированных ГОСТами и нормативно-правовыми актами. Выданная лицензия (всегда за плату и на конечный срок) должна быть основанием для открытия финансирования на природопользование. Приостановка или аннулирование лицензии - сигнал к прекращению финансирования и применению административно-правовых, уголовных и прочих санкций. Механизм лицензирования рассматривается как более предпочтительный сравнительно с экономическими регуляторами природопользования. От последних он отличается простотой и действенностью, и может охватывать многие виды и типы природопользования.

Приоритетность профилактических мер. Следует обратить особое внимание на разработку экологических стандартов (ГОСТов) с тем, чтобы охватить ими все виды и типы природопользования, а также деятельность по подготовке к природопользованию (проектировочная). Экологическая экспертиза, используемая в основном как инструмент экологического прогноза, должна превратиться в проверку соответствия проектов экологическим стандартам. В каждом регионе необходимо создать научно-исследовательский институт или центр, специально ориентированный на разработку экологических стандартов и проведение экологических экспертиз. Институт (центр) может действовать под эгидой Минприроды России, либо Академии экологии и природопользования, которая недавно была создана в России. На этот институт может быть также возложена функция по подготовке экологических кадров для служб управления природопользованием и пропаганда экологических (в частности, эколого-правовых) знаний.

Усиление механизмов территориального самоуправления. Должны быть созданы органы общественного самоуправления, наделенные правом участвовать в процедурах принятия решений, затрагивающих экологические интересы населения, а также в инспектировании предприятий и организаций (совместно с Государственной экологической инспекцией). Имело бы смысл передавать в распоряжение органов общественного самоуправления средства, полученные при взыскании административных штрафов за экологические правонарушения. Органы общественного самоуправления могли бы принимать участие также в расследовании экологических преступлений и получать часть средств, уплачиваемых виновником в порядке возмещения экологического ущерба. Без опоры на широкую общественность решение экологических проблем и обеспечение устойчивого развития страны невозможны.

ЛИТЕРАТУРА

1. Коптюг В.А. Конференция ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, июнь 1992 г.): Информ. обзор. - Новосибирск, 1992. - С. 39.
2. Государственный доклад "О состоянии окружающей среды Российской Федерации в 1992 г." // ЭКОС-информ. - 1993. - N 9/10. - С. 89.
3. Далье В. Партнер, просящий милостыню // Зеленый мир. - 1994. - N 29. - С. 7.
4. Проект нового Закона "Об охране окружающей природной среды в РФ" // Зеленый мир. - 1994. - N 22.
5. Коммонер Б. Замыкающийся круг. - Л., 1974. - С. 100.
6. Народное хозяйство СССР в 1983 г.: Стат. ежегодник. - М., 1984. - С. 58.
7. Рейзенбук Э.Ф., Трапезников А.И. Необходимость эффективного использования отходов в народном хозяйстве Кемеровской области // Теоретические и практические вопросы рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. - Новосибирск, 1989. - С. 95.
8. Экономика природопользования. - М., 1991. - С. 82.
9. Пегов С. Кому грядешь? (Куда идешь?) // Наука в Сибири. - 1993. - N 36, сент.
10. Вальтух К.К. Теоремы невозможности: практическая проверка и выводы для будущего России // Социально-экономические аспекты концепции устойчивого развития. - Новосибирск, 1994. - С. 13 - 14.
11. Развитие природно-хозяйственных комплексов и проблемы народонаселения Крайнего Севера. (Доклады выездного заседания): Препринт. - Магадан, 1988. - 20 с.
12. Седов К.Р. Социально-экономическое развитие Севера и здоровье коренного населения: Препринт. - Новосибирск, 1990. - 20 с.
13. Львовская К.Б., Ронкин Г.С. Окружающая среда, рынок и регион. - М., 1993. - С. 9 - 10.
14. Территориальная комплексная программа охраны окружающей среды Кемеровской области до 2005 года. - Кемерово, 1993. - Т. 1/3. - С. 7.
15. Государственный доклад "О состоянии окружающей среды Российской Федерации в 1993 г." // Зеленый мир. - 1995. - N 2. - С. 7 - 10.
16. Бринчук М.М. Правовая охрана окружающей среды от загрязнения токсичными веществами. - М., 1990. - С. 117 - 119.
17. Лексин В., Андреева Е. Региональная политика в контексте новой российской ситуации и новой методологии ее изучения. - М., 1993. - 160 с.
18. Львовская К.Б., Ронкин Г.С. Окружающая среда и рыночная экономика: проблемы регионального управления // Экономика и мат. методы. - 1991. - Вып. 4.
19. Интервью с А. Гранбергом // Наука в Сибири. - 1994. - N 3, янв.
20. Мкртчян Г.М., Бондаренко Л.А., Шилкина Н.А. Экономические вопросы охраны недр и рационального использования природных ресурсов // Экономическое регулирования природопользования. - Новосибирск, 1992. - С. 63.
21. Пегов С. Прогноз ожидаемой экологической обстановки в свете проведения экономической реформы // Наука в Сибири. - 1993. - N 32, авг.
22. Илларионов А. Зеленая дама берется за топор // Российские вести. - 1993. - 31 дек.
23. Залыгин С., Лихачев Д., Яншин А. Среда вымирания // Известия. - 1993. - 20 окт.
24. Ткаченко И.Г. Богдановская средняя школа. - Киев, 1979. - 53 с.
25. Разумихин Н.В. Природные ресурсы и их охрана. - Л., 1987. - С. 47.
26. Лесоустройство. - М., 1983. - С. 6.

