

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«Владимирский государственный университет имени
Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых»
(ВлГУ)

Кафедра «Автотранспортная и техносферная безопасность»

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ ПО ДИСЦИПЛИНЕ
«ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В ТЕХНОСФЕРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ»

Составитель:

Е.А. Киндеев

Владимир 2016

УДК 331.4

ББК 62.247

Рецензент

Начальник Бюро мониторинга и анализа качества

ОАО «Владимирское КБ радиосвязи» Киндеева Т. В.

Учебное пособие к курсу лекций по дисциплине «Законодательство в техносферной безопасности»/Сост. Е.А. Киндеев., Владим. гос. ун-т., Владимир, 2016. – с. 80.

Подготовлено в соответствии с рабочей программой дисциплины «Законодательство в техносферной безопасности», содержит материал для подготовки к зачету.

Предназначено для студентов направления бакалавриата 20.03.01 «Техносферная безопасность», профиль «Безопасность жизнедеятельности в техносфере».

Табл. 1. Библиогр.: 6 назв.

УДК 331.4

ББК 62.247

© Владимирский государственный университет
имени А.Г. и Н.Г. Столетовых (ВлГУ)

АННОТАЦИЯ

Данное учебное пособие предназначено для студентов направления бакалавриата 20.03.01 «Техносферная безопасность», профиль «Безопасность жизнедеятельности в техносфере», обучающихся по дисциплине «Законодательство в техносферной безопасности», может быть применено в качестве лекционного курса и для самостоятельной работы.

Рассмотрены основы нормативно-правовой базы охраны труда, экологической и промышленной безопасности, а также защиты населения и территорий в чрезвычайных ситуациях.

ВВЕДЕНИЕ

Нормативно-правовая база обеспечения охраны труда, экологической безопасности и защиты в условиях чрезвычайных ситуаций регламентирует обязанности и права государственных органов, общественных организаций, должностных лиц и всех граждан, закрепляет и регулирует устройство и назначение специальных органов управления в области защиты от ЧС, определяет ответственность всех уровней власти и граждан. Она направлена на то, чтобы каждый гражданин страны знал основные положения законодательства и был защищен им, чтобы его жизненная позиция, повседневное поведение строго соответствовали правовым предписаниям

1. ПРОБЛЕМЫ ОБОСНОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Нормативно-правовая база обеспечения безопасности жизнедеятельности населения и защиты территорий регламентирует обязанности и права государственных органов, общественных организаций, должностных лиц и всех граждан, закрепляет и регулирует устройство и назначение специальных органов управления в области защиты от ЧС, определяет ответственность всех уровней власти и граждан. Она направлена на то, чтобы каждый гражданин страны знал основные положения законодательства и был защищен им, чтобы его жизненная позиция, повседневное поведение строго соответствовали правовым предписаниям.

«Человек охватил своей жизнью, своей культурой всю верхнюю оболочку планеты, всю биосферу, - писал русский ученый Вернадский, - биосфера переходит в новое эволюционное состояние - ноосферу, перерабатывается научной мыслью социального человечества ... через организованный человеческий труд». Жизнь человечества стала единой, связь и транспорт охватили всю планету. В эпоху ноосферы человек уже может и должен «мыслить и действовать в новом аспекте, не только в аспекте отдельной личности, семьи, государства, но и в планетном аспекте». В этих словах заложен активный оптимизм, вера в разумное регулирование отношений человека и природы. Этот оптимизм должен быть закреплён и правовыми нормами. Ибо только право является тем барьером, который ограничивает беззаконие и произвол как властных и хозяйствующих структур, так и отдельных граждан.

Нормативно-правовая база в области защиты населения и территорий от ЧС активно разрабатывалась в последнее десятилетие с учетом требований мировых стандартов и четко вписывается в общее законодательное поле государства. Однако, как показывает практика, реальная жизнь часто опережает

законодательные инициативы. Поэтому проблемы законодательного обеспечения безопасных условий жизнедеятельности в ряде случаев требуют своего решения. В частности, проблемы ядерной и экологической безопасности, рационального использования природных ресурсов и многие другие.

Особое место занимают законодательные инициативы, связанные с обеспечением безопасности жизнедеятельности в условиях природных и техногенных ЧС. Анализ показывает их неуклонный рост. Так, с 1 по 20 декабря 2001 года на территории РФ произошло 64 ЧС, в которых пострадало 152 человека, из них 81 погиб. Такое положение дел не вызывает оптимизма и требует своего решения во всех властных структурах: и законодательных, и исполнительных.

Одним из важнейших принципов обеспечения безопасных условий жизнедеятельности является строгое соблюдение законности. Только опираясь на твердое и глубокое знание законов РФ, иных правовых актов, современный руководитель может добиться высокой организованности, создать и обеспечить безопасные условия жизнедеятельности для сотрудников и подчиненных.

Регулятором взаимоотношений между личностью и обществом, руководителем и коллективом в этом случае выступает право, т.е. государственная воля, выраженная в системе общеобязательных норм (правил поведения), установленных или санкционированных государственными органами и охраняемых от нарушений, при необходимости, государственным принуждением.

Правовой основой законодательства в области обеспечения безопасности жизнедеятельности является Конституция - Основной закон государства. Законы и иные правовые акты, принимаемые в РФ, не должны ей противоречить. Гарантом Конституции РФ является Президент.

Другими источниками права в области обеспечения безопасности жизнедеятельности являются:

* Федеральные законы.

* Указы Президента РФ.

* Постановления Правительства РФ.

* Приказы, директивы, инструкции, наставления и другие нормативные акты министерств, ведомств и их нижестоящих организаций.

* Правовые акты субъектов РФ и муниципальных образований (Указы, постановления).

* Приказы (распоряжения) руководителей объектов экономики.

Рассмотрим основные законодательные акты в области обеспечения безопасности жизнедеятельности.

1. **Закон РФ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» № 68 - ФЗ от 21.12. 1994г.**

Настоящий закон определяет общие для РФ организационно-правовые нормы в области защиты граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории РФ, всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах РФ или его части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей природной среды от ЧС природного и техногенного характера.

2. **Закон РФ «О гражданской обороне» № 28 - ФЗ от 12.02.1998 г.**

Данный Федеральный закон определяет задачи в области гражданской обороны и правовые основы их осуществления, полномочия органов государственной власти РФ, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, а также силы и средства гражданской обороны.

3. **Постановление Правительства РФ «О создании единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» № 1113 от 5.11.1995 г.**

Органами законодательной и исполнительной власти принят еще ряд важных правовых актов в области обеспечения безопасности

жизнедеятельности. На уровне субъектов РФ приняты правовые акты в развитие федеральных законов применительно к условиям данного региона. На данный момент они приведены в соответствие с федеральным законодательством.

Основной проблемой в обосновании правового регулирования безопасности жизнедеятельности является унификация первых вышеуказанных законов.

2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОХРАНЫ ТРУДА

Охрана труда. Основы законодательства РФ об охране труда, как составной части обеспечения безопасных условий жизнедеятельности гражданина, обеспечивают единый порядок регулирования отношений в области охраны труда между работодателями и работниками на предприятиях, в учреждениях и организациях всех форм собственности независимо от сферы хозяйственной деятельности и ведомственной подчиненности. Основы законодательства устанавливают гарантии осуществления права на охрану труда и направлены на создание условий труда, отвечающих требованиям сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности и в связи с ней.

Законодательство РФ об охране труда состоит из соответствующих норм Конституции РФ, требований Федерального закона от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ «Трудовой кодекс Российской Федерации» (вступил в силу с 1.02.2002 г.) и издаваемых в соответствии с ними законодательных и иных нормативных актов.

Раздел 10 «Охрана труда» определяет основные понятия, требования по охране труда, организацию и обеспечение прав работников на охрану труда. В ст.211 прямо указано:

«Государственными нормативными требованиями охраны труда ... устанавливаются правила, процедуры и критерии, направленные на сохранение жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности».

В 1994 г. была создана межведомственная комиссия на уровне заместителей министров и ведомств РФ для координации деятельности,

привлечения компетентных организаций, ученых и специалистов в целях реализации Основ законодательства РФ об охране труда. На федеральном уровне установлено, что в РФ действует смешанная правовая акция, содержащая единые нормативные требования по охране труда, которые должны соблюдаться федеральными органами исполнительной власти, предприятиями, учреждениями и организациями всех форм собственности при проектировании и эксплуатации объектов, конструировании машин, механизмов и оборудования, разработке технологических процессов, организации производства и труда. В нее входят:

- государственные стандарты (ГОСТы);
- система стандартов безопасности труда (ССБТ);
- отраслевые стандарты ОСТ ССБТ;
- санитарные правила СП;
- гигиенические нормативы ГН;
- правила безопасности ПБ;
- инструкции по безопасности ИБ;
- правила по охране труда отраслевые ПОТО;
- типовые отраслевые инструкции по охране труда ТОИ.

