

В ПОМОЩЬ ПРЕПОДАВАТЕЛЮ

**ОСНОВЫ ЭКОЛОГИИ И ЭКОНОМИКА  
ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ**

ГЛАВЫ ИЗ УЧЕБНОГО ПОСОБИЯ

**О. С. Шимова,**

*доктор экономических наук, профессор кафедры регионального управления  
Белорусского государственного экономического университета,*

**Н. К. Соколовский,**

*кандидат географических наук, доцент*

(Продолжение. Начало в № 4 за 1999 г.)

**РАЗДЕЛ III. ХОЗЯЙСТВЕННЫЙ  
МЕХАНИЗМ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ**

**Тема: Хозяйственный механизм  
природопользования в условиях  
становления рыночных отношений**

*Экономическая сущность понятия  
«хозяйственный механизм  
природопользования», его структура*

Опыт многих развитых стран мира свидетельствует о том, что как в формировании рыночной экономики, так и в обеспечении ее эффективного функционирования важная роль принадлежит государству. Даже в тех странах, где официально провозглашается принцип невмешательства государства в хозяйственные процессы (например, в США), на деле оно активно влияет на развитие экономики. Особенно это относится к такой ее неординарной сфере, как природопользование, где диапазон государственного воздействия может быть весьма широким — от прямого административного принуждения до формирования институциональных условий рыночного саморегулирования тех или иных областей природопользования.

Государственное регулирование и управление экономикой и ее отдельными структурными звеньями осуществляются с помощью *хозяйственного механизма*, который представляет собой *систему форм и методов организации и регулирования экономической жизни общества*. Такими формами и методами выступают экономическая политика, организация прогнозирования, планиро-

вания, финансирования хозяйственных процессов, экономическое стимулирование, деятельность управленческих структур, хозяйственное законодательство.

Хозяйственный механизм выполняет следующие основные функции:

- обеспечивает взаимосвязанность, сбалансированность всех структурных элементов общественного производства как целостной системы;
- согласовывает экономические интересы общества, коллективов, каждого работника, отдельных предпринимателей (способность хозмеханизма согласовывать экономические интересы может служить критерием степени его совершенства);
- претворяет в жизнь экономическую политику государства, его стратегические цели и тактические задачи.

Каждая страна имеет свой общенациональный хозяйственный механизм, однако можно говорить и о хозмеханизме отдельных сфер и отраслей экономики со своей спецификой (например, хозмеханизм внешнеэкономической деятельности, АПК, строительства и др.).

Хозяйственный механизм — категория историческая: разным этапам в развитии страны соответствует свой особый хозмеханизм. Так, хозяйственный механизм экономики, действовавший в период существования СССР, сложился в общих чертах в 30 — 40-е годы. Его отличала высокая степень централизации, которая в значительной степени диктовалась обстоятельствами тех лет (курс на ускоренную индустриализацию, затем война, послевоенное восстановление эко-

номики и т.д.). Недостатки преимущественно административного подхода к руководству экономикой давали о себе знать и тогда, но с особой силой они проявились в последние десятилетия. Хозмеханизм не имел внутренних стимулов саморазвития производства: его распределительный, затратный характер (все затраты покрывались государством, сбыт любой продукции был гарантирован) не побуждал производителей улучшать качество продукции, повышать производительность труда, совершенствовать технологию производства, не ставил преград бесхозяйственности и безответственности. Административно-командные методы управления преобладали над экономическими, что сковывало инициативу и самостоятельность субъектов хозяйствования.

Недостатки общегосударственного хозмеханизма присущи и отдельным отраслям и сферам хозяйства, в том числе и природопользованию. *Хозяйственный механизм природопользования (ХМП)* – молодой отрасли экономики – стал складываться на рубеже 60–70-х годов и находится в стадии формирования. Он *представляет собой систему форм и методов организации и регулирования процессов природопользования, обеспечивающих достижение конечных целей в этой сфере – удовлетворение потребностей общества в сырье и материалах, в чистоте и разнообразии окружающей среды*. ХМП включает в себя организацию управления охраной окружающей среды и использованием природных ресурсов, эколого-экономическое прогнозирование и планирование, финансирование природоохранных мероприятий, экономическое стимулирование рационального природопользования, контроль и учет в экологической сфере, экологическое нормирование, правовое регулирование и т.п.

ХМП, сложившемуся в условиях централизованно-плановой экономики, были свойственны административно-командная направленность, почти абсолютная централизация и детальная регламентация всей природоохранной и ресурсосберегающей деятельности. Однако детальная регламентация природопользователей со стороны центральных плановых органов и служб государственного контроля (а число плановых показателей только по охране земель, например, за

10-ю и 11-ю пятилетки возросло с 37 почти до 60) не принесла желаемых результатов. Состояние и эффективность использования природно-ресурсного потенциала были неудовлетворительными. В основе административного регулирования природопользования лежат экологические стандарты (нормативы). Нормативы качества окружающей среды в СССР по ряду причин были более строгими, чем в странах Западной Европы и США (например, средняя 24-часовая норма содержания  $SO_2$  в воздухе составляет в США 365 мг/куб.м, в странах ЕС – 90, а в бывшем СССР – 50 мг/куб.м), что, тем не менее, не стало гарантией лучшего состояния нашей природной среды. Практически никогда такие жесткие нормативы не соблюдались. Чаще всего использовались временные нормативы (временно согласованные выбросы – ВСВ), отражающие реальные возможности предприятий-загрязнителей. Предполагалось, что предприятие поэтапно будет сокращать свои выбросы до уровня ПДК. К сожалению, экологическая сфера не имела себе равных по масштабам несоблюдения нормативов: нередко были случаи превышения допустимых воздействий на окружающую среду в десятки и даже сотни раз.

Экономические методы управления в природопользовании Беларуси в рамках бывшего СССР получили меньшее развитие, чем в других отраслях хозяйства, хотя их применение повсюду было весьма ограниченным. Но к концу 80-х годов стало очевидно, что административная система управления не способна обеспечить дальнейшее развитие рационального природопользования и природоохранной деятельности. В 1989 г. предпринята попытка расширения сферы использования экономических методов в практике управления природопользованием, что проявилось в эксперименте по введению платы за загрязнение окружающей среды. В разработавшейся в то время Государственной программе охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов СССР на перспективу до 2005 г. было предусмотрено проведение комплекса мер по формированию экономического механизма природопользования, но глубокий экономический кризис отодвинул решение экологических проблем на второй план.

Социально-экономическая трансформация, происходящая в настоящее время в нашем обществе, требует принципиально новых подходов к процессам организации, управления и регулирования природопользования. Намечившиеся уже сейчас изменения в государственном регулировании (переход от преимущественного использования административных рычагов управления – правовых норм, стандартов, лимитов, разрешений, запретов, ограничений и т.п. – к расширению сферы применения экономических методов) будут, как свидетельствует мировая практика, нарастать по мере усиления экономической стабилизации страны.