27. Немировский Е.И. Правовая охрана лесов. - М., 1987. - С. 9 - 15.
28. О Комитете по геологии и использованию недр при Правительстве Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 7 марта 1992 г. N 250 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. - 1992. - N 12. - Ст. 648.
29. Положение о Федеральном горном и промышленном надзоре России. Утверждено указом Президента Российской Федерации от 18 февраля 1993 г. N 234 // Российская газета. - 1993. - 10 марта.
30. Григорьев Е.Г. Хозяйственный механизм территориального водопользования. - М., 1994. - 174 с.
31. Территориальная комплексная программа охраны окружающей среды Кемеровской области до 2005 г. - Кемерово, 1993. - Т. 4/5. - С. 66 - 67.
32. Ковда В.А., Керженцев А.С. Экологический мониторинг: концепция, принципы организации // Региональный экологический мониторинг. - М., 1983. - С. 8.
33. Олдак П.Г. Современное производство и окружающая среда. - Новосибирск, 1979. - С. 143 - 144.
34. Политика и управление в области охраны вод в странах-членах СЭВ. - Прага, 1985. - 290 с.
35. Кейз Д. Использование водных ресурсов речных бассейнов: Доклад / Британско-советский семинар по водным ресурсам и сточным водам. - М., 1988.
36. Anglian plums is future. Menagement today. - L., 1989. - P. 75 - 79.
37. Каракин В.П., Шейнгауз А.С. К новому природопользованию // Экологическая альтернатива. - М., 1990. - С. 644 - 646.
38. Колбасов О.С. Правовая охрана природы. - М., 1984. - С. 11 - 13.
39. Mitsubishi cekiyu gejutsu shirio. - 1993. - Vol. 79. - P. 63 - 69.
40. Umweltmagazin. - 1992. - Bd. 21, N 9. - S. 96 - 97.
41. Коммунист. - 1976. - N 14. - С. 69, 73.
42. О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов / Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 1 декабря 1978 г. // СП СССР. - 1979. - N 2. - Ст. 6, П. 28.
43. Даниленко О.В. Стимулирование охраны природы в народном хозяйстве. - М., 1989. - 129 с.
44. Управление природопользованием на предприятии / В.С. Арсенов, Л.С. Гранич, И.А. Панкратова и др. - Саратов, 1994. - С. 5, 10.
45. Распутин В.Г. Байкал // Экологическая альтернатива. - М., 1990. - С. 311.
46. Демография и экология крупного города. - Л., 1980. - С. 82 - 83.
47. Гигиенические аспекты охраны воздушного бассейна городов / А.П. Русяев, Л.Л. Лившиц, Э.А. Новикова и др. // Экологические аспекты городских систем. - Минск, 1984. - С. 93 - 96.
48. Матье Л. Сбережем землю. - М., 1985. - С. 157.
49. Кроссон П.Р., Розенберг Н.Д. Стратегии развития сельского хозяйства // В мире науки. - 1989. - N 11. - С. 73.
50. U.S. pollution- prevention programs receive only minor acceptance // Chem. Eng. (USA). - 1992. - Vol. 99, N 9. - P. 27.
51. Краснова И.О. Экологическое право и управление в США. - М., 1992. - С. 24.
52. Nisipean P. Die Abwasserbehandlungsanlage. i.s.d. 18c WHG // Natur + Recht. - 1992. - Bd. 14, N 3. - S. 101 - 108.
53. Naysnerski W., Tietenberg T. Private enforcment of federal environmental law // Land Econ. - 1992. - Vol. 68, N 1. - P. 28 - 48.
54. Об охране окружающей природной среды: Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. - 1992. - N 10.