Предприятия, учреждения и организации разрабатывают и утверждают стандарты предприятия системы ССБТ, инструкции по охране труда для работников и на отдельные виды работ (ИОТ) на основе государственных правовых актов.

ССБТ - комплекс взаимосвязанных стандартов, направленных на обеспечение безопасности труда, сохранения здоровья и работоспособности человека в процессе труда. ССБТ устанавливает требования и нормы по видам опасных и вредных производственных факторов:

- к производственному оборудованию;
- к производственным процессам;
- к средствам защиты работающих.

Система стандартов безопасности труда ССБТ насчитывает несколько сот

государственных и отраслевых стандартов. На основе ССБТ создаются новые безопасные техника и технологии, планируются и осуществляются мероприятия по улучшению санитарно-гигиенических условий труда на рабочих местах, осуществляется контроль состояния условий и охраны труда.

Ответственность за состояние условий и охраны труда на предприятии возлагается на работодателя. В обязанности последнего входит обеспечение безопасности оборудования, технологических процессов и применяемых сырья и материалов, выполнение требований законодательства и нормативных актов, в частности организация медицинских осмотров при поступлении на работу и периодических осмотров в процессе работы.

В целом, как показывает практика, законодательная база на федеральном уровне отвечает требованиям обеспечения безопасности жизнедеятельности, а несчастные случаи на производстве являются следствием, как правило, грубого нарушения требований безопасности.

В соответствии со ст. 37 Конституции РФ каждый гражданин имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены. Данный принцип означает наличие и функционирование стройной государственной системы управления охраной труда. В последние годы идет активное формирование и укрепление государственной политики в этой области.

В правовом регулировании охраны труда, этой важнейшей сферы трудовых отношений, наметились новые тенденции. Так, 6 августа 1993 г. был принят очень важный документ — «Основы законодательства Российской Федерации об охране труда (с последующими изменениями и дополнениями)». Новым этапом развития указанного института трудового законодательства явилось принятие Федерального закона РФ от 17 июля 1999 г. «Об основах охраны труда в Российской Федерации», в 1998 г. Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний». И наконец, принятие 30 декабря 2001 г.

важнейшего законодательного акта в сфере регулирования трудовых отношений — Трудового кодекса Российской Федерации, введенного в действие с 1 февраля 2002 г. В настоящий момент идет подготовка к принятию пакета документов, регламентирующих проведение сертификации работ по охране труда в Российской Федерации, которые позволят сформировать достаточно целостную систему управления и надзора за охраной труда.

В Трудовом кодексе РФ отражены следующие вопросы: охрана труда (раздел X), труд женщин, труд молодежи.

Основные принципы государственной политики в области охраны труда представлены в Федеральном законе РФ «Об основах охраны труда в Российской Федерации», принятом 23 июня 1999 г. К этим принципам относятся:

- признание приоритета жизни и здоровья работника по отношению к результатам производственной деятельности;
- государственное управление и координация деятельности в области охраны труда, государственный надзор и контроль за соблюдением требований охраны труда;
- установление единых нормативных требований по охране труда для предприятий всех форм собственности;
- обеспечение общественного контроля за соблюдением законодательства в области охраны труда;
- обязательность расследования несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- обучение безопасным методам труда и подготовка специалистов в области охраны труда;
- гарантирование компенсаций за вред, причиненный работникам;
- другие принципы.

Дополнительные условия охраны труда рассматриваются при составлении коллективного договора и контракта, т.е. индивидуального трудового договора (ТК РФ).

Государственные нормативные требования по охране труда

Правительством РФ 12 августа 1994 г. принято постановление № 937 «О государственных нормативных требованиях по охране труда в Российской Федерации», которым утвержден перечень видов нормативных правовых актов, содержащих государственные нормативные требования по охране труда в Российской Федерации.

Этим же постановлением установлено, что в Российской Федерации действует система нормативных правовых актов, содержащих единые нормативные требования по охране труда, обязательные для применения при проектировании, строительстве (реконструкции) и эксплуатации объектов, конструировании машин, механизмов и оборудования, разработке технологических процессов, организации производства и труда (см. приложение).

Согласно постановлению, можно выделить следующие виды нормативных правовых актов по охране труда (см. также приложение):

- Государственные стандарты системы стандартов безопасности труда (ГОСТ ССБТ);
- Отраслевые стандарты системы стандартов безопасности труда (ОСТ ССБТ), которые утверждают федеральные органы исполнительной власти;
- Санитарные правила (СП), санитарные нормы (СН), гигиенические нормативы (ГН) и санитарные правила и нормы (СанПиН);
- Строительные нормы и правила (СНиП);
- Правила безопасности (ПБ), правила устройства и безопасной эксплуатации (ПУБЭ), инструкции по безопасности (ИБ), которые утверждают федеральные органы надзора в соответствии с их компетенцией;
- Правила по охране труда межотраслевые (ПОТ М), которые утверждает Минздравсоцразвития России;
- Межотраслевые организационно-методические документы (положения, рекомендации, указания), которые утверждают Минздравсоцразвития России и

федеральные органы надзора;

- Правила по охране труда отраслевые (ПОТ О) — утверждают федеральные органы исполнительной власти;
- Типовые отраслевые инструкции по охране труда (ТОИ) — утверждают федеральные органы исполнительной власти;
- Отраслевые организационно-методические документы (положения, указания, рекомендации) — утверждают федеральные органы исполнительной власти.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации на основе государственных нормативных правовых актов, содержащих требования по охране труда, разрабатывают и утверждают соответствующие нормативные правовые акты по охране труда.

Предприятия, учреждения и организации разрабатывают и утверждают стандарты предприятия системы стандартов безопасности труда (СТП ССБТ), инструкции по охране труда для работников и на отдельные виды работ (ИОТ) на основе государственных нормативных правовых актов и соответствующих нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Профессиональные союзы и иные уполномоченные работниками представительные органы имеют право принимать участие в разработке и согласовании нормативных правовых актов по охране труда.

Отраслевые нормы и правила действуют в отдельной отрасли хозяйства и содержат требования по охране труда, специфические только для данной отрасли.

Типовые инструкции разрабатываются научно-исследовательскими, проектно-конструкторскими и другими институтами, предприятиями и т.д. по указанию соответствующих министерств.

Инструкции, разрабатываемые на каждом предприятии руководителями цехов, участков, отделений, в отличие от типовых, учитывают специфику каждого отдельного предприятия и его подразделения.

Ответственность за нарушение законодательства по охране труда

В зависимости от характера нарушения и последствий предусмотрены три формы ответственности.

Дисциплинарная — замечание, выговор, строгий выговор, увольнение. Возможно лишение премии.

Административная — применяется за нарушения, где не предусмотрена уголовная ответственность и, влечет за собой наложение в соответствии с ст. 5.27 «Нарушение законодательства о труде и об охране труда» Кодекса об административных правонарушениях РФ административного штрафа на должностных лиц в размере от одной тысячи до пяти тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, — от 1 тыс. до 5 тыс. руб. или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток; на юридических лиц — от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток. Нарушение законодательства о труде и об охране труда должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, — влечет дисквалификацию на срок от одного года до трех лет.

Уголовная ответственность определяется судом. В соответствии со ст. 143 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ), нарушение правил техники безопасности или иных правил охраны труда, совершенное лицом, на котором лежали обязанности по соблюдению этих правил, если это повлекло по неосторожности причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью человека, наказывается штрафом в размере от двухсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на срок до двух лет. То же

деяние, повлекшее по неосторожности смерть человека, наказывается лишением свободы на срок до пяти лет.

В некоторых случаях возможна и материальная ответственность, которая имеет два вида:

- материальная ответственность работника за нанесенный им ущерб предприятию (работодателю);
- материальная ответственность предприятия (работодателя) перед работником за нанесенный ему ущерб на работе.

Отраслевые нормы и правила действуют в отдельной отрасли хозяйства и содержат требования по охране труда, специфические только для данной отрасли.

Межгосударственный стандарт ГОСТ 12.0.230-2007 «ССБТ. Системы управления охраной труда. Общие требования»

С 1 июля 2009 г. введен межгосударственный стандарт ГОСТ 12.0.230—2007 «ССБТ. Системы управления охраной труда. Общие требования» (взамен ГОСТ Р 12.0.006—2002 «Общие требования к управлению охраной труда в организации»), в котором разработаны требования к системам управления охраной труда в соответствии с общепризнанными международными принципами на основе широкомасштабного подхода, который предполагает силу, гибкость и надлежащую основу для развития стабильной культуры безопасности труда и здоровья работников в организации.