В процессе формирования рыночных отношений в ХМП должны, конечно, произойти коренные перемены. Однако важно иметь в виду, что рыночные рычаги, которые мы стремимся освоить, автоматически не создадут более благоприятных условий для природосбережения, чем в условиях жесткого административного принуждения, свойственного старому ХМП. Известно, что высокоразвитые страны с их отлаженными рыночными отношениями пришли к состоянию экологического кризиса раньше, чем мы. Опыт стран, добившихся кардинального улучшения экологической ситуации, свидетельствует о том, что и в рамках рыночной экономики ХМП предполагает четко спланированные действия и научно обоснованное централизованное управление природоохранной деятельностью.

Исходной предпосылкой и составной частью процесса совершенствования централизованного управления экологической сферой является формирование *экономического механизма природопользования*, который представляет собой *совокупность экономических методов управления, призванных создать материальную заинтересованность ресурсопотребителя в оптимизации процессов его взаимодействия с природной средой*. По мере замещения административных методов экономическими главной задачей центральных органов управления становится разработка долгосрочной стратегии и научно обоснованной нормативной базы природопользования. Основой государственного регулирования в области экологии должно стать природоохранное законодательство, служащее отправ-

ным моментом разработки национальных экологических программ и других плановых и прогнозных документов, обеспечивающих экологическую направленность экономики.

### ***Управление природопользованием: сущность, методы, организационные структуры***

Управление природопользованием – это деятельность государства по организации рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, охраны окружающей среды, а также по обеспечению режима законности в эколого-экономических отношениях.

Механизм управления природопользованием объединяет *методы, функции и организационные структуры (органы управления)*.

*Методы* управления – это способы воздействия на поведение и деятельность управляемых объектов с целью обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды. Применяются следующие основные методы управления:

- административные (командно-распорядительные) – обеспечиваемые возможностью государственного принуждения;
- экономические – создающие непосредственную материальную заинтересованность субъектов хозяйствования в выполнении необходимых экологических мероприятий, решений органов управления в сфере природопользования;

- социально-психологические – методы морального стимулирования, реализуемые посредством мер как поощрительного характера, так и воздействия на нарушителей (благодарности или, напротив, выговоры, устные или в приказах администрации и т.п.).

До недавнего времени наиболее распространенными и действенными были административные методы управления природопользованием. Они применялись в условиях монопольного владения государства природными ресурсами, установления правовых норм и порядка воздействия на окружающую среду заинтересованными ведомствами-природопользователями, сохранения предприятий, наносящих ущерб природе, в десятки раз превышающий стоимость выпускаемой продукции. В такой обстановке только административное управление позволяло без

применения жестких экономических санкций (которые попросту разорили бы предприятие) в какой-то мере сдерживать экологическую катастрофические ситуации.

Основными инструментами административного регулирования являются стандарты, нормы, нормативы, законы, постановления, руководства, применяемые государственными природоохранными органами, а также ряд разрешений или запретов на природопользование, ограничения, лимиты, система надзора за деятельностью субъектов хозяйствования и т.п.

Центральное место в административном регулировании принадлежит экологическим *нормативам, или стандартам*, которые охватывают все аспекты загрязнения окружающей среды. Различают следующие их виды:

1. *Стандарты качества окружающей среды*, регламентирующие допустимое состояние воздушного, водного бассейнов, почв и других природных сред. Устанавливаются по уровню концентрации загрязнений в природной и техногенной среде, который не должен превышать ПДК для каждого из загрязнителей. Впервые нормативы качества атмосферного воздуха были установлены в СССР в 1951 г. для десяти самых распространенных загрязнителей: оксидов серы, азота, углерода, взвешенных веществ, сероуглерода, сероводорода. В 1968 г. аналогичные стандарты имелись уже в 8 странах.

2. *Стандарты воздействия на окружающую среду* определенного производственного процесса, регламентирующие уровень выбросов (сбросов) из данного точечного источника (трубы) после применения очистного оборудования. Расчеты таких стандартов, называемых предельно допустимыми выбросами (сбросами) (ПДВ, ПДС)), проводят с учетом рассеивания выбросов и наложения их на фоновое загрязнение.

3. *Технологические стандарты* устанавливают определенные экологические требования к технике, оборудованию, процессам производства или очистной технологии. В Германии, например, весьма жесткие нормативы для выбросов котлов, работающих на органическом топливе. В большинстве стран установлены также нормативы на выбросы сжигающих установок, отработавших газов автотранспорта и др.

4. *Стандарты качества продукции*, или товарные стандарты (по экологичности продуктов, изделий, сырья и т. п.). Например, стандарт содержания вредных примесей в продуктах питания, питьевой воде и т. п.

Помимо экологических нормативов, административное регулирование предполагает широкое применение правовых рычагов, мер административного воздействия на виновников загрязнения (запреты, ограничения, лицензии и пр.)

Так, прямые *запреты* на производство продукции или использование первичных ресурсов применяются, когда их прекращение становится жизненно необходимым. Например, было запрещено применение высокотоксичного пестицида ДДТ, когда выяснилось его губительное воздействие на иммунную систему живых организмов. А согласно Венской конвенции и Монреальскому протоколу, к концу XX ст. предполагался полный запрет на производство и потребление хлорфторуглеродов, разрушающих озоновый слой. Если же масштабы воздействия (потребление или производство какого-либо вещества, лов рыбы, вырубка леса и т. п.) лишь ограничиваются, то вводятся *лимиты, или квоты*. Иногда введение лимитов предшествует полному запрету, как в случае с производством озоноразрушающих веществ. Мировое сообщество приняло решение поэтапно отказаться от их применения.

*Сертификаты* на использование земли, воды, выбросы и т. п. выдаются природопользователям, как правило, когда для них определены *лимиты* воздействия. Сертификат дает право на временное или постоянное использование конкретного участка земли, леса, на забор определенного объема воды, выбросы некоторого количества вредных веществ и т. п.

*Разрешения и лицензии* необходимы для фирм, желающих активизироваться в сфере, подлежащей лицензированию, или легально осуществлять выбросы. Лицензии и разрешения выдаются на определенный срок и возобновляются через установленное время.

В странах ЕС выдача разрешения на выбросы является обязательной процедурой для всех крупных промышленных объектов и энергетических установок. В США разрешения на выбросы загрязняющих веществ в

атмосферу выдаются администрацией штатов при условии достижения ими национальных стандартов качества воздуха.

Главный принцип административного управления природопользованием в Беларуси – разрешительно-запретительный. Суть его состоит в том, что Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и его органами (или другими уполномоченными властными структурами) устанавливаются лимиты на пользование природными ресурсами, выбросы (сбросы) загрязняющих веществ, размещение отходов и т.д. и в соответствии с ними выдаются разрешения субъектам хозяйствования на природопользование – на заготовку леса (лесорубочный билет), на специальное водопользование, на выбросы загрязняющих веществ в атмосферу и т.п.

Ответственные работники Минприроды и его органов имеют право приостанавливать деятельность предприятий в случае ее несоответствия нормам экологической безопасности, составлять протоколы и налагать административные взыскания на граждан и должностных лиц за нарушения природоохранного законодательства.