55. Рукельхаус У.Д. Сбалансированность как глобальная стратегия // В мире науки. - 1989. - N 11. - С. 114.
56. Гофман К.Г. Экономическая оценка природных ресурсов // Социалистическое природопользование. - М., 1980. - С. 97 - 107.
57. Формирование окружающей среды и экономика природных ресурсов. - М., 1982. - С. 256 - 275.
58. Мелешин М.Т., Зайцев А.П., Маринов Х. Экономика и окружающая среда (взаимодействие и управление). - М., 1979. - С. 124.
59. Охрана окружающей природной среды: Постатейный комментарий к закону России. - М., 1993. - С. 53 - 55.
60. Гординская В., Иванов В. Природа. Человек. Закон. - М., 1990. - С. 296.
61. Иващенко А. Земля // Чувство земли. - М., 1988. - С. 83.
62. Шикула Н.К. Альтернативная агроэкология // Экологическая альтернатива. - М., 1990. - С. 477.
63. О плате за землю. - Новосибирск, 1995. - С. 3 - 12.
64. Экологические аспекты развития и размещения производительных сил. - М., 1992. - С. 110 - 111.
65. Каракин В.П., Шейнгауз А.С. Концепция управления природопользованием: Препринт. - Владивосток, 1988. - 22 с.
66. Принципы и методы экономического стимулирования, включая установление платы за пользование водопроводным и канализационными системами / Европейская экономическая комиссия. - Нью-Йорк, 1976.
67. Конференция по налогообложению и окружающей среде в европейских странах с переходной экономикой. 25 - 26 февраля 1993 г. ОЭСР. - Париж, 1993.
68. Гайнутдинова О.Г., Мезенцева Л.А. К вопросу о регулировании использования и загрязнения водных ресурсов // Экономическое регулирование природопользования. - Новосибирск, 1992. - С. 44.
69. Методические указания по расчету тарифов на воду, забираемую промышленными предприятиями из подземных источников. - М., 1984. - 30 с.
70. Положение о порядке и условиях взимания платежей за право пользования недрами, акваторией и участками морского дна. Утверждено Правительством Российской Федерации 10 октября 1992 г. // Российская газета. - 1992. - 4 нояб.
71. Туркевич И.В. Кадастровая оценка лесов. - М., 1977.
72. Krecmer V., Skypala T.T. Ekonomické aspekty celospolenských funkci lesa v obehu vody v Kraje // Pamatky a priroda. - 1978. - S. 5, 295 - 304.
73. Воронин И.В., Васильев П.В., Судачков Е.Я. Экономика лесного хозяйства СССР. - М., 1978. - 264 с.
74. Иванюта В.М., Кожухов Н.И., Моисеев Н.А. Экономика лесного хозяйства. - М., 1983. - 270 с.
75. Эколого-экономическая роль леса. - Новосибирск, 1986. - С. 12.
76. Управление природной средой (социально-экономические и естественнонаучные аспекты). - М., 1979. - С. 138.
77. Территориальная комплексная программа охраны окружающей среды Кемеровской области до 2005 г. - Кемерово, 1993. - Т. 6/7. - С. 12.
78. Миланова В.В., Рябчиков А.М. Использование природных ресурсов и охрана природы. - М., 1986. - С. 90.
79. Катасонов В. Великая держава или экологическая колония? - М., 1991. - С. 37.
80. Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия // Собрание актов Президента и Правительства РФ. - 1992. - N 10. - Ст. 726.
81. Закон. - 1993. - N 3. - С. 40 - 48.