Положительное воздействие внедрения системы управления охраной труда (СУОТ) на уровне организации выражается как в снижении воздействия опасных и вредных производственных факторов и рисков, так и в повышении производительности, что в настоящее время признано правительствами, работодателями и работниками.

Требования к системам управления охраной труда разработаны

Международной организацией труда (МОТ) — специализированным учреждением ООН, международной организацией, занимающейся вопросами регулирования трудовых отношений. На 2009 г. участниками МОТ являются 182 государства. С 1920 г. штаб-квартира организации — Международное бюро труда находится в Женеве. В Москве находится офис Субрегионального бюро для стран Восточной Европы и Центральной Азии. В МОТ действует трехсторонний принцип представительства, который предусматривает наряду с представительством правительств стран-членов также представительство профсоюзов и организаций предпринимателей этих стран. Этот трехсторонний подход предполагает силу, гибкость и надлежащую основу для развития стабильной культуры безопасности труда в организации. Добровольно принимаемые требования к СУОТ отражают ценности и средства МОТ, позволяющие обеспечивать безопасность и здоровье работников.

Практические рекомендации, содержащиеся в стандарте ГОСТ 12.0.230—2007, предназначены для использования всеми, на кого возложена ответственность за управление ОТ. Они не являются обязательными и не направлены на замену национального законодательства, действующих правил или утвержденных стандартов.

На работодателя возлагается непосредственная ответственность и обязанность по обеспечению безопасных условий и охраны здоровья работников в организации. Применение СУОТ способствует выполнению этих обязанностей. Поэтому настоящий стандарт является практическим инструментом содействия организациям и компетентным учреждениям в осуществлении непрерывного совершенствования деятельности по безопасности и гигиене труда.

На национальном уровне стандарт служит:

- 1) для установления национальных основ СУОТ, подкрепленных национальными законами и иными нормативными правовыми актами;
- 2) руководящими указаниями по применению добровольных мероприятий по охране труда в организациях, направленных на соблюдение

норм и иных нормативных правовых актов, ведущих к непрерывному совершенствованию деятельности в области охраны труда;

3) руководящими указаниями для развития национальных и специальных корпоративных стандартов по СУОТ для качественного обеспечения практических потребностей организаций в соответствии с их размером и характером деятельности.

На уровне организации стандарт предназначен:

1) служить руководящими указаниями по объединению элементов СУОТ в организации в качестве составной части общей политики и системы управления;

2) способствовать активизации всех работников организации, в том числе работодателей, собственников, управленческого персонала, работников и их представителей с целью применения современных принципов и методов управления охраной труда, направленных на непрерывное совершенствование деятельности по охране труда.

Система СУОТ состоит из следующих подсистем (блоков): политика, организация, планирование и применение, оценка, действие по совершенствованию.

Блок «Политика» включает политику организации в области охраны труда, выполнение которой организация принимает на себя:

- обеспечение безопасности и охрану здоровья всех работников организации путем предупреждения несчастных случаев и профессиональных заболеваний на производстве;

- соблюдение соответствующих национальных законов и иных нормативных правовых актов, программ по охране труда, коллективных соглашений по охране труда и других требований, которые организация обязалась выполнять;
- обязательства по проведению консультаций с работниками и их представителями и привлечению их к активному участию во всех элементах СУОТ;
- непрерывное совершенствование функционирования СУОТ.

Участие работников и их представителей является ключевым элементом СУОТ в организации. Работодатель должен привлекать работников и их представителей по охране труда к консультациям, информированию и повышению их квалификации по всем аспектам охраны труда, связанным с их работой, включая мероприятия, в процессе возможных аварий. Работодатель должен также обеспечивать создание, формирование и эффективное функционирование комитета (комиссии) по охране труда и признание представителей работников по охране труда в соответствии с национальными законами и практикой.

В блоке «Организация» должны быть четко установлены структуры и процессы в организации:

- управления охраной труда в виде линейной управленческой функции, известной и признанной на всех уровнях;
- определения и доведения до работников организации обязанности, ответственность и полномочия лиц, которые выявляют, оценивают или оптимизируют опасности и риски безопасности труда;
- проведения, при необходимости, эффективного и оперативного наблюдения (надзора) за безопасностью и охраной здоровья работников;
- сотрудничества, передачи и обмена информацией между работниками, включая их представителей, при применении СУОТ данной организации;
- соблюдения принципов построения СУОТ, содержащихся в национальном стандарте, специальных стандартах или в программах по охране труда,

выполнение которых организация принимает на себя;

- установления и выполнения ясной политики по охране труда и измеряемые цели;
- установления эффективных мероприятий по определению, устранению или ограничению опасностей и рисков, способствующих сохранению здоровья в течение трудового процесса;
- разработки программ профилактики заболеваний и оздоровления работников;
- обеспечения эффективных мероприятий по участию всех работников и их представителей в выполнении политики в области охраны труда;
- предоставления необходимых условий и ресурсов для лиц, ответственных за обеспечение охраны труда, включая членов комитета (комиссии) по охране труда, для правильного выполнения ими своих функций;
- обеспечения эффективных мероприятий по участию всех работников, их представителей, а также комитета (комиссии) по охране труда (при их наличии).

На уровне руководителей высшего звена организации должно быть назначено лицо или лица, наделенные обязанностями, ответственностью и полномочиями по:

- развитию, применению, периодическому анализу и оценке СУОТ;
- периодической отчетности высшему руководству о результативности функционирования СУОТ;
- содействию в участии всех работников организации в работах по обеспечению безопасности труда.

Работодатель должен быть достаточно компетентным (или иметь возможность стать им) в области охраны труда для определения и оптимизации опасностей и рисков, связанных с работой, и применения СУОТ.

Документация по охране труда может включать:

- сведения, вытекающие из применения СУОТ;
- сведения о травмах, ухудшениях здоровья, болезнях и инцидентах,

связанных с работой;

- требования национальных законов или иных нормативных правовых актов по охране труда;
- данные о воздействиях вредных производственных факторов на работников и о наблюдениях (надзоре) за производственной средой и за состоянием здоровья работников;
- результаты текущего и реагирующего наблюдения функционирования СУОТ.

Блок «Планирование и применение» должен содержать вопросы анализа, планирования, разработки и применения СУОТ в организации.

В процессе исходного анализа оценивают существующую в организации СУОТ и соответствующие мероприятия. Исходный анализ проводят компетентные лица с учетом обсуждения с работниками организации и (или) их представителями. Они должны:

- определить действующие национальные законы и правила, национальные и специальные стандарты, программы по охране труда и другие требования, соблюдение которых организация принимает на себя;
- определить, предусмотреть и оценить опасности и риски для безопасности и здоровья, вытекающие из существующей или предполагаемой производственной среды и организации труда;
- определить достаточность планируемых или действующих мер защиты для устранения, предупреждения и снижения опасностей и рисков;
- провести анализ результатов наблюдений за состоянием здоровья работников.

Результат исходного анализа должен:

- быть документально оформлен;
- стать основанием для принятия решений о применении или совершенствовании системы управления охраной труда;
- определить базовый уровень для сравнения и оценки непрерывного

совершенствования СУОТ в организации.

В процессе планирования определяется цель планирования СУОТ в организации, которая заключается в разработке на предстоящий период комплекса мероприятий, направленных на обеспечение охраны труда, которые будут применяться на тех или иных уровнях системы управления. Комплекс мероприятий включает:

- как минимум, соответствие условий труда требованиям национальных законов и иных нормативных правовых актов;
- основные элементы СУОТ в организации;
- непрерывное совершенствование деятельности по охране труда.

Мероприятия по планированию ОТ в организации должны включать разработку, развитие и функционирование всех элементов СУОТ (рис. 2.1).

Блок «Планирование и применение» содержит также цели в области охраны труда, предупредительные и контролирующие меры по предотвращению опасностей.

Опасности и риски для безопасности и здоровья работников должны быть определены и оценены на постоянной основе. Предупредительные и контролирующие меры должны быть осуществлены в следующем порядке приоритетности:

- устранить опасности/риски;
- ограничить опасности/риски в его источнике путем использования технических средств коллективной защиты или организационных мер;
- минимизировать опасности/риски путем проектирования безопасных производственных систем, включающих меры административного ограничения суммарного времени контакта с вредными и опасными производственными факторами;
- работодатель — бесплатно предоставить СИЗ, включая спецодежду, в случае невозможности ограничения опасностей/рисков средствами коллективной защиты и принять меры по обеспечению их использования и

обязательного технического обслуживания.