Переход экономики на рыночные рельсы неизбежно приведет к стремлению производителей получить наибольшую прибыль за счет экономии на природоохранных издержках, обходя указания директивных органов. Поэтому необходимо создать условия экономической невыгодности отрицательного воздействия на природу и нерационального природопользования, расширить сферу применения *экономических методов управления*. Эти методы в широком смысле объединяют механизмы регулирования процессов природопользования, создающие материальную заинтересованность субъектов хозяйствования в рациональном использовании и охране богатств природы. Экономические методы управления предполагают применение стоимостных рычагов, побуждающих хозяйственные звенья к реализации государственной экологической политики. К ним относятся рентные платежи, платежи за использование природных ресурсов и загрязнение окружающей среды (экологический налог), компенсационные выплаты за изъятие природного ресурса из целевого использования

или ухудшение его качества в результате производственной деятельности, штрафы за нарушение экологических стандартов и лимитов природопользования, а также система налоговых льгот, льготное кредитование, субсидирование и др. Посредством таких методов в экологической сфере реализуются меры поощрительного, запретительного и компенсационного порядка. (Подробнее вопросы экономического стимулирования рационального природопользования будут рассмотрены в отдельной теме. – Ред.)

Следует, однако, заметить, что успешное применение стоимостных механизмов возможно лишь при четко регламентированной системе государственных стандартов, разработка и реализация которых требуют использования административных методов, директивно ограничивающих нерациональное природопользование посредством нормативно-правового механизма. Последний предполагает применение таких инструментов, как экологическое законодательство, прогнозирование и планирование природопользования и природоохранной деятельности, лицензирование природопользования, нормирование качества окружающей среды, лимитирование объемов выбросов загрязнений и др.

Административные методы управления природопользованием предполагают также формирование системы и осуществление руководства организационно-хозяйственными мероприятиями по реализации проводимой государством экологической политики. К таким мерам могут быть отнесены экологический мониторинг, учет и контроль за природоохранной деятельностью природопользователей, экологическая экспертиза и аудит, организация научно-исследовательских и проведение природовосстановительных и природосберегающих работ, международное экологическое сотрудничество и т.п.

Задача административных органов – оказывать влияние на принятие решений субъектами хозяйствования, побуждая их как к выполнению намеченных экологических программ, так и к самостоятельному поиску наиболее эффективных средств борьбы с загрязнением среды обитания человека.

На этапе перехода к рыночной модели экономики воздействие властных структур на управляемые объекты, в том числе на

природопользование, приобретает характер регулирования, в отличие от управления, осуществлявшегося в условиях директивно-плановой экономики. Предполагается снижение «зарегламентированности» природоохранной деятельности субъектов хозяйствования, прекращение непосредственного вмешательства органов власти в деятельность природопользователей, отказ от безусловного приоритета командно-распорядительных методов, административного давления. *Регулирование природопользования*, или *экологическое регулирование*, представляет собой систему способов и мер государственного воздействия на экологизацию общественного развития посредством гармоничного сочетания механизмов административного управления (нормативно-правовых и организационно-хозяйственных) и экономического стимулирования. Только такое сочетание экономических и административных методов, исключая прежнее «сверхрегламентацию» природоохранной деятельности, позволит создать действенный ХМП. Схематически современная система экологического регулирования представлена на рис.1.

Важнейшим звеном механизма управления являются его *организационные структуры* – система органов власти и управления природопользованием. Организационно управление природопользованием осуществляется посредством *территориального и отраслевого принципов*.

Окружающая среда как объект управления в своей основе неделима и в каждом регионе своеобразна. Объекту управления должна соответствовать и система органов управления, отражающая, с одной стороны, целостность природы, с другой – ее региональное своеобразие. Именно такой подход к проблемам природопользования обеспечивается *территориальным* принципом управления, который реализуется в нашей стране следующим образом.

Глава государства, Президент Республики Беларусь, в соответствии с Конституцией Республики Беларусь издает декреты, указы, распоряжения (в том числе касающиеся и природоохранных проблем), имеющие силу на всей территории страны. Президент сам или через создаваемые властные структуры контролирует соблюдение природоох-

ранного законодательства местными органами управления и самоуправления, а также подведомственными органами.

Парламент – Национальное собрание Республики Беларусь, являясь представительным и законодательным органом государства, определяет основные направления государственной экологической политики, принимает законодательные акты в области охраны окружающей среды и природопользования, при необходимости объявляет территории зонами экологического бедствия. В Палате представителей Национального собрания действует Постоянная комиссия по проблемам чернойбыльской катастрофы, экологии и природопользованию, от которой зависит окончательная форма принимаемых экологических законов.

Правительство, Совет Министров Республики Беларусь, является центральным органом госуправления и осуществляет исполнительную власть в республике, в том числе реализует государственную экологическую политику, разрабатывая и претворяя в жизнь экологические программы и крупные природоохранные мероприятия, координируя деятельность министерств и иных республиканских органов управления в части охраны окружающей среды и природопользования, определяя направления международного экологического сотрудничества.

На местах территориальный принцип управления природопользованием реализуется областными, городскими, районными, поселковыми, сельскими Советами депутатов, а также их исполкомами, которые несут ответственность за состояние окружающей среды на подведомственных территориях, выполнение государственных экологических программ и прочих природоохранных мероприятий, а также разрабатывают и утверждают местные программы охраны природы, организуют их материально-техническое и финансовое обеспечение. Законом «О местных органах власти» (1991 г.) исполнительным комитетам местных советов предоставлено право устанавливать порядок государственного экологического контроля на своих территориях и координировать всю природоохранную деятельность в регионе.

*Отраслевой* принцип управления природопользованием состоит в осуществлении



Рис. 1. Система регулирования (управления) природопользования.

государственного контроля за состоянием природных ресурсов и принятии мер по их охране и рациональному использованию со стороны отраслевых министерств и ведомств, которые относятся к органам *специальной компетенции*, уполномоченным выполнять природоохранные функции. Основным государственным органом управления природопользованием в Республике Беларусь является Минприроды. На него возложены следующие функции:

- разработка и проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов;
- комплексное управление природоохранной деятельностью в республике, координация работы других министерств и ведомств в этой области;

- государственный контроль за использованием и охраной природных ресурсов;
- разработка предложений по совершенствованию ХМП, экологических нормативов и правил;
- проведение государственной экологической экспертизы;
- обеспечение населения экологической информацией, участие в создании системы экологического образования и воспитания, взаимодействие с общественными природоохранными организациями;
- осуществление международного сотрудничества в пределах своей компетенции.

Подведомственными Минприроды органами управления природопользованием на местах являются 6 областных, Минский городской комитеты и 123 гор(рай)инспекции природных ресурсов и охраны окружа-

ющей среды, которые выполняют в местном масштабе те же функции, что и головное министерство. Кроме того, они применяют меры административного воздействия к субъектам, наносящим ущерб окружающей среде: налагают штрафы, направляют представления в судебные органы и пр.