82. Lowden G., Meyers C., Yjshioka G. Overview of the US Oil Pollution act of 1990 // 14th Archt. and Mar Oilspill Program Techn. Semin., Vancouver, June 12 - 14, 1991. - P. 281 - 287.
83. Временная типовая методика определения экономической эффективности осуществления природоохранных мероприятий и оценка экономического ущерба, причиняемого народному хозяйству загрязнением окружающей среды. - М., 1983. - 91 с.
84. Типовая методика определения экономической эффективности и экономического стимулирования осуществления природоохранных мероприятий и экономической оценки ущерба от загрязнения окружающей среды (проект). - М., 1987; Приложения к Типовой методике (проект). М., 1987. - 90 с.
85. Мельник Л.Г. Экономические проблемы воспроизводства природной среды. - Харьков, 1988. - С. 66 - 100.
86. Транин А.А. Охрана окружающей среды: проблемы развития буржуазного права. - М., 1987. - С. 48.
87. Локша В.Б., Соловьева С.В. Опыт использования платежей за загрязнение атмосферы на предприятиях Москвы // Вестн. МГУ. Сер. 66. - 1993. - С. 71.
88. Экономика на службе экологии. - М., 1994. - С. 148 - 149.
89. О коренной перестройке дела охраны природы в стране: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 января 1988 г. N 32 // СП СССР. - 1988. - N 6. - Ст. 14.
90. Постановление N 13 Совета Министров РСФСР от 9 января 1991 г. // СП РСФСР. - 1991. - N 9. - Ст. 117.
91. Бринчук М.М. Правовая охрана атмосферного воздуха. - М., 1985. - С. 137.
92. Воронцов П.Н. Методы определения платы за загрязнение окружающей среды // Экономическое регулирование природопользования. - Новосибирск, 1992. - С. 108 - 112.
93. Колбасов О.С. Соотношение административных и экономических методов охраны окружающей среды // Экологическое право и рынок. - М., 1994. - С. 52.
94. Колбасов О.С. Концепция экологической безопасности: юридический аспект // Сов. государство и право. - 1988. - N 12. - С. 50.
95. Pollack S. Cleaner production makes miney: Going green yields profits for business in the Unated States // Our planet. - 1993. - Vol. 5, N 3. - P. 4 - 6.
96. Echeverria J., Dennis S. Taking policy: property ridhts and wrongs // Issues Sci. and Technol. - 1993. - Vol. 10, N 1. - P. 25 - 28.
97. Reisch M. SO emission trading rights: a model for other-pollutants // S. Eos. - 1992. - Vol. 73, N 6. - P. 21 - 22.
98. Reisch M. SO pollution rights: EPA raises \$21 million in first auction // Chem. and Eng. News. - 1993. - Vol. 3, N 2. - P. 139 - 148.
99. Pikelney D. Emission trading: Application to improve air and water quality // Pollut. Prev. Rev. - 1993. - Vol. 3, N 2. - P. 139 - 148.
100. Shireman W.K. Market-based environmental policies: tools to drive up profits by driving out waste // Ibid. - P. 127 - 138.
101. О формировании региональных рыночных систем регулирования качества окружающей природной среды / К.Г. Гофман, Л.В. Дунаевский, Л.И. Кречетов и др. // Экономика и мат. методы. - 1991. - Т. 27, Вып. 5. - С. 894 - 903.
102. Bergeson L.L. A report card on the Clinton administration`s first six months // Pollut. Prev. Rev. - 1993. - Vol. 3, N4. - P. 457 - 464.
103. Rozell D.K., Brower R.V. Pollution prevention facility planning: The Oregon experience // Pollut. Prev. Rev. - 1993. - Vol. 3, N4. - P. 277 - 283.
104. Kinnear J.W. Clean air at reasonable price // Issues Sci. and Technol. - 1991. - Vol. 8, N 2. - P. 28 - 31.
105. Bender B., Sparwasser R. Umweltrechts, Aufl. 20. - Heidelberg, 1990. - S. 246.
106. Тимонина И.Л. Япония: опыт регионального развития. - М., 1992. - 152 с.

107. Analysis of the timber situation in the US, 1952 - 2030: Department of Agriculture, Forest Service // Wash. (D.C.), 1982.
108. Federal land policy and management act // 43rd US'C 1704 et seq.
109. Транин А.А. Планирование как правовое средство охраны окружающей природной среды // Экологическое право и рынок. - М., 1994. - С. 88 - 90.
110. Никитин Д.П., Новиков Ю.В. Окружающая среда и человек. - М., 1980. - С.107 - 114.
111. Okata Jun-ichiro // Suisan shinko. - 1992. - Vol. 26, N 11. - P. 17 - 21.
112. Земельный кодекс РСФСР // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1991. - N 22. - Ст. 768.
113. Адиханов Ф.Х. Юридическая ответственность за экологические правонарушения. - Барнаул, 1992. - С. 33.
114. Гофман К.Г. Экономический механизм природопользования в условиях перехода к рыночной экономике // Экономика и мат. методы. - 1991. - Т. 27, вып. 2. - С. 29.
115. Трутнев Э.К. Использование городских территорий. - М., 1990. - С. 61.
116. Перцик Е.Н. Природопользование и районная планировка // Вопросы географии. Сб. 108. Природопользование (географические аспекты). - М., 1978. - С. 110.
117. Охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов в СССР. - М., 1989. - 86 с.
118. Brown D.R., Horne R.E. Environmental assessment five years on: Where to now? // Environ. Educ. and Inf. - 1993. - Vol. 12, N 3. - P. 233 - 242.
119. Turlin M., Libin C. Les etudes d'impact sur l'environnement: l'experience francaise // Amenag. et nature. - 1991. - Vol. 26, N 102. - P. 4 - 7.
120. Tarass H. Grundstrukturen des Gesetzen uber die Umweltvertraglichkeit-sprufung // Natur + Recht. - 1991. - Bd. 13, N 5. - S. 201 - 207.
121. Umweltvertraglichkeitsprufung nach UVP-Gesetz // Hansa. - 1992. - Bd. 129, N 6. - S. 627 - 629.
122. Kroske H. Okologische Bewertung - Moglichkeiten und Probleme // Wiss. Z. Techn. Univ. - Dresden. - 1992. - Bd. 41, N 2. - S. 9 - 10.
123. Graf C., Branden E.R.B. // Schweiz. Ing. und Archit. - 1992. - Bd. 110, N 6. - S. 98 - 102.
124. Лебедева А.Н., Лаврик О.Л. Природоохранное законодательство развитых стран: Аналит. обзор. Ч. 2. - Новосибирск, 1992. - С. 107 - 167.
125. Институт экологической экспертизы (из Положения о Московской государственной вневедомственной экспертизе) // Правовые вопросы охраны окружающей среды. - 1994. - N 10. - С. 7.
126. Соколов В.И. Природопользование в США и Канаде: экономические аспекты. - М., 1990. - С. 71 - 72.
127. Minson R. Follow the money // The Amicus J. - 1993. - Vol. 15, N 3. - P. 13 - 15.
128. Леонтьева А.В. Финансирование охраны окружающей среды // Экологическое право и рынок. - М., 1994. - С. 106.
129. В Татарстане создан Экологический банк // Известия. - 1991. - 5 апр.
130. Арсенов В.С. и др. Управление природопользованием на предприятии. - Саратов, 1994. - С. 41 - 48.
131. Гофман К.Г., Моткин Г.А. Об имущественной ответственности предприятий за загрязнение окружающей среды и создание в СССР системы экологического страхования // Экономика и мат. методы. - 1991. - Т. 27, вып. 6. - С. 1005 - 1012.
132. Малик А.М. Страхование ответственности за экологический ущерб // Правовые вопросы охраны окружающей среды: экол. экспертиза. - 1991. - N 8. - С. 12 - 20.
133. Modge P. Insurance of pollution risks // Safety and Health Pract. - 1991. - Vol. 9, N 2. - P. 18 - 19.
134. Chrostowski P. Risk assessment and accepted regulatory cleanup levels // Remediation. - 1994. - Vol. 4, N 4. - P. 383 - 389.