Изменения в организации должны быть под строгим контролем. Влияющие на охрану труда изменения (прием на работу, применение новых технологических и трудовых процессов или организационных структур) и внешние изменения (например, в результате совершенствования национальных законов и иных нормативных правовых актов, слияния компаний, развития знаний по охране труда и технологии) должны быть оценены, а соответствующие предупредительные меры выполнены еще до введения изменений в практику.

Перед любым изменением или применением новых приемов труда, материалов, процессов, оборудования должны быть выполнены определение опасностей и оценка рисков на рабочих местах. Такая оценка должна быть сделана с учетом обсуждения с участием работников, их представителей и комитета (комиссии) по охране труда, где это необходимо.

При выполнении решений об изменениях следует обязательно обеспечивать качественное и своевременное информирование и подготовку всех работников организации, которых затрагивает это решение.

Данный блок также содержит вопросы предупреждения аварийных ситуаций, готовность к ним и ликвидации их последствий. Эти мероприятия должны определять возможный характер и масштаб несчастных случаев и аварийных ситуаций и предусматривать предупреждение связанных с ними рисков в области охраны труда. Все мероприятия разрабатывают в соответствии с размером и характером деятельности организации. Они должны:

- гарантировать, что имеющаяся необходимая информация, внутренние системы связи и координация обеспечат при возникновении аварийной ситуации защиту всех людей в рабочей зоне;
- предоставлять информацию соответствующим компетентным органам, территориальным структурам и аварийным службам и обеспечивать надежную связь с ними;
- предусматривать оказание первой медицинской помощи,

противопожарные мероприятия и эвакуацию всех людей, находящихся в рабочей зоне;

- предоставлять необходимую информацию всем работникам организации на всех уровнях и возможность их подготовки, включая проведение регулярных тренировок по предупреждению аварийных ситуаций, обеспечению готовности к ним и ликвидации их последствий.

Блок «Оценка» содержит наблюдение, измерение результатов деятельности в области ОТ, их проверку.

Наблюдения и измерения результатов деятельности следует:

- использовать как средства для определения степени, с которой политика и цели по охране труда выполняются, а риски оптимизируются;
- включать как текущее, так и реагирующее наблюдение и не опираться только на статистику несчастных случаев и профессиональных заболеваний на производстве и инцидентов;
- фиксировать в записях.

Наблюдение должно обеспечивать:

- обратную связь по результатам деятельности в области охраны труда;
- информацию для определения, результативности и эффективности текущих мероприятий по определению, предотвращению и ограничению опасных и вредных производственных факторов и рисков;
- основу для принятия решений о совершенствовании как определения опасностей и ограничения рисков, так и самой системы управления охраной труда.

Реагирующее наблюдение должно включать определение, уведомление и расследование:

- несчастных случаев, профзаболеваний (включая контроль совокупных данных о временной нетрудоспособности), инцидентов на производстве;
- других потерь, например имущественного ущерба;
- неудовлетворительных результатов деятельности по выполнению

требований безопасности и охраны здоровья и недостатков СУОТ;

- программ трудовой реабилитации и восстановления здоровья работников.
- Расследование возникновения и первопричин несчастных случаев, профессиональных заболеваний и инцидентов на производстве должно выявлять любые недостатки в СУОТ и быть документально оформлено. Результаты таких расследований доводят до сведения комитета (комиссии) по охране труда там, где он существует, а комитет должен сформулировать рекомендации.

Проверка включает оценку элементов СУОТ в организации или ее подсистем и должна охватывать:

- политику в области охраны труда;
- участие работников (или) их представителей;
- обязанности и ответственность;
- компетентность и подготовку;
- документацию системы управления охраной труда;
- передачу и обмен информацией;
- планирование, развитие и функционирование СУОТ;
- предупреждающие и контролирующие меры;
- управление изменениями;
- предупреждение аварийных ситуаций, готовность к ним и ликвидацию их последствий;
- материально-техническое снабжение;
- подрядные работы;
- наблюдение и измерение результатов деятельности;
- расследование несчастных случаев, профессиональных заболеваний и инцидентов на производстве и их воздействие на деятельность по обеспечению безопасности охране здоровья;
- проверку;
- анализ эффективности управления охраной труда руководством;
- предупреждающие и корректирующие действия;

- непрерывное совершенствование;
- любые другие критерии проверки и элементы в зависимости от необходимости.

Блок «Деятельность по совершенствованию» включает предупреждающие и корректирующие действия, которые являются следствием наблюдения и оценки результативности системы управления охраной труда, проверок СУОТ и анализа эффективности СУОТ руководством. Эти мероприятия должны включать:

- определение и анализ первопричин любого несоблюдения правил по охране труда и (или) мероприятий систем управления охраной труда;
- инициирование, планирование, реализацию, проверку эффективности и документального оформления корректирующих и предупреждающих действий, включая внесение изменений в саму СУОТ.

Следует устанавливать и своевременно выполнять мероприятия по непрерывному совершенствованию соответствующих элементов СУОТ и СУОТ в целом. Эти мероприятия должны учитывать:

- цели организации по охране труда;
- результаты определения и оценки опасных и вредных производственных факторов и рисков;
- результаты наблюдения и измерения результатов деятельности;
- расследования несчастных случаев, профзаболеваний и инцидентов на производстве, результаты и рекомендации проверок/ аудитов;
- выходные данные (выводы) анализа эффективности СУОТ руководством;
- предложения по совершенствованию, поступающие от всех работников организации, включая комитеты (комиссии) по охране труда там, где они существуют;
- изменения в национальных законах и иных нормативных правовых актах, программах по охране труда, а также коллективных соглашениях;
- новую информацию в области охраны труда;

- результаты выполнения программ защиты и поддержки здоровья.

3. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Правовое регулирование природопользования

Понятие и виды права природопользования

Природопользование как фактическое использование человеком тех или иных природных объектов, полезных свойств окружающей природной среды было всегда, независимо от форм организации человеческого общества и этапов его развития, поскольку человек как часть природы вне природы и без ее использования немислим. Право же природопользования возникло лишь на определенном этапе развития человеческого общества вместе с возникновением государства и такого регулятора общественных отношений, как право. Если под природопользованием понимается фактическое использование тех или иных свойств окружающей природной среды, то право природопользования — это такое использование их, которое урегулировано нормами права.

Право природопользования — это один из фундаментальных институтов экологического и природоресурсных отраслей права — земельного, горного, водного, лесного и др. Оно определяет сам характер правового регулирования использования природных ресурсов и других природных объектов, их охрану и воспроизводство.

В юридической литературе различают право природопользования как юридический институт, как правоотношение и как конкретное правоотношение. Как правовой институт право природопользования представляет собой систему норм права, определяющих характер и порядок использования природных богатств. Право природопользования как правоотношение — это особая правовая связь субъектов, выражающаяся в Их правах и обязанностях по поводу использования тех или иных природных ресурсов и других качеств окружающей природной среды. Как правомочие право природопользования есть субъективное право того или иного участника правоотношения по использованию тех или

иных народных объектов.

При классификация права природопользования по его объектам различают: право землепользования, право недропользования, право водопользования, право лесопользования, право пользования атмосферным воздухом, право пользования растительным (вне лесов) и животным миром.

Важное значение также имеет классификация права природопользования по характеру и основаниям его возникновения. По данным критериям различают право общего природопользования и право специального природопользования.

Право общего и специального природопользования

Право общего природопользования признается за всеми субъектами права (потому оно и именуется общим). Для его осуществления не требуется какого-либо особого разрешения. Оно считается как бы естественным правом каждого субъекта права, каждого гражданина, принадлежащим ему изначально в силу его естественных потребностей в использовании тех или иных свойств и качеств окружающей природной среды. Оно возникает не из каких-то специальных разрешений, а из самого закона и иных нормативных правовых актов.

Так, в ГК РФ (ст. 262) предусмотрено, что граждане имеют право свободно, без каких-либо разрешений находиться на не закрытых для общего доступа земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и использовать имеющиеся на этих земельных участках природные объекты в пределах, допускаемых законом и иными правовыми актами, а также собственником соответствующего земельного участка.

Водный кодекс РФ (ст. 6) предусматривает, что каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом, другими федеральными законами. Что же касается использования гражданами водных объектов для предпринимательской деятельности и

специального водопользование, то оно может иметь место лишь после заключения договора водопользования или получения решения о предоставлении водного объекта в пользование (ст. 11). На водных объектах общего пользования могут быть запрещены забор (изъятие) водных ресурсов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, купание, использование маломерных судов, водных мотоциклов и других технических средств, предназначенных для отдыха на водных объектах, водопой, а также установлены иные запреты в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Лесной кодекс РФ (ст. 11) также предусматривает право граждан свободно и бесплатно пребывать в лесах и для собственных нужд осуществлять заготовку и сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов (пищевых лесных ресурсов), а также недревесных лесных ресурсов.