В систему Минприроды входят также Комитет рыбоохраны, отвечающий за использование и воспроизводство рыб и водных беспозвоночных, производственное объединение «Белгеология», в компетенции которого, помимо геологоразведочных функций, находятся мониторинг состояния подземных вод и проведение исследований, связанных с воздействием на них аварии на ЧАЭС. В ведении Минприроды состоят и научные организации: Центральный научно-исследовательский институт комплексного использования водных ресурсов (ЦНИИКИВР), Белорусский научно-исследовательский геологоразведочный институт (БелНИГРИ), Республиканский научно-технический центр дистанционной диагностики природной среды «Экомир», Белорусский научно-исследовательский центр «Экология».

Иными специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей среды являются также:

- Государственный комитет по земельным ресурсам, геодезии и картографии Республики Беларусь. Занимается вопросами учета земель, ведением государственного земельного кадастра, осуществляет контроль за использованием и охраной земель, руководство землеустроительной службой;

- Министерство здравоохранения Республики Беларусь. В его ведении находится санитарно-эпидемиологическая служба. К компетенции органов санитарного надзора отнесены вопросы гигиены труда, контроль за качеством питьевой воды и продуктов питания, соблюдением санитарных правил содержания улиц, дворов и иных территорий населенных пунктов;

- Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь. На него возложено решение всех задач, связанных с ликвидацией чрезвычайных ситуаций, радиационного загрязнения, последствий, вызванных стихийными бедствиями, производственными авариями и катастрофами. При министерстве

функционируют Комитет по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и атомной энергетике и Комитет по проблемам последствий катастрофы на ЧАЭС;

- Министерство лесного хозяйства Республики Беларусь. Осуществляет контроль за состоянием, использованием, воспроизводством и охраной лесов, а также ведет их государственный учет и государственный лесной кадастр;

- Государственный комитет по гидрометеорологии Республики Беларусь. Проводит мониторинг состояния поверхностных вод, атмосферного воздуха, почв, радиационного загрязнения природной среды;

- Министерство внутренних дел Республики Беларусь. Обеспечивает охрану атмосферного воздуха от вредного воздействия транспортных средств силами экологической милиции;

- Государственный таможенный комитет Республики Беларусь. Выполняет природоохранные функции путем предотвращения вывоза животных и растений, занесенных в Красную книгу, а также препятствуя незаконному ввозу товаров, представляющих экологическую опасность;

- Управление делами администрации Президента Республики Беларусь. Осуществляет руководство природоохранной деятельностью на территории национальных парков и заповедников.

Значительную роль в организации контроля за состоянием окружающей среды и использованием природных ресурсов выполняют общественные организации и объединения: Белорусское общество охраны природы, Белорусское общество охотников и рыболовов, Белорусское молодежное движение «Белая Русь», Белорусский социально-экологический союз, Белорусская экологическая партия «зеленых».

Сложившаяся система управления экологической сферой в республике недостаточно гибкая и обеспечивает в первую очередь, к сожалению, отраслевые, а не природоохранные интересы, поскольку одни и те же министерства совмещают производственные функции с контролем за качеством и потреблением природных ресурсов. Разработка мероприятий по охране окружающей среды и рационализации ресурсопотребления, финан-



сирование этих мероприятий осуществляют теми же министерствами и ведомствами.

Организация управления природопользованием по отраслевому принципу содержит ряд существенных недостатков:

- отраслевой подход не учитывает взаимосвязи, взаимообусловленности компонентов природной среды, поскольку каждая отрасль имеет дело с определенным видом природных ресурсов, а ведомственная разобщенность не способствует комплексности природоохранной деятельности;

- контроль за рациональностью использования природных ресурсов со стороны министерств, эксплуатирующих эти ресурсы, малоэффективен;

- управление эксплуатацией одного ресурса несколькими ведомствами зачастую приводит к истощению данного ресурса (например, земель, руководство использованием которых осуществляют как Госкомзем, так и Минсельхозпрод);

- контролирующие органы практически не несут ответственности за обеспечение нормативного уровня природной среды;

- предприятия, ориентированные на достижение максимальной прибыли, не заинтересованы в ресурсосбережении, снижении отходов производства, поскольку это приводит к росту непроизводительных, с точки зрения хозяйственников, затрат.

Многообразие горизонтальных связей на уровне региона, тесное взаимодействие природных и социально-экономических систем обуславливают необходимость обеспечения приоритета территориального (регионального) подхода в управлении природопользованием. Это означает, что полноправным распорядителем природных ресурсов должны быть Советы депутатов, которые ориентировали бы природопользователей всеми доступными методами на решение актуальных экологических проблем.

На уровне субъектов хозяйствования управление природопользованием осуществляет их администрация. Функции управления охраной окружающей среды на предприятиях состоят в планировании природоохранных мероприятий, эксплуатации основных природоохранных фондов и контроле за выбросами (сбросами) загрязнений. Реализация их должна способствовать совершен-

ствованию технологии производства, ремонтно-эксплуатационных и наладочных работ, безаварийной работе оборудования, своевременному выполнению планово-предупредительного и текущего ремонта.

К природоохранному комплексу предприятий относятся группы охраны природы при главном инженере, главном энергетике или главном технологе, участки очистных сооружений и водоканализации, газопылеулавливающие установки, санитарно-промышленные лаборатории. Количество работающих в природоохранных подразделениях может составлять 3–5% от общей численности рабочих. Как правило, один из заместителей директора предприятия является ответственным за охрану природы.

Важное место в природоохранной деятельности принадлежит заводским лабораториям, которые осуществляют контроль за состоянием сточных вод, работой очистных сооружений. Их же деятельность контролируется районными санэпидемстанциями, органами водоочистки, Минприроды.

Оценивая сложившуюся в Беларуси структуру управления природопользованием в целом, нельзя не отметить ее излишнюю дробность и наличие параллельно работающих подразделений (рис.2). Это приводит к размытости границ ответственности конкретных органов и поэтому требует дальнейшего совершенствования организационной структуры управления.

#### ***Система прогнозирования и планирования природоохранной деятельности и рационального использования природных ресурсов***

Важное место в хозяйственном механизме природопользования отводится прогнозированию и планированию природоохранной деятельности и рационального использования природных ресурсов, или эколого-экономическому прогнозированию и планированию. Одна из существенных особенностей разработки плана-прогноза природопользования состоит в том, что объектом планирования являются не только социально-экономические, но и природные процессы и явления. Природа инерционна, консервативна, изменения в ней происходят намного медленнее, чем в общественной

жизни. В связи с этим огромное значение приобретают заблаговременное предвидение возможных последствий антропогенного воздействия на окружающую среду, составление долгосрочных программ и прогнозов, в которых определяется экологическая стратегия хозяйственного развития. Такой прогноз предполагает прежде всего определение основных направлений и масштабов воздействия хозяйственной деятельности на качество окружающей среды, рассматриваемой как важнейшее условие жизни людей и устойчивого экономического роста.