135. Merret T. False economics - the legal aspect // Water and Waste Treat. - 1993. - Vol. 36, N 2. - P. 16 - 17.
136. Wood F. Industrial pollution assessment // Proc. Mar. Safety Counc. - 1993. - Vol. 50, N 6. - P. 28 - 29.
137. Konig H. Künftige Versicherbarkeit von Umweltrisiken unter besonderer Berücksichtigung des Umwelthaftungsgesetzes // Mineralol. - 1992. - Bd. 40, N 11. - P. 193 - 196.
138. Шмидт К. Рыночное хозяйство и экологическое управление в ФРГ // Экологическое право и рынок. - М., 1994. - С. 214.
139. Kinouchi K. // Atom. Power Ind. Group. - 1992. - N 30. - P. 2 - 9.
140. Типовое положение о порядке добровольного экологического страхования в Российской Федерации // Закон. - 1993. - N 3. - С. 41 - 48.
141. Repetto R., Dower R.C. Reconciling economic and environmental goals // Issues Sci. and Technol. - 1992. - Vol. 9, N 2. - P. 28 - 32.
142. Mesures fiscales favorables pour la protection de l'environnement // Info-dechets: Environ, et techn. - 1993.
143. Lee M. Integrated pollution control: the story so far // Chem. Brit. - 1994. - Vol. 30, N 6. - P. 443 - 445.
144. Loske R. Ecological taxes, energy policy and greenhouse gas reductions: a German perspective // Ecologist. - 1991. - Vol. 21, N 4. - P. 173 - 176.
145. О налоге на имущество предприятий: Закон РСФСР от 13 декабря 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. - 1992. - N 12. - Ст. 599.
146. Манцевич Ю.Н., Степаненко А.В. Где размещать опасные производства // ЭКО. - 1991. - N 9. - С. 161 - 169.
147. О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации: Закон РФ // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. - 1992. - N 13. - Ст. 663.
148. Природоохранные нормы и правила проектирования: Справочник. - М., 1990. - С. 3.
149. New standarts // Chem. and Ind. - 1992. - N 20. - P. 20.
150. Программа ООН по окружающей среде. 1987. Состояние окружающей среды в мире. Апрель 1987. - Найроби, 1987. - С. 93 - 94.
151. McGinley P.C. Regulation of the environmental impacts of coal mining in the USA // Natur. Resour. Forum. - 1992. - Vol. 16, N 4. - P. 162 - 270.
152. How to comply with the Clean Air Act // Chem. Eng. (USA). - 1991. - Vol. 98, N 7. - P. 121 - 131.
153. Mathur B., Davis S. The Clean Air Act amendments // Ceram. Eng. and Sci. Proc. - 1992. - Vol. 13, N 3. - P. 138 - 145.
154. Klotz P.W. Conducting a due diligence environmental site audit // Site Selec. and Ind. Dev. - 1990. - Vol. 35, N 6. - P. 19 - 23.
155. Формирование системы первичного учета рационального природопользования на предприятии / В.С. Арсенов, Л.С. Гранич, Н.В. Алтухова и др. - Саратов: Ареал, 1993. - С. 24.
156. Long J. Group suggests changes to Clear water act // Chem. and Eng. News. - 1992. - Vol. 70, N 49. - P. 22.
157. Greenpeace procecutes ICI // Chem. Brit. - 1993. - Vol. 26. - P. 466.
158. Salamiton Y. Le concept et la pratique de l'audit environnement // Amenag. et nature. - 1991. - Vol. 26, N 104. - P. 10 - 11.
159. Lepage-Jessua C. Les audits de respousadilite. // Ibid. - P. 14 - 16.
160. Larivaille P. EDF et Environnment: l'AUDIT // Ibid. - P. 12 - 13.
161. Pecqueur M. L'Audit Environnment un outil de gestion // Ibid. - P. 17.
162. Semi K. Managing for a better environment // Chem. Brit. - 1992. - Vol. 28, N 3. - P. 207 - 208.