Даже при использовании такого жестко регламентированного природного ресурса, как недра земли, допускается использование собственниками (владельцами) земельных участков без особого на то разрешения («по своему усмотрению») осуществлять в их границах без применения взрывных работ добычу общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, и строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до пяти метров, а также устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения, в порядке, установленном соответствующими органами исполнительной власти субъекта РФ (ст. 19 Закона «О недрах»).

Вместе с тем в нормативных правовых актах могут быть установлены определенные правила и для такого природопользования, направленные, как правило, на рациональное использование природных ресурсов, охрану окружающей природной среды, здоровья населения и т. п.

Что же касается специального природопользования, то оно осуществляется гражданами и другими субъектами права лишь на основе специальных разрешений (лицензий) соответствующих органов. Лицензирование природопользования — это один из эффективнейших способов государственного регулирования и контроля за использованием и охраной природных ресурсов и окружающей природной среды в целом. Посредством лицензий устанавливаются порядок использования тех или иных Природных ресурсов, определенные ограничения по их использованию, или иные требования к предпринимательской деятельности в данной сфере отношений, лимиты на отдельные виды природопользования и др.

Федеральным законом «Об охране окружающей среды» (ст. 30) предусмотрено, что отдельные виды деятельности в области охраны окружающей среды подлежат лицензированию. Перечень таких видов деятельности в области охраны окружающей среды устанавливается федеральными законами.

Лицензионно-договорной порядок использования природных ресурсов характерен для многих сфер природопользования, что и определяется в нормативных правовых актах, посвященных рациональному использованию и охране тех или иных видов природных ресурсов.

Отдельные вопросы, так или иначе касающиеся отношений природопользования, субъекты и объекты права природопользования, их права и обязанности, основания возникновения, изменения и прекращения правоотношений в данной сфере носят общий характер и касаются также других видов правоотношений по рациональному использованию и охране окружающей природной среды.

Экологическое законодательство Российской Федерации

Одной из причин негативных экологических тенденций в России является несовершенство правового инструментария. Его отличают фрагментарность и непрямой характер действия, что вкупе с частыми перестройками природоохранных органов не способствует улучшению качества окружающей среды. Намечаемый на ближайшее время рост производства может значительно ухудшить экологическую ситуацию в силу наличия как минимум двух негативных тенденций: природоемкости традиционных российских технологий и столь же традиционной экстенсивности хозяйствования.

Понятно, что усилия, предпринятые в какой-то области права (совершенствование уголовной ответственности за экологические преступления, законодательства об административных правонарушениях, экологическое страхование, экологическое лицензирование), вряд ли окажутся долговременно эффективными. Но их полезность возрастет многократно, если каждое такое усилие будет являться составной (и непротиворечивой) частью некоего механизма, работающего на одну цель — поддержание благоприятного качества окружающей среды.

Каждое экологизированное правовое предписание Уголовного кодекса Российской Федерации, документов об экологическом аудите, планировании, нормировании должно быть не просто нужным само по себе и ситуативно правильным, но и вписанным как составная часть в механизм управления качеством окружающей среды.

Законодательство в области охраны окружающей среды, природопользования и экологической безопасности

Правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления

правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, определяет Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ (с изменениями 14 июля 2008 года). Он регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду, в пределах Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» является базовым законом, на основании которого строится все природоохранное законодательство Российской Федерации.

Правовые отношения в области охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности, рационального природопользования определены в следующих действующих законах, которые условно можно разбить на четыре группы.

Общие законопроекты.

1. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ (с изменениями 14.07.2008 г.).
2. Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23.11.95 № 174-ФЗ (с изменениями от 24.07.2008 г.).
3. Федеральный закон «О гидрометеорологической службе» от 09.07.98 № 113-ФЗ.
4. Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» от 08.08.2001 № 134-ФЗ.

Блок законопроектов по экологической безопасности.

1. Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.99 № 52-ФЗ.
2. Федеральный закон «О защите населения территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21.12.94

№68-ФЗ.

3. Федеральный закон «О государственном регулировании в области генноинженерной деятельности» от 05.06.96 № 86-ФЗ (с изменениями от 12.07.2000 № 96-ФЗ).

4. Федеральный закон «О ратификации Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением» от 25.11.94 № 49-ФЗ.

5. Федеральный закон «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» от 19.07.97 № 109-ФЗ.

6. Федеральный закон «О безопасности гидротехнических сооружений» от 21.07.97 № 117-ФЗ (с изменениями от 30.12.01).

7. Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» от 24.06.98 № 89-ФЗ (с изменениями от 29.12.2000 № 169-ФЗ).

Блок законопроектов по радиационной безопасности населения.

1. Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» от 21.11.95 № 170-ФЗ (с изменениями от 28.03.02 № 33-ФЗ).

2. Федеральный закон «О радиационной безопасности населения» от 09.01.96 № 3-ФЗ.

3. Федеральный закон «О финансировании особо радиационно-опасных и ядерно-опасных производств и объектов» от 03.04.96 № 29-ФЗ.

4. Федеральный закон «О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории» от 10.07.01 № 92-ФЗ.

Блок законопроектов по природным ресурсам.

1. Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» от 04.09.99 № 96-ФЗ (с изменениями 23.07.2008 г.).

2. Федеральный закон «Водный кодекс Российской Федерации» от 03.06.2006 № 74-ФЗ (с изменениями от 23.07.2008 г.).

3. Федеральный закон «О плате за пользование водными объектами» от

06.09.98 № 71-ФЗ (с изменениями от 07.08.01 № 111-ФЗ).

4. Федеральный закон «Об охране озера Байкал» от 01.05.99 № 94-ФЗ (с изменениями от 30.12.2000).

5. Федеральный закон «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.01 № 136-ФЗ (с изменениями от 23.07.2008 г.).

6. Федеральный закон «Об индексации ставок земельного налога» от 14.12.01 № 163-ФЗ.

7. Федеральный закон «О разграничении государственной собственности на землю» от 17.07.01 № 101-ФЗ.

8. Федеральный закон «О мелиорации земель» от 10.01.96 № 4-ФЗ.

9. Федеральный закон «О недрах» от 03.03.95 № 27-ФЗ (с изменениями от 08.08.01).

10. Федеральный закон «Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции» от 21.07.97 № 112-ФЗ.

11. Федеральный закон «Лесной кодекс Российской Федерации» от 29.01.97 №.22-ФЗ.

12. Федеральный закон «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» от 23.12.95 № 26-ФЗ.

13. Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» от 14.03.95 № 169-ФЗ.

14. Федеральный закон «О животном мире» от 24.04.95 № 52-ФЗ.

15. Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» от 31.07.98 № 155-ФЗ.

16. Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» от 30.11.95 № 187-ФЗ (в ред. от 08.08.01).

17. Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 07.05.01 № 49-ФЗ.

Основные положения Федерального закона «Об охране окружающей среды»

В январе 2002 г. вступил в действие новый Федеральный закон «Об охране окружающей среды». Он заменил Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 19.12.91 № 2060-1. Все законодательство в области охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности было построено в соответствии с основными положениями этого закона.

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» в ст. 1 даны основные понятия для всех вопросов в сфере нормирования, государственного экологического мониторинга, экологического аудита, наилучшей существующей технологии, экологического риска, экологической безопасности. Изменения коснулись всех определений в области нормирования качества окружающей среды. Дано принципиально новое определение государственного экологического мониторинга. Также впервые даны определения экологическому аудиту, наилучшей существующей технологии и экологической безопасности.

Основные принципы охраны окружающей среды, сформулированные в ст.3, допускают воздействие хозяйственной и иной деятельности на природную среду, исходя из требований в области охраны окружающей среды. При этом снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности должно достигаться на основе использования наилучших существующих технологий с учетом экономических и социальных факторов. Закон требует обеспечить сочетание интегрированного и индивидуального подходов к установлению требований в области охраны окружающей среды к субъектам хозяйственной и иной деятельности.

К основным методам экономического регулирования в области охраны

окружающей среды Федеральным законом «Об охране окружающей среды» отнесено:

разработка государственных прогнозов социально-экономического развития на основе экологических прогнозов;

предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработки отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации;

поддержка предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в том числе экологического страхования), направленной на охрану окружающей среды.

Законом ликвидирована система экологических фондов, но сохранены штрафы за негативное воздействие на окружающую среду. Определено, что предпринимательская деятельность, осуществляемая в целях ее охраны, поддерживается государством посредством установления налоговых и иных льгот. Ликвидирован механизм добровольного экологического страхования. В соответствии с требованиями нового закона в России полностью изменена система нормирования в области охраны окружающей среды.