В системе государственного планирования бывшего СССР эколого-экономическое планирование сформировалось намного позже, чем другие направления. Оно охватывало мероприятия по сохранению и укреплению природно-ресурсного потенциала страны, обеспечению его рационального и комплексного использования, снижению отрицательного воздействия промышленного и сельскохозяйственного производства, жилищного и коммунального хозяйства городов на окружающую среду. Впервые раздел «Охрана природы и рациональное использование природных ресурсов» был включен в государственный план развития народного хозяйства на 10-ю пятилетку (1975–1980 гг.). Задания по охране природы устанавливались в целом по СССР, союзным республикам, министерствам и ведомствам, отдельным регионам и городам; определялись объемы капиталовложений и ввод в действие природоохранных мощностей и объектов. К сожалению, эколого-экономическое планирование, как и вся система централизованного планирования, оказалось неспособным в результате несбалансированности планов, т.е. несоответствия между плановыми заданиями и определенными для их осуществления финансовыми и материальными ресурсами.

Новые подходы к эколого-экономическому планированию были определены при разработке Государственной программы охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов СССР на 1991–1995 гг. и на перспективу до 2005 г. Природоохранная концепция, долгосрочные цели и основные направления их решения впервые обосновывались с учетом перехода к рыночной экономике. Ставилась задача

разработать и ввести в действие новый хозяйственный механизм рационального природопользования на основе применения преимущественно экономических методов управления в сочетании с правовыми и воспитательными мерами.

Соответственно в Беларуси была разработана и принята Республиканская комплексная программа охраны окружающей среды (программа «Экология») на 1991–1995 гг. и на перспективу до 2000 г. Развитие кризисных явлений в экономике Беларуси, прекращение финансирования ряда экологических программ из общесоюзных фондов не позволило в полном объеме выполнить эту программу.

После получения статуса независимого государства эколого-экономическое прогнозирование и планирование осуществляются на основе действующих нормативно-правовых документов международного сообщества и Республики Беларусь. С началом рыночного реформирования экономики функции и содержание планирования резко изменяются на всех уровнях управления. Планирование утрачивает свой директивный характер, становится индикативным, т.е. направляющим, рекомендательным, ориентирующим, координирующим действия и интересы государства и других субъектов хозяйствования. Но в условиях экономического кризиса индикативные планы включают как показатели-ориентиры, имеющие лишь информативное значение для предприятий, так и директивные показатели (в частности, госзаказ), экономические регуляторы (цены, налоги, ставки, экономические нормативы).

Порядок планирования мероприятий по охране окружающей среды закреплен в Законе «Об охране окружающей среды» (1992 г., ст. 15). Принятая в Беларуси политика в области экологии отражается в программах (прогнозах, планах) социально-экономического развития страны и других документах, разрабатываемых и реализуемых в соответствии с Законом «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь» (1998 г.). Основные блоки эколого-экономического прогнозирования во взаимосвязи с системой государственных прогнозов социально-экономического развития

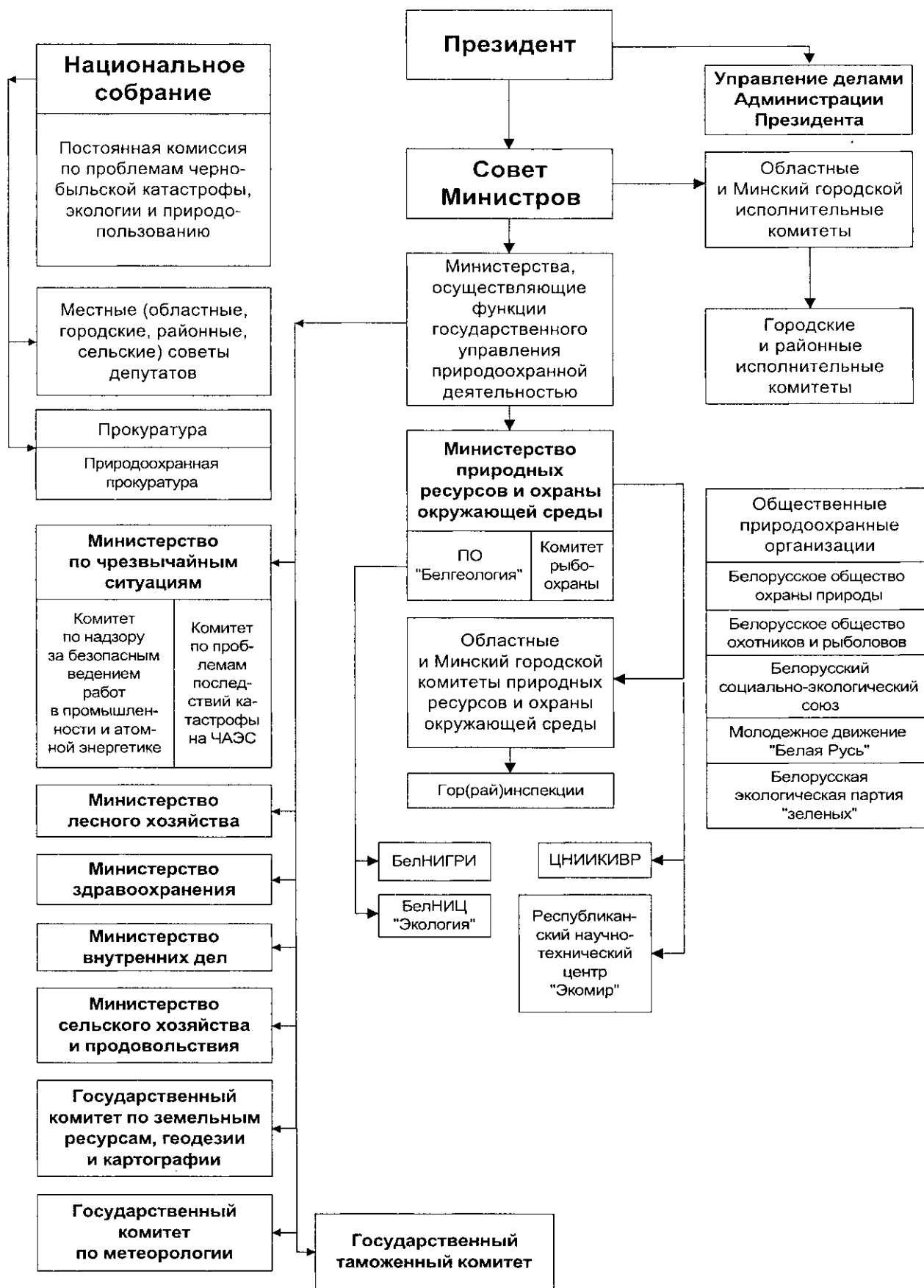


Рис. 2. Схема управления природоохранной деятельностью в Республике Беларусь.

страны можно представить схематически (рис. 3).

*Прогнозы и программы социально-экономического развития государства по периодам времени.* Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития разрабатывается на 15-летний период. На ее основе составляются Основные направления социально-экономического развития на 10-летний период. Программа социально-экономического развития на среднесрочную перспективу формируется на 5-летний срок, прогноз на краткосрочный период разрабатывается ежегодно. Все названные документы имеют разделы, отражающие пути решения экологических проблем и рационального природопользования с различной степенью детализации. Наиболее детальные показатели содержит годовой прогноз – лимиты допустимых выбросов загрязняющих веществ, показатели использования природных ресурсов, расчет объема капложений, направляемых на охрану окружающей среды, перечень природоохранных мероприятий и затраты на их проведение, доведение заданий до областей и Минского горисполкома, отдельных министерств, ведомств и предприятий.