163. Chaugny H. L'ECO-AUDIT. La proposition de reglement Cjmmunautaire objectifs et aperçu de ses principaux aspects // Amenag. et nature. - 1991. - Vol. 26, N 104. - P. 3 - 5.
164. Philbrook J.N. Environmental audits // Mining Eng. - 1991. - Vol. 43, N 2. - P. 207 - 209.
165. Socha W.J., Harvey S.E. Mini-green audits // Intern. Aud. - 1991. - Vol. 48, N 5. - P. 39 - 43.
166. Van Wormer M.B. Use air quality auditing as an environmental management tool // Chem. Eng. Progr. - 1991. - Vol. 87, N 11. - P. 62 - 67.
167. New workplace directives // IE and S News. - 1993. - Vol. 11, N 4. - P. 10.
168. Гришин Н.Н. Введение в экологическое аудирование // Экол. экспертиза. - 1991. - N 1. - С. 34 - 53.
169. Rooney C. Economics of pollution prevention: how waste reduction pays // Pollut. Prev. Rev. - 1993. - Vol. 3, N 3. - P. 261 - 276.
170. Friedl C. Novelle mit Macken // Umweltmagazin. - 1992. - Vol. 21, N 12. - P. 38 - 40.
171. Moosbayer N. Abfallwirtschaftsgesetz 1990 // Umweltschutz. - 1991. - N 10. - S. 28 - 37.
172. Право охраны окружающей среды в СССР и Великобритании. - М., 1988. - С. 72 - 73.
173. Проблемы развития безотходных производств / Б.Н. Ласкорин, Б.В. Громов, А.П. Цыганков и др. - М., 1981. - С. 57.
174. "Положение о порядке лицензирования пользования недрами" (Утверждено постановлением Верховного Совета РФ от 15.06.92 г.).
175. Relly B.J. Stop superfund waste // Issues Sci. and Technol. - 1993. - Vol. 9, N 3. - P. 57 - 60, 62 - 64.
176. Oswald L.J. Strict Liability of individuals under CEPCLA: normative analysis // Boston Coll. Environ. Aff. Law Rew. - 1993. - Vol. 20, N 4. - P. 579 - 637.
177. Ashe A.M. The low-level radioactive waste policy act and the tenth amendment: a paragon of legislative success" or a failure of accountability? // Ecol. Law Quart. - 1993. - Vol. 20, N 2. - P. 267 - 312.
178. Clark C.K. Due process and the environmental lien: the need for legislative reform // Boston Coll. Environ. Aff. Law Rev. - 1993. - Vol. 20, N 2. - P. 203 - 238.
179. Schulz J. Abfallabgabengesetze - Die Bundeslanger marschieren voran // Entsorg. Prax. - 1992. - S. 564, 566 - 567.
180. Moosbauer H. Altlastensanierungsgesetz // Umweltschutz. - 1991. - N 1. - S. 22.
181. Лебедева А.Н., Лаврик О.Л. Природоохранное законодательство развитых стран: Аналит. обзор. Ч. 3. Экологическая политика. - Новосибирск, 1993. - С. 79.
182. Арсенов В.С. и др. Формирование системы первичного учета рационального природопользования на предприятии. - Саратов, 1993. - С. 27.
183. Europa Environment. - 1976. - N 29. - P. 16 - 19.
184. House Committee on Internal and Insular Affairs. Federal coal leasing ct amendments of 1975 // House of Representatives, N 94-681, 94th Congress. 1st session. - 1975.
185. Tougher measures on chemics // Occup. Safety and Health. - 1992. - Vol. 23, N 10. - P. 5.
186. MacKenzie D. Europe's gren channel for toxic waste // New Sci. - 1993. - Vol. 137, N 1864. - P. 13 - 14.
187. Блам И.Ю. Проблемы использования и охраны водных ресурсов // Экономическое регулирование природопользования. - Новосибирск, 1992. - С. 67 - 70.
188. European court takes a stand // Chem. and Ind. - 1992. - N 14. - P. 517.
189. Sands P. Emerging trends in EC regulation of chemical waste // Chem. and Ind. - 1993. - P. 784 - 738.
190. Байдужий А. Россия превращается в свалку токсичных отходов западного производства // Независимая газета. - 1994. - N 92(768).
191. Keates F.S. The environmental protection act: a consultant`s view // IE and S News. - 1993. - Vol. 11, N 3. - P. 10 - 11.
192. Природоохранная политика в Японии. - М.: ИНИОН. - 1990. - N 83/1244.
193. Экономика на службе экологии. - М., 1992. - С. 190 - 201.