Законом определено, что нормирование в области охраны окружающей среды заключается в установлении нормативов качества окружающей среды, допустимого воздействия на нее, а также ГОСТов и иных документов. Нормирование осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

К нормативам качества окружающей среды законом отнесены нормативы, установленные в соответствии с химическими, физическими и биологическими показателями ее состояния. В целях Предотвращения негативного воздействия на окружающую среду Хозяйственной и иной деятельности для юридических и физических лиц устанавливаются следующие нормативы: допустимых выбросов и сбросов веществ и

микроорганизмов; образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение; допустимого изъятия компонентов природной среды; допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду. Законом вводится добровольная и обязательная экологическая сертификация как один из элементов осуществления экологически безопасной хозяйственной деятельности.

Принципиально изменен раздел, посвященный государственной экологической экспертизе (ГЭЭ). В него в качестве самостоятельной статьи включена оценка воздействия на окружающую среду, проводимая в отношении планируемой хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду. Она осуществляется при разработке всех альтернативных вариантов предпроектной, в том числе прединвестиционной, и проектной документации с участием общественных объединений. Впервые введена норма права о том, что порядок проведения экологической экспертизы устанавливается Федеральным законом «Об экологической экспертизе».

Федеральным законом «Об охране окружающей среды» изменен порядок государственного экологического контроля. Если в соответствии со старым законом на территории Российской Федерации осуществлялся государственный, производственный и общественный контроль, то новый закон добавляет к ним и муниципальный контроль. Изменен и порядок осуществления государственного экологического контроля. Теперь его проводят специально уполномоченные федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а не только органы государственной власти в области охраны окружающей среды. При этом перечень объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю, определяется Правительством Российской Федерации.

Новым законом внесен ряд изменений в ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды. Так, субъектам

хозяйственной деятельности вменена обязанность полного возмещения вреда окружающей среде, в том числе и по проектам, которые имеют положительное заключение ГЭЭ. Вред возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками, а при их отсутствии — исходя из фактических затрат, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды. Иски о компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, могут быть предъявлены в течение 20-ти лет.

Также изменен порядок ограничения, приостановления или прекращения деятельности юридических и физических лиц, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды. Если раньше надзорные органы своими предписаниями могли приостановить или прекратить деятельность хозяйствующих объектов, то теперь требования об ограничении, приостановлении или прекращении этой деятельности должны рассматриваться судом или арбитражным судом.

Система подзаконных актов в области природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности

Как уже отмечалось ранее, согласно Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; природопользование, охрана окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории; земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей природной среды. По предметам совместного ведения должны издаваться федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные акты субъектов федерации.

Образованную в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации систему законодательных и нормативно-правовых актов в области охраны окружающей природной среды, обеспечения экологической

безопасности и рационального природопользования показывает таблица .

В соответствии с Конституцией Российской Федерации законы и иные нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам.

В целях унификации банков данных правовой информации и обеспечения автоматизированного обмена ею между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами прокуратуры Российской Федерации и местного самоуправления Указом Президента Российской Федерации «О Классификаторе правовых актов» от 15.03.2000 № 511 была положена основа систематизации правовых актов в области охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической информации.

Таблица - Система экологического законодательства на федеральном и региональном уровнях

Российская Федерация	Субъекты Российской Федерации
Федеральные законы, определяющие правовое регулирование на территории Российской Федерации	Законы субъектов Российской Федерации
Указы Президента РФ, Постановления Государственной Думы Российской Федерации, Постановления (распоряжения) Правительства Российской Федерации	Постановления (распоряжения) органов представительной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации
Система государственных стандартов (ГОСТы) и строительных норм и правил (СНиП)	Система региональных стандартов и нормативов, межведомственной и ведомственной нормативно-методической документации органов субъектов Российской Федерации
Система отраслевых стандартов	Система межведомственной и ведомственной нормативно-методической документации (приказы, Положения, инструкции и пр.) федеральных органов исполнительной власти

Практически все законы, регулирующие вопросы охраны окружающей

среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности, являются рамочными. Их отдельные положения дополняются Указами Президента РФ и Постановлениями Правительства РФ. Во исполнение их, в свою очередь, разрабатываются и принимаются нормативно-правовые акты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации. В результате возможны ситуации, когда несколько несоответствующих друг другу нормативных правовых актов одновременно регулируют один и тот же предмет. Для решения подобных проблем последовательно применяются следующие правила.

Нормативный правовой акт, как правило, распространяет свое действие на правоотношения, возникшие только после введения его в действие. В особо установленных случаях действие акта распространяют и на правоотношения, которые возникли до введения его в силу. Однако некоторые категории нормативно-правовых актов не могут иметь обратной силы.

Законы и другие нормативные правовые акты, действовавшие на территории РФ до вступления в силу Конституции Российской Федерации, применяются в части, ей не противоречащей. Соответственно, нормативные акты бывшего СССР и РСФСР применяются в части, не противоречащей нормативным правовым актам, изданным после вступления в силу Конституции Российской Федерации.

Если нормативные акты противоречат друг другу, применяют обладающий наибольшей юридической силой. Соотношение нормативных актов органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации обуславливается разграничением предметов ведения. Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 76) по предметам совместного ведения, к которым относится охрана окружающей среды, природопользование и обеспечение экологической безопасности, должны издаваться федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации. Вне сферы ведения Российской Федерации и ведения, совместного с субъектами РФ,

субъекты осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

Законы и иные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия действует федеральный закон. В сфере ведения субъекта Российской Федерации действует нормативный правовой акт субъекта РФ.

Определение юридической силы нормативного правового акта на уровне федерации производится согласно иерархии правовых актов.

1. Конституция Российской Федерации.
2. Международные договоры РФ, нормы и принципы международного права.
3. Федеральные законы.
4. Акты палат Федерального Собрания РФ, Указы и распоряжения Президента РФ.
5. Постановления Правительства РФ.
6. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти (ГОСТы, ОСТы, межведомственные документы, ведомственные документы).

В том случае, когда противоречащие друг другу нормативные правовые акты равны по юридической силе, применяют нормативный акт, принятый позднее. Если друг другу противоречат общая и специальная нормы (содержащиеся в одном или нескольких правовых актов), применяется норма, имеющая более специальный характер.

Официальное разъяснение нормативного правового акта осуществляют государственные органы, принявшие толкуемый правовой акт. Особую разновидность судебного толкования составляет постановления пленумов Верховного суда РФ и Высшего Арбитражного суда РФ.

Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 76) по предметам совместного ведения, к которым относится охрана окружающей среды, природопользование и обеспечение экологической безопасности, должны

издаваться федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные акты субъектов Федерации. Нормативно-правовая база в этой области на региональном уровне формируется на основе федеральных законов с учетом местных условий.

Перестройка социально-экономической системы вносит непрерывные коррективы в законодательную и нормативно-правовую базу в области охраны окружающей природной среды, обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования.

Международные соглашения в области охраны природы в России

Согласно п. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Данное положение устанавливает, что в систему источников права Российской Федерации входят также нормы международного права, которые при этом обладают приоритетом перед нормами внутригосударственного права Российской Федерации. Следует подчеркнуть, что к правовой системе Российской Федерации относятся не все существующие международные договоры, а только те, в которых участвует Российская Федерация.

Основным источником права международных договоров является Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. В свою очередь право международных договоров является предметом изучения и регулирования международного публичного права, при этом представляющая собой самостоятельную отрасль международного права. Международный договор является источником международного права, который заключают субъекты международного права (государства, международные организации, нации, борющиеся за независимость и т. д.) в письменной форме. Международный договор может иметь различные

наименования и вид, например соглашение, конвенция, протокол, обмен письмами и нотами, договор и др.

О правоспособности государств на предмет заключения международных договоров Венская конвенция 1969 г. гласит: каждое государство обладает правоспособностью заключать договоры (ст. 6). Способами выражения согласия на обязательность договора в соответствии с Венской конвенцией 1969 г. являются: подписание договора, обмен документами, образующими договор, ратификация договора, его принятие, утверждение, присоединение к нему или любой другой способ, о котором условились (ст. 11). Каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться (ст. 26). Территориальная сфера действия договоров определяется тем, что если иное не явствует из договора или не установлено иным образом, то договор обязателен для каждого участника в отношении всей его территории (ст. 29).

СССР присоединился к Венской конвенции 1969 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 4 апреля 1986 г. N 4407. Указанная Конвенция вступила в силу для СССР 29 мая 1986 г. Поскольку Российская Федерация обладает правопреемством бывшего СССР в отношении прав и обязательств, вытекающих из международных договоров, заключенных СССР, действие норм Венской конвенции 1969 г. для Российской Федерации является обязательным.