*Прогнозы, программы, планы конкретного эколого-экономического прогнозирования по*

периодам времени на уровне государства и особо важных природных комплексов и экологических систем, как правило, межотраслевого и межрегионального характера. Цели и задачи устойчивого развития конкретизируются прежде всего в Национальной программе рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. В ней провозглашается достижение таких долгосрочных целей, как поддержание благоприятной, экологически безопасной среды для населения; обеспечение рационального, неистощительного природопользования в интересах устойчивого социально-экономического развития страны; сбалансирование процессов воспроизводства и использования возобновляемых природных ресурсов; рациональное расходование невозобновляемых ресурсов с широким вовлечением в хозяйственный оборот отходов производства.

Национальная программа рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды обычно состоит из нескольких главных целевых блоков: природоохранное законодательство, нормативное обеспечение (стандарты качества, экологические нормы), информационное обеспечение (экологический мониторинг, кадастры), экономическое регулирование природополь-



Рис. 3. Схема организации прогнозирования и планирования природопользования и природоохранной деятельности в Республике Беларусь.

зования, экологические мероприятия при разгосударствлении и приватизации, экологическая безопасность и др. Выделяются экологические аспекты отдельных отраслей экономики страны – энергетикки, транспорта, сельского хозяйства.

Решение экологических проблем требует проведения глубоких и всесторонних комплексных научных исследований. Этим продиктована разработка Государственной научно-технической программы «Природопользование и охрана окружающей среды» (ГНТП «Природопользование»). Главными ее целями являются обоснование научных и технических решений, обеспечивающих повышение уровня самообеспечения страны собственными природными ресурсами; внедрение экологически безопасных и ресурсосберегающих технологий, направленных на эффективную защиту окружающей среды и уменьшение антропогенного воздействия на природные экологические системы.

Специфика эколого-экономического планирования в Беларуси заключается в поиске взаимосвязанного решения общеэкологических проблем и ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС. Беспрецедентное по площади, уровням и продолжительности действия радиационное загрязнение резко ограничило природно-ресурсный потенциал страны, потребовало огромных затрат на снижение радиационной опасности. Ряд научно-технических проблем в зоне экологического бедствия решается в соответствии с Государственной программой Республики Беларусь по минимизации и преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС на 1996–2000 гг.

В целях минимизации последствий катастрофы на ЧАЭС и социально-экономической реабилитации территорий, загрязненных радионуклидами, предусматривается регулярное проведение на пострадавших территориях радиационно-экологического мониторинга, осуществление комплекса мероприятий по реабилитации загрязненных сельскохозяйственных земель, предотвращению переноса радионуклидов на более чистые территории. Важное место отводится разработке радиационно-гигиенических паспортов населенных пунктов, что служит основой планирования и реализации мероприятий по обеспечению

радиационной безопасности загрязненных территорий.

Объектами природоохранного прогнозирования и планирования являются и отдельные природные комплексы и экологические системы. По некоторым природным комплексам Беларуси составлены схемы охраны природы, которые включают оценку современного состояния природной среды, прогноз природных процессов в условиях антропогенного воздействия, комплекс мер, необходимых для стабилизации и улучшения природной среды. В разный период разрабатывались схемы комплексного использования и охраны водных и земельных ресурсов бассейна р. Западная Двина, оз. Нарочь и других природных объектов. Составлены Схема рационального природопользования Белорусского Поозерья, Схема рационального размещения особо охраняемых природных территорий Республики Беларусь. Взаимосвязанный анализ современного и перспективного состояния природной среды и развития хозяйства как источника антропогенных нагрузок на экологические системы позволяет в названных схемах определить стратегические направления использования природных ресурсов, охраны природы и создания условий для достижения экологической стабильности на территории природного комплекса.

*Прогнозы, программы, планы охраны природы, разрабатываемые отдельными регионами, отраслями народного хозяйства, объединениями, предприятиями.* Природоохранное прогнозирование и планирование осуществляются на территориальном и отраслевом уровнях. *Территориальное* прогнозирование и планирование на государственном уровне призваны обеспечить экологически обоснованное развитие и размещение производительных сил страны с учетом экологической емкости территории. На местах планы-прогнозы охраны окружающей среды разрабатываются соответствующими территориальными исполнительными органами управления с участием общественных экологических организаций. Составлены областные, районные, городские программы рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Намечаемые в них мероприятия увязываются с

основными положениями Национальной программы. Проектно-планировочные работы, выполняемые для промышленных и сельскохозяйственных территорий, пригородных зон, курортов, районов массового отдыха и туризма, в обязательном порядке включают комплекс природоохранных мероприятий.

С начала 90-х годов ведется разработка территориальных комплексных схем охраны окружающей среды Беларуси. Цель подобных схем – определение комплекса мероприятий по охране природы, предотвращению и ликвидации негативного влияния хозяйственной деятельности на окружающую среду, сохранению ее параметров и поддержанию экологического равновесия. Такие схемы составлены для ряда городов и регионов Беларуси: Речицы и Гомеля с прилегающими районами, Жлобина, Могилева и области, намечается их разработка для Минска, Витебска, Новополоцка, Мозыря, других городов с неблагоприятной экологией.

*Отраслевое* природоохранное планирование проводится министерствами, ведомствами, объединениями и предприятиями, согласовывается с основными показателями территориального планирования и чаще всего связано с проблемами рационального использования отдельных видов природных ресурсов. Примерами отраслевого природоохранного планирования являются Государственная программа охраны и рационального использования земель, Схема рационального использования и охраны торфяных ресурсов Республики Беларусь на период до 2010 г. Намечается разработка еще ряда отраслевых программ, отражающих экологические аспекты отдельных народнохозяйственных комплексов и отраслей экономики, – «Экология и энергетика», «Экология и транспорт», «Экологизация сельского хозяйства» и др.

На крупных и средних предприятиях (объединениях) самостоятельно разрабатываются планы мероприятий по охране окружающей среды в тесной увязке с бизнес-планами производства. Обычно в них находят отражение следующие аспекты природоохранной деятельности: разработка и совершенствование технологических процессов с целью сокращения их негативного воздействия на окружающую среду; строительство, реконструкция и оборудование природоохранных

и ресурсосберегающих объектов; содержание и эксплуатация очистных сооружений и утилизационных установок, повышение эффективности их использования; снижение (при расширении производства возможно увеличение) выбросов (сбросов, отходов) по отношению к предыдущему году; разработка экологического паспорта предприятия; контроль за работой природоохранных объектов, экологический аудит и др. Определяется общая сумма природоохранных затрат, в том числе объем капитальных вложений; источники финансирования (собственные природоохранные фонды, местные бюджеты и др.); сроки начала и окончания работ; поквартальное освоение средств; ожидаемый природоохранный эффект.