194. Моргачев В.Н. Формы и методы территориального управления в США и Канаде. - М., 1987. - С. 108 - 110.
195. Taylor P. The failure of international environmental law // *Our Planet*. - 1992. - Vol. 4, N 3. - P. 14 - 15.
196. О государственном суверенитете РСФСР: Декларация // *Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ*. - 1990. - N 2. - Ст. 22.
197. Рио-де Жанейровская декларация по окружающей среде и развитию // *Экология и закон*. - 1993. - N 1. - С. 8 - 12.
198. О местном самоуправлении в РСФСР: Закон РСФСР. - М., 1991. - 76 с.
199. Фадеев В.И. Муниципальное право России. - М., 1994. - С. 113.
200. Kopp F. Beteiligtung und Rechtsschutz der Lander in Planfeststellungsverfahren des Bundes // *Natur + Recht*. - 1991. - Vol. 13, N 10. - S. 449 - 453.
201. Баранчиков В.А. Правовое регулирование организации и деятельности муниципальных органов Великобритании // *Реформы местного управления в странах Западной Европы*. - М., 1993. - С. 10 - 24.
202. Osterr. Forstztg. - 1992. - Vol. 103, N 12. - S. 68 - 69.
203. Wright J.B. Conservation easements: an analysis of donated development rights // *J. Amer. Plann. Assoc.* - 1993. - Vol. 59, N 4. - P. 487 - 493.
204. Бородина Н. Вот какой опыт надо перенимать (интервью с Дж. Лоуни) // *Наука в Сибири*. - 1994. - N 44. - С. 3.
205. Jackson T.M., Stansberry C.J. // *IEEE Comput. Appl. Power*. - 1993. - Vol. 6, N 2. - P. 46 - 50.
206. Бурцева Н.Н., Алиев Э.Д., Черепяхина О.Н. О характерных нарушениях природоохранного законодательства в России // *Правовые вопросы охраны окружающей среды*. - 1994. - N 14. - С. 12 - 29.
207. Bongaerts C., Kraemer R.A. Liability rules, insurance and reduction of risk of environmental damages // *The Environ. Profess.* - 1989. - Vol. 209, N 3. - P. 209 - 210.
208. Hill K.D. The endangered species act: What do we mean by species? // *Boston Coll. Environ. Aff. Law Rev.* - 1993. - Vol. 20, N 1. - P. 239 - 264.
209. Cusack M.E. Judicial interpretation of state constitutional rights to healthful environment // *Ibid.* - P. 173 - 201.
210. McNitt B. NWF supports Clean Water Act amendments: zero discharge standards advocated // *Conserv. Exchange*. - 1994. - Vol. 11, N 2. - P. 4 - 5.
211. Vorschriftenlut bedroht Mittelstand // *Umweltmagazin*. - 1993. - Vol. 22, N 4. - S. 68 - 69.
212. Колбасов О.С. Авария на трубопроводе - экологический конфликт (анализ арбитражного дела) // *Строительство трубопроводов*. - 1993. - N 7. - С. 16 - 19.
213. Кузьмин С.В. Комментарий к применению природоохранного законодательства // *Экология и закон*. - 1994. - N 3-4 (март-апрель). - С. 50 - 52.
214. Thwaites C., Power S. The relationship between environmental legislators and regulators in the United Kingdom // *Environ. Educ. and Inf.* - 1993. - Vol. 12, N 3. - P. 225 - 232.
215. Parker P. Crime and punishment // *Buzzworm*. - 1992. - Vol. 4, N 2. - P. 35 - 39.
216. Duyne P.C. Die Organisation des strafrechtlichen Umweltschutzes in den Niederlanden // *Natur + Recht*. - 1991. - Bd. 13, N 7. - S. 316 - 326.
217. Давид Р. Основные правовые проблемы современности. - М., 1983. - С. 129.
218. Money changer. - 1994, April.
219. Danielson D.K. Environmental regulation in Michigan and Massachusetts: two states with the same problem // *Boston Coll. Environ. Aff. Law Rew.* - 1993. - Vol. 20, N 1. - P. 99 - 133.
220. Bendez B., Sparwasser R. Umweltrecht-Grundzuge des offentliggen Umwelt-schutzrechts // *Aufl. 20. - Heidelberg*, 1990. - S. 19 - 20.
221. "Положение о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель" (утв. постановлением Правительства РФ от 17 августа 1992 г.).