Российская Федерация продолжает осуществлять права и выполнять обязательства, вытекающие из международных договоров, заключенных Союзом Советских Социалистических Республик.

Практически в любом внутригосударственном законе Российской Федерации содержатся положения в виде отдельных статей о приоритете международных норм над текстом самого федерального закона, регламентирующие определенные общественные отношения. Не является исключением и основной комплексный закон экологического права (гл. XV Федерального закона "Об охране окружающей среды" 2002 г., состоящая из

двух статей, регламентирующих международное сотрудничество в области охраны окружающей среды). Так, согласно его ст. 81 Российская Федерация осуществляет международное сотрудничество в области охраны окружающей среды в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации в области охраны окружающей среды. Международные договоры РФ в области охраны окружающей среды, не требующие для применения издания внутригосударственных актов, применяются к отношениям, возникающим при осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды, непосредственно. В иных случаях наряду с международным договором РФ в области охраны окружающей среды применяется соответствующий нормативный правовой акт, принятый для осуществления положений международного договора Российской Федерации. Если международным договором РФ в области охраны окружающей среды установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора.

Основные принципы современного международного права - это основополагающие, императивные, универсальные нормы международного права, отвечающие закономерностям развития международных отношений нашей эпохи, обеспечивающие главные интересы человечества, государств, других субъектов международного права и в силу этого защищаемые наиболее жесткими мерами принуждения.

Среди основных принципов современного международного права публичное международное право выделяет в том числе принцип международной защиты окружающей среды. Важнейшим подтверждением существования принципа можно считать появление нового состава международного преступления против окружающей среды - экоцида. Составы его содержатся в Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного воздействия на природную среду 1977 г., в Конвенции о запрещении обычного оружия неизбирательного действия 1980 г., Протокол

III. В рамках ООН, других универсальных международных организаций - ИМО, ИКАО, ЮНЕСКО - созданы специальные органы, занятые мониторингом окружающей среды и обладающие правом принятия мер, обеспечивающих выполнение международных договоренностей. Особую роль среди них занимает ЮНЕП - Программа ООН по окружающей среде.

В свою очередь соблюдение всех основных принципов международного права (принцип запрещения применения силы или угрозы силой, принцип территориальной целостности государств, принцип нерушимости государственных границ, принцип всеобщего и полного разоружения под эффективным международным контролем, принцип мирного разрешения международных споров, принцип суверенного равенства государств, принцип невмешательства во внутренние дела государств, принцип сотрудничества государств, принцип добросовестного выполнения международных обязательств, принцип равноправия и самоопределения народов и наций, принцип уважения прав и основных свобод человека) в отношениях, в том числе в области охраны окружающей среды, должно осуществляться в совокупности, независимо от выделения специального принципа международного права в области охраны окружающей среды.

Имеющиеся международные договоры в области охраны окружающей среды, участницей которых является Российская Федерация, можно разделить на группы. В основу разделения можно положить разные основания. Например, основываясь на ст. 3 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации", можно выделить межгосударственные договоры в области охраны окружающей среды, межправительственные договоры в области охраны окружающей среды, межведомственные договоры в области охраны окружающей среды. Положив в основу классификации непосредственные объекты охраны окружающей среды, можно выделить международные договоры по различным средам (земли, воды, воздуха, лесов), а также общие, касающиеся всей окружающей среды в комплексе, и т.д. Учитывая классификацию международно-правовых норм, можно выделить

универсальные, региональные, локальные, международные документы в области охраны окружающей среды и т.д.

Выделяют четыре основные предметные области международно-правовой охраны окружающей среды: ограничение вредных воздействий на окружающую среду; установление экологически целесообразного (рационального) режима использования природных ресурсов; международную охрану природных памятников и резерватов; регулирование научно-технического сотрудничества государств по поводу охраны окружающей среды, а также подчеркивают, что по объему нормативного материала (около 300 международных договоров, регулирующих вопросы охраны и рационального использования окружающей среды) международное право окружающей среды не уступает таким отраслям, как международное морское право, международное космическое, международное воздушное право.

Перечисленные отрасли международного права можно назвать смежными, граничащими друг другом, в том числе с международным правом окружающей среды. Взять, к примеру, формулировку ст. 4 Федерального закона "Об охране окружающей среды", где среди объектов охраны окружающей среды перечислены озоновый слой атмосферы, околоземное космическое пространство, объекты, включенные в Список всемирного культурного наследия и всемирного природного наследия, которые в свою очередь являются непосредственными объектами изучения и правового регулирования международного права.

Итак, международное экологическое право - это совокупность принципов и норм, направленных на обеспечение рационального использования природных ресурсов и защиту окружающей среды от загрязнения.

Ежегодно в мире проводятся сотни и даже тысячи конференций экологического направления (многосторонние и двусторонние, правительственные и неправительственные), на которых принимаются

соответствующие документы: соглашения, конвенции, декларации, договоры и др. Это одна из развитых форм международного сотрудничества.

Особый интерес и особое международное значение имеют следующие конференции и соглашения, приводимые в хронологическом порядке:

Международная конвенция по борьбе с заразными болезнями животных (Женева, 20 февраля 1935 г.);

Международная конвенция по регулированию китобойного промысла (Вашингтон, 2 декабря 1946 г.), дополнившая и развившая положения Соглашения по регулированию китобойного промысла (Лондон, 8 июня 1937 г.);

Первая Межправительственная конференция экспертов по научным основам рационального использования и сохранения естественных ресурсов биосферы (Париж, 4—13 сентября 1968 г.), подготовленная ЮНЕСКО в сотрудничестве с ООН, ФАО, ВОЗ, МСОП и др. Работа шла по трем направлениям: научные исследования, образование, политика;

Конференция ООН по окружающей среде (Стокгольм, - 5—6 июня 1972 г.) при участии 113 стран приняла два основных документа:

Декларацию принципов, включающую 26 основных положений;

План мероприятия, где обозначены пути решения организационных, экономических и политических задач взаимоотношений государств при сотрудничестве в области охраны ОС;

Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (Париж, ноябрь 1972 г.);

Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, август 1975 г.) с участием стран Европы, США и Канады приняло Заключительный акт, в котором отражены вопросы политической и экологической безопасности. С целью реализации достигнутых соглашений позже приняты.

Декларация о трансграничном загрязнении воздуха (Женева, 13 ноября 1979 г.);

Декларация о трансграничном воздействии промышленных аварий (Хельсинки, 17 марта 1992 г.);

Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью (Брюссель, 29 ноября 1969 г. с изменениями и дополнениями от 18 декабря 1971 г. и от 19 ноября 1976 г.);

Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду (Женева, 18 мая 1977 г.);

Всемирная хартия природы, принятая Генеральной Ассамблеей ООН (28 октября 1981 г.), определила приоритетные направления экологической деятельности международного сообщества и способствовала формированию экологической политики государств на то время;

Венская встреча представителей государств — участников Совещания в Хельсинки (Вена, 22 апреля 1985 г.), принявшая: итоговый документ, содержащий, в частности, рекомендации:

сократить выбросы в атмосферу серы на 30 % до 1995 г., а также углеводородов и других загрязняющих веществ;

разработать способы захоронения опасных отходов, альтернативных способу захоронения в море;

сократить производство озоноразрушающих веществ;

провести исследования роли CO₂ в глобальных климатических изменениях;

Монреальская встреча (Монреаль, 16 сентября 1987 г.), на которой представители 98 стран приняли Соглашение (Монреальский протокол) о постепенном прекращении серийного производства хлорфторуглеродов (ХФУ) и запрещении выброса их в атмосферу;

Лондонская встреча (Лондон, 27—29 июня 1990 г.), где представители почти 60 стран подписали дополнительный (к Монреальскому) протокол с требованием полностью прекратить производство ХФУ к 2000 г.;

Конференция ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро,

3—14 июня 1992 г.), организованная для подведения итогов 20-летней деятельности после Стокгольмской конференции. В Конференции участвовали 179 государств и более 30 международных организаций; на ней встретились 114 глав государств, представители 1600 неправительственных организаций. В Рио были обсуждены и приняты пять основных документов:

Декларация РИО по окружающей среде и развитию, 27 принципов которой определяют права и обязанности стран в деле обеспечения развития и благосостояния людей;

Программа действий ООН «Повестка дня на 21 век — программа того, как сделать развитие устойчивым с социальной, экономической и экологической точек зрения;

Заявление «О принципах в отношении лесов, касающееся управления, защиты и устойчивого развития всех видов лесов, жизненно необходимых для обеспечения экономического развития и сохранения всех форм жизни;

Рамочная конвенция «Об изменении климата, цель которой — стабилизация концентрации в атмосфере газов, вызывающих парниковый эффект, на таких уровнях, которые не вызовут опасного дисбаланса климата планеты:

Конвенция «О биологическом разнообразии, требующая, чтобы страны приняли меры для сохранения разнообразия живых существ и обеспечили справедливое распределение выгод от использования биологического разнообразия;

Общеввропейская конференция министров окружающей среды (София, октябрь 1995 г.) приняла итоговые документы, основные из которых:

Декларация министров;

Экологическая программа для Европы;

Конференция Сторон Рамочной Конвенции ООН по изменению климата (Киото, Япония, декабрь 1997 г.), на которой подписан Протокол к Конвенции или Киотский протокол.