*Прогнозирование и планирование рационального использования отдельных видов природных ресурсов и охраны природных сред* проводятся при помощи действующих методов (балансовый, нормативный, программно-целевой, экспертных оценок и т.д.) и строится на основе учета особенностей и значимости, изменений объема и качества каждого из них. Оценивается также обеспеченность природными ресурсами, намечаются мероприятия по их охране и рациональному использованию. По отдельным природным средам и природным компонентам планируются следующие показатели.

По охране атмосферного воздуха – лимит, т.е. относительное ограничение загрязняющих веществ, выбрасываемых в атмосферу стационарными источниками загрязнения, и снижение общего количества этих выбросов; ввод в действие установок для улавливания и обезвреживания вредных веществ из отходящих газов; необходимые капитальные вложения.

По использованию и охране водных ресурсов – объем используемой воды; объем оборотной и последовательно используемой воды; лимит допустимых сбросов сточных вод в поверхностные водоемы (с выделением загрязненных, нормативно-очищенных, нормативно-чистых сточных вод), отдельно на поля фильтрации, в накопители, впадины, выгребов; ввод в действие сооружений для очистки сточных вод и систем оборотного водоснабжения, соответствующие им объемы капитальных вложений.

Охрана земельных ресурсов представлена показателями «рекультивация земель» и «капитальные вложения на охрану и рациональное использование земельных ресурсов», а также строительство комплексов и полигонов по переработке отходов.

Охрана лесных ресурсов включает показатели защиты лесов от вредителей и болезней биологическими методами и авиационную охрану лесов от пожаров.

Охрана других биологических ресурсов определяется уровнем достижения оптимальной численности основных видов охотничье-промысловых животных и данными по организации государственных заповедников и национальных парков.

Реабилитация территорий, пострадавших в результате катастрофы на ЧАЭС, характеризуется показателем финансирования природоохранных мероприятий; объемом капитальных вложений за счет средств, выделенных на ликвидацию ее последствий.

Формирующаяся в Беларуси система прогнозирования и планирования природоохранной деятельности и рационального использования природных ресурсов должна способствовать обеспечению технологической последовательности разработки мероприятий по охране окружающей среды, их сбалансированности материальными, финансовыми и трудовыми ресурсами, реальности и эффективности реализации выделенных блоков эколого-экономического планирования.

### ***Правовое регулирование природопользования и природоохранной деятельности***

Основой государственного регулирования природопользования является экологическое законодательство, обеспечивающее правовую защиту природной среды. Правовое регулирование природоохранной деятельности и рационального использования природных ресурсов осуществляется в нашем государстве на базе совокупности нормативно-правовых актов, к которым относятся законы Республики Беларусь, указы, декреты и директивы Президента, постановления и распоряжения Правительства, нормативные акты министерств и ведомств, а также международно-правовые акты, регулирующие

внутренние экологические отношения на основе примата международного права.

Экологическое законодательство определяет права и обязанности организаций, учреждений, общественных объединений и граждан по обеспечению условий безопасного проживания на территории республики, а также гарантии прав граждан со стороны государства на здоровую и благоприятную для жизни окружающую среду; устанавливает компетенции специально уполномоченных государственных и иных органов в области охраны окружающей среды, а также лимиты на пользование природными ресурсами и платежи за природопользование; определяет экологические требования к хозяйственной и иной деятельности, особенности контроля и надзора в области охраны окружающей среды, меры и условия наказания за нарушение природоохранного законодательства.

Белорусское природоохранное законодательство – одно из старейших в мире. Началом государственного регулирования правовых норм природопользования на территории Беларуси следует считать принятие в 1588 г. Статута Великого княжества Литовского. На протяжении 250 лет он был действующим законом и составлял основу всей правовой системы. В Статуте имеется раздел десятый «О пущах, о ловах, о бортом дереве, об озерах и лугах», восемнадцать артикулов которого не только защищали права феодальной собственности, но и были направлены на охрану животного и растительного мира от хищнического уничтожения.

Формирование современной системы правового регулирования природопользования связано с установлением советской власти. Основные виды природных ресурсов становятся общенародной (государственной) собственностью. Было принято немало административно-правовых актов, сыгравших впоследствии значительную роль в природоохранной деятельности. Среди них декреты о земле, о лесах, о недрах, о рыбных ресурсах, о заповедниках и др.

Проведение в Беларуси индустриализации, Великая Отечественная война, послевоенное восстановление народного хозяйства привели ко всевозрастающим нагрузкам на

окружающую среду. Вопросы же рационального использования природных ресурсов рассматривались под углом зрения всемерного ускорения темпов экономического роста, а усиление их охраны отодвигалось на то время, когда будет создан необходимый экономический потенциал.

Такие негативные явления, как выработка ряда месторождений полезных ископаемых, вырубка лесов, изъятие плодородных земель под сельскохозяйственные нужды, загрязнение воды и воздуха, остро проявились на всей территории СССР и в Беларуси на рубеже 60–70-х годов и потребовали срочного решения проблем охраны природы. Во всех союзных республиках разрабатывались правовые основы охраны окружающей среды, в Беларуси Закон об охране природы впервые был принят в 1961 г. Появились и другие законодательные акты природоохранной направленности.

Однако экологическое законодательство в СССР являлось по существу сводом политических деклараций, редко подкрепленных соответствующими механизмами реализации. И хотя официально считалось, что природоохранная деятельность в республике регулировалась Законом об охране окружающей среды, водным и лесным кодексами, кодексами о земле, недрах, законами об охране и использовании животного мира, об охране здоровья, атмосферного воздуха, положением об охоте, правилами рыболовства и другими законодательными актами, ряд законов и указов широко не публиковался и не распространялся. Многие ответственные работники и население в результате не знали правовых норм в области охраны природной среды. Большинство принятых в 70–80-е годы законодательных актов устарели и не соответствуют изменившейся экономической и экологической ситуации.

В 90-годы в Беларуси сделаны важные шаги по заполнению «законодательного вакуума» в сфере экологии. Только за последние 6 лет Парламентом были приняты в новой редакции 16 важнейших законов, отвечающих требованиям происходящих в экономике преобразований. Основу современного законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования составляют:

Конституция Республики Беларусь (ст. 34, 46, 55) от 15.03 1994 г. с дополнениями и изменениями от 24 ноября 1996 г.;

Концепция государственной политики Республики Беларусь в области охраны окружающей среды, утвержденная Верховным Советом 6.09 1995 г.;

Законы Республики Беларусь:

«Лесной кодекс Республики Беларусь» (1979 г.);

«О налоге за пользование природными ресурсами (экологический налог)» (1991 г.);

«Об охране окружающей среды» (1992 г.);

«О государственной экологической экспертизе» (1993 г.);

«Об отходах производства и потребления» (1993 г.);

«Об особо охраняемых природных территориях и объектах (1994 г.);

«Об охране и использовании животного мира» (1996 г.);

«Об охране атмосферного воздуха» (1997 г.);

«Кодекс Республики Беларусь о недрах» (1997 г.);

«Водный кодекс Республики Беларусь» (1998 г.);

«Кодекс Республики Беларусь о земле» (1999 г.);

«О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (2000 г.).