222. Шейнин Л.Б. Ответственность должна быть солидарной // ЭКОС-информ. - 1993. - N 2. - С. 43 - 44.
223. Fognani I.D. Environmental laws complex, but compliance is crucial // Oil and Gas. - 1992. - Oct. 19. - P. 67 - 72.
224. Holzer S.T. Environmental criminal liability: the brave new frontier and how to deal with it // Precious Metals. - 1990. - P. 37 - 52.
225. Hanson D. Bill would stiffen environmental laws // Chem. and Eng. News. - 1992. - Vol. 70, N 25. - P. 20.
226. Boston G.W. Environment torts and punitive damages. Pt. one // J. Prod. Liabil. - 1992. - N 1.
227. Hitchcock T. Criminal liability of directors and managers under environmental legislation // Polim. Paint Colour J. - 1993. - Vol. 183, N 4339. - P. 539.
228. Hannemann R. Das neue Umwelthaftungsgesetz // 3R Int. - 1991. - Vol. 30, N 10. - S. 603 - 604.
229. Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды. - М., 1985. - 225 с.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Марков Юрий Геннадьевич - д-р филос. наук, профессор, зав. Группы
социально-экологических исследований
(СЭИ), тел. 35-08-07

Турченко Владимир Николаевич - д-р филос. наук, профессор

Чиркин Евгений Александрович - инженер группы СЭИ

Юрков Сергей Алексеевич - м.н.с. группы СЭИ

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
Глава I. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ ЭКСТЕНСИВНОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ.....	5
1.1. ЭКСТЕНСИВНОЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ КАК ПРЕДПОСЫЛКА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КРИЗИСА	5
1.2. ВЕДОМСТВЕННЫЙ ПОДХОД (ЕГО ПОСЛЕДСТВИЯ)	7
1.3. ЦЕННОСТНЫЕ УСТАНОВКИ	9
Глава 2. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ	12
2.1. ПОРЕСУРСНЫЙ ПОДХОД	12
2.2. БАССЕЙНОВЫЙ ПРИНЦИП	14
2.3. ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ ПРИНЦИП	15
2.4. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ НИЗОВОГО ЗВЕНА.....	17
2.5. ПРИОРИТЕТ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНТЕРЕСОВ	18
2.6. УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ	20
Глава 3. ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПЛАТЫ ЗА РЕСУРСЫ	23
3.1. ПРИНЦИП ПЛАТНОСТИ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ	23
3.1.1. Землепользование	24
3.1.2. Водопользование.....	26
3.1.3. Лесопользование.....	28
3.1.4. Недропользование	30
Глава 4. ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПЛАТЫ ЗА ЗАГРЯЗНЕНИЯ	32
4.1. МЕХАНИЗМ ПЛАТЫ	32
4.2. ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МЕХАНИЗМА.....	35
Глава 5. КОМПЕНСАЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ В СИСТЕМЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ	40
5.1. ПРИНЦИП КОМПЕНСАЦИИ	40
5.2. КОМПЕНСАЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЫНОЧНОГО ТИПА	41
Глава 6. ПЛАНИРОВАНИЕ В ЭКОЛОГИИ И ЕГО ЭКОЛОГИЗАЦИЯ.....	44
6.1. ПРИНЦИП ПЛАНИРОВАНИЯ	44
6.2. ЗОНИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИЙ	45
6.3. ЭКОЛОГИЗАЦИЯ ПЛАНОВО-ПРОЕКТИРОВОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	47
6.4. ИНСТИТУТ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ: ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ	48
Глава 7. ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	52
7.1. ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ	52
7.2. ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ФОНДЫ	53
7.3. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ФОНДЫ ПРЕДПРИЯТИЙ	55
7.4. ФОНДЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО СТРАХОВАНИЯ	57
7.5. ЭКОЛОГИЗАЦИЯ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ.....	58
Глава 8. МЕХАНИЗМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ.....	62
8.1. ИНСТИТУТ СТАНДАРТИЗАЦИИ	62
8.2. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ТРЕБОВАНИЯ И КОНТРОЛЬ В ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ СИСТЕМАХ.....	63
8.3. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ АУДИРОВАНИЕ	67
8.4. КОНТРОЛЬ ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ОТХОДОВ	69
8.5. КОНТРОЛЬ ЗА СОСТОЯНИЕМ ЛАНДШАФТОВ	71
8.6. СИСТЕМА ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ	73

8.7. КОНТРОЛЬ ЗА ЭКСПОРТНО-ИМПОРТНЫМИ ОПЕРАЦИЯМИ	77
Глава 9. РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ.....	80
9.1. РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВКАК МИРОВАЯ ТЕНДЕНЦИЯ	80
9.2. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ УРОВНЯМИ УПРАВЛЕНИЯ	81
9.3. РОЛЬ САМОУПРАВЛЕНИЯ	85
Глава 10. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ	89
10.1. ПРАВОВЫЕ НОРМЫ	89
10.2. ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ	91
10.3. ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ	94
ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	98
ЛИТЕРАТУРА.....	105
СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ	113