Международный конгресс по устойчивому развитию, 26.08 —

04.09.2002, Йоханнесбург, ЮАР.

Юридическая и экономическая ответственность

Статьей 75 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусмотрены следующие виды ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды: имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная. Этим, по сути дела, и исчерпываются нормативные положения настоящего Закона о юридической ответственности за экологические правонарушения.

Предусмотренные действующим законодательством те или иные виды юридической ответственности выполняют как превентивные, так и компенсационные и стимулирующие функции. Конечно, для разных видов юридической ответственности за экологические правонарушения указанные функции, их сочетание и взаимодействие будут различными, если для гражданско-правовой ответственности определяющей является восстановительная функция, то для административно-правовой или уголовной таковой будет карательная функция. Правильное и наиболее рациональное соотношение указанных функций и задач при применении тех или иных видов юридической ответственности должно обеспечиваться наиболее точным и неукоснительным применением действующего природоохранного законодательства.

Юридическая ответственность может быть классифицирована по различным основаниям: по видам охраняемых правом природных объектов; способам причинения вреда окружающей природной среде; субъектов ответственности и т. п. Рассмотрим основные виды юридической ответственности и согласующейся с существующей системой российского права. Начнем с **дисциплинарной ответственности**.

Статьей 192 ТК РФ предусмотрено, что за совершение дисциплинарного проступка, т. е. за неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, работодатель имеет право применить следующие дисциплинарных взыскания: замечание;

выговор; увольнение по соответствующим основаниям.

Оговорено, что федеральными законами, уставами, положениями о дисциплине для отдельных категорий работников могут быть предусмотрены и другие виды дисциплинарных взысканий.

Кодексом определен также порядок применения дисциплинарных взысканий (ст. 193) и снятия их (ст. 194).

Материальная ответственность за экологические правонарушения — это имущественная ответственность в соответствии с трудовым (а не гражданским) законодательством должностных лиц и иных работников, по вине которых предприятие, учреждение, организация понесли расходы по возмещению вреда, причиненного экологическим правонарушением.

Эта ответственность носит регрессный характер и имеет целью возмещение предприятиям, учреждениям и организациям понесённых имущественных потерь по вине неправомерных действий их работников.

Под прямым действительным ущербом понимается реальное уменьшение наличного имущества работодателя или ухудшение состояния указанного имущества (в том числе имущества третьих лиц, находящегося у работодателя, если работодатель несет ответственность за сохранность этого имущества), а также необходимость для работодателя произвести затраты либо излишние выплаты на приобретение или восстановление имущества.

Работник несет материальную ответственность как за прямой действительный ущерб, непосредственно причиненный им работодателю, так и за ущерб, возникший у работодателя в результате возмещения им ущерба иным лицам.

Статьей 239 ТК РФ предусмотрены обстоятельства, которые исключают материальную ответственность работника. Материальная ответственность работника, говорится в данной статье, исключается в случаях возникновения ущерба вследствие непреодолимой силы, нормального хозяйственного риска, крайней необходимости или необходимой обороны либо неисполнения работодателем обязанности по обеспечению надлежащих условий для

хранения имущества, вверенного работнику.

Определены ТК РФ и пределы материальной ответственности работника. В ст. 241 говорится, что за причиненный ущерб работник несет Материальную ответственность в пределах своего среднего месячного заработка, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом или иными федеральными законами.

Помимо этого, в Кодексе предусмотрена и полная материальная ответственность работника. Согласно ст. 242 полная материальная ответственность работника состоит в его обязанности возмещать причиненный ущерб в полном размере. Такая ответственность может возлагаться на работника лишь в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом или иными федеральными законами. Работники в возрасте до 18 лет несут полную материальную ответственность лишь за умышленное причинение ущерба, за ущерб, причиненный в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения, а также за ущерб, причиненный в результате совершения преступления или административного проступка.

Материальная ответственность в полном размере причиненного ущерба возлагается на работника в следующих случаях:

недостачи ценностей, вверенных ему на основании специального письменного договора или полученных им по разовому документу; умышленного причинения ущерба;

причинения ущерба в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения;

причинения ущерба в результате преступных действий работника, установленных приговором суда;

причинения ущерба в результате административного проступка, если таковой установлен соответствующим государственным органом;

разглашения сведений, составляющих охраняемую законом тайну (служебную, коммерческую или иную), в случаях, предусмотренных федеральными законами;

причинения ущерба не при исполнении работником трудовых обязанностей.

При совместном выполнении работниками отдельных видов работ, связанных с хранением, обработкой, продажей (отпуском), перевозкой, применением или иным использованием переданных им ценностей, когда невозможно разграничить ответственность каждого работника за причинение ущерба и заключить с ним договор о возмещении ущерба в полном размере, может вводиться коллективная (бригадная) материальная ответственность. Для освобождения от материальной ответственности член коллектива (бригады) должен доказать отсутствие своей вины. При добровольном возмещении ущерба степень вины каждого члена коллектива (бригады) определяется по соглашению между всеми членами коллектива (бригады) и работодателем. При взыскании ущерба в судебном порядке степень вины каждого члена коллектива (бригады) определяется судом.

Гражданско-правовая ответственность за экологические правонарушения — это имущественная ответственность граждан и юридических лиц за причиненный вред окружающей среде, здоровью и имуществу граждан и иных субъектов загрязнением окружающей среды, порчей, уничтожением, повреждением, нерациональным использованием природных ресурсов, разрушением естественных экологических систем и другими экологическими правонарушениями. Такая ответственность устанавливается в основном в соответствии с нормами, содержащимися в гражданском законодательстве.

Вред, причиненный экологическим правонарушением, предприятия, учреждения, организации и граждане, причинившие его, обязаны возместить в полном объеме в соответствии с действующим законодательством. Согласно гражданскому законодательству имущественная ответственность за противоправное причинение вреда состоит в полном возмещении причиненного ущерба, включая упущенную выгоду.

Возмещение вреда, причиненного окружающей среде в результате

экологического правонарушения, производится добровольно либо по решению суда или арбитражного суда в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления ущерба, а при их отсутствии — по фактическим затратам на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды. Сумма ущерба, взыскиваемая по решению суда или арбитражного суда, возмещается потерпевшей стороне (гражданину, предприятию, учреждению, организации) для принятия мер по восстановлению потерь в окружающей природной среде. При наличии нескольких причинителей вреда взыскание производится в соответствии с долей каждого в причинении вреда. С согласия сторон по решению суда или арбитражного суда вред может быть возмещен в натуре путем возложения на ответчика обязанности по восстановлению окружающей среды за счет его сил и средств.

Особый порядок предусмотрен для имущественной ответственности за вред, причиненный источником повышенной опасности. Согласно ст. 1064 ГК РФ вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред. Либо причинившее вред, освобождается от ответственности, если докажет что вред причинен не по его вине. Однако законом может быть предусмотрено возмещение вреда и при отсутствии вины причинителя. Статьей 1079 ГК РФ предусмотрено, что юридические лица и граждане, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих (использование транспортных средств, механизмов, электрической энергии, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов и т. п.; осуществление строительной и иной связанной с ней деятельности и др.), обязаны возместить вред, если не докажут, что он возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего.

Так, Арбитражный суд Камчатской области своим решением по иску

специализированной морской инспекции Камчатского региона к товариществу с ограниченной ответственностью «Партнер» и акционерному обществу закрытого типа «Востоктранссервис» признал последнее владельцем источника повышенной опасности. Как следует из материалов дела, между акционерным обществом закрытого типа «Артель старателей "Чайбуха" и товариществом с ограниченной ответственностью «Партнер» 28.08.96 был заключен договор на оказание услуг в приемке с танкера «Силуэт», владельцем которого является АОЗТ «Востоктранссервис», 1500 т дизельного топлива, предназначенного для артели. Разгрузка дизельного топлива, доставленного к берегам залива Корф (в портпункт Корф) танкером «Силуэт», производилась по принадлежащие товариществу гибкому топливопроводу, присоединенному одним концом к танкеру