Важным шагом в обеспечении правовой защиты природы в республике явился Закон «Об охране окружающей среды в Республике Беларусь», вступивший в силу в январе 1993 г. Этот закон призван обеспечить правовые основы природоохранной деятельности, защиту прав человека на благоприятную для его жизни и здоровья среду обитания, определить экологические основы охраны окружающей среды в интересах настоящего и будущих поколений. В законе определена роль высшего законодательного органа государства, правительства и местных советов в выработке и реализации экологической политики, установлена юридическая основа для процесса экологической экспертизы, экологического мониторинга, выделения природных охраняемых территорий и зон экологического бедствия; предусмотрено создание целевых фондов для финансирования



мероприятий по защите окружающей среды, введение компенсации за ущерб, нанесенный гражданам в результате загрязнения окружающей среды, что дает право судам рассматривать иски граждан или юридических лиц в связи с ущербом такого рода. Но за прошедшие с момента принятия данного закона годы многие его положения устарели или требуют корректировки и дополнений. Поэтому Минприроды и другими заинтересованными ведомствами подготовлен законопроект «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», который находится на рассмотрении в Национальном собрании Республики Беларусь.

Следует отметить, что 90-е годы ознаменовались принятием в республике ряда правовых актов, не имевших аналогов в нашей истории. Это связано с формированием рыночной модели экономики, проникновением товарно-денежных отношений в сферу природопользования, что позволяет создать материальную заинтересованность субъектов хозяйствования в ресурсосбережении и охране окружающей среды. Речь идет в первую очередь о законах, регламентирующих введение платности природопользования: законы «О платежах за землю» (1991 г.), «О налоге за пользование природными ресурсами (экологический налог)» (1991 г.), «Об отходах производства и потребления» (1993 г.).

Новым, «рыночным» законом, создавшим юридические предпосылки для развития всех форм собственности и хозяйствования на земле, рационального ее использования и охраны, явился закон «О праве собственности на землю» (1993 г.). Законом «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О праве собственности на землю» (1997 г.) расширен круг субъектов частной собственности на землю. Теперь земля в Беларуси может быть в частной собственности не только граждан республики (для ведения личного подсобного хозяйства, строительства и обслуживания жилого дома, садоводства и дачного строительства), но и в собственности юридических лиц, в том числе зарубежных, если на этой земле располагаются приватизированные данными лицами производственные объекты или объекты по оказанию услуг.

В настоящее время в Парламенте рассматривается еще ряд законопроектов, среди которых наиболее важными являются новый «Лесной кодекс» и проект закона «О перевозке опасных грузов». В рамках Союза Беларуси и России ведется работа по гармонизации законодательств по охране окружающей среды и социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на ЧАЭС. Так, разрабатываются проекты закона Союзного государства «Об охране окружающей среды», а также единой концепции закона «О социальной защите населения, пострадавшего вследствие катастрофы на ЧАЭС».

Несомненно, законотворчество последних лет является шагом вперед в деле правового регулирования природоохранной деятельности. Вместе с тем действующее законодательство по-прежнему страдает излишней декларативностью, отсутствием механизмов реализации прав граждан на благоприятную среду обитания, на получение полной информации о ее состоянии, на возмещение вреда, причиненного здоровью. Кроме того, рыночные преобразования в экономике диктуют необходимость разработки новых правовых норм, обеспечивающих соблюдение экологических требований при приватизации объектов государственной и коммунальной собственности; принятия законов об экологическом страховании, о возмещении вреда, причиненного экологическими правонарушениями; внесения изменений в банковское законодательство в части кредитования деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду, и др.

Нарушение природоохранного законодательства субъектами хозяйствования или отдельными гражданами влечет за собой административную, дисциплинарную, материальную и даже уголовную ответственность с обязательным возмещением нанесенного природной среде ущерба.

В области природопользования наиболее распространенными являются меры *административной* ответственности – штрафы, предупреждения, запреты (временное закрытие предприятий или запрет на пользование природными ресурсами). В соответствии с Кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях, к таковым относятся посягательство на государствен-

ную собственность, нарушение прав государственной собственности на землю, недра, воды, леса, животный мир, а также мелкое хищение государственного или общественного имущества. Административными правонарушениями считаются также неиспользование земель, нарушение правил использования земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению, порча земель, нарушение требований по охране недр, нарушение правил водопользования, незаконная порубка и повреждение деревьев и кустарников, сбор растений, занесенных в Красную книгу, и др.

*Дисциплинарная* ответственность предусматривается за неисполнение или ненадлежащее исполнение лицами своих должностных обязанностей, приведшее к нарушению природоохранного законодательства без нанесения значительного ущерба состоянию природной среды или здоровью граждан. К мерам такой ответственности относятся выговоры, лишение премий, понижение в должности и т.п.

*Материальная, или имущественная,* ответственность нарушителей природоохранного законодательства состоит в возмещении ущерба, причиненного их неправомерными действиями. Предприятия возмещают нанесенный ущерб по специальным таксам или в соответствии с общими нормами гражданского законодательства.

К *уголовной* ответственности привлекаются субъекты, виновные в нанесении значительного ущерба природной среде, приведшего к гибели людей или особо крупным материальным потерям. Составы экологических преступлений установлены в Уголовном кодексе Республики Беларусь, в частности умышленное уничтожение или значительное повреждение лесных массивов путем поджога или неосторожного обращения с огнем, незаконная порубка леса и др.

С целью совершенствования правового регулирования рационального природопользования в 1990 г. создана Белорусская при-

родоохранная прокуратура, деятельность которой сконцентрирована на проблемах охраны окружающей среды. Прокуратура осуществляет высший надзор за исполнением природоохранного законодательства, соблюдением законности при рассмотрении уголовных дел в сфере экологии народными судами, обеспечением возмещения вреда за счет виновных и т.д.

Важную роль в пресечении правонарушений в сфере экологии играют службы контроля и общественные организации, однако только запретительные меры не решают проблему сохранения природной среды. Огромное значение в ее решении имеет воспитание граждан в духе бережного отношения к богатствам природы как к национальному достоянию, уважения к законам, которыми они охраняются, нетерпимости к фактам расточительного отношения к ресурсам природы. Имеющаяся у нас правовая основа природоохранной деятельности нуждается как в обеспечении ее экономическими механизмами реализации, так и в создании сети непрерывного экологического образования, воспитания и просвещения. Только в этом случае можно рассчитывать на действенность правовой защиты природной среды.

## ЛИТЕРАТУРА

*Европа – наш общий дом: экологические аспекты.* Тез. докл. междунар. научн. конф. Мн.: Научн. Совет при Исполкоме Союза Беларуси и России, 1999.

*Шимов В.Н.* Индикативное планирование: опыт развитых стран и задачи переходного периода // Бел. экон. журнал. 1999. №1.

*Шимова О.С.* Эколого-экономическое регулирование: вопросы методологии и практика переходного периода. Мн.: ЗАО «Белбизнеспресс», 1998.

*Шимова О.С., Соколовский Н.К.* Хозяйственный механизм природопользования в условиях становления рыночных отношений. Мн.: БГЭУ, 1995.

(Продолжение следует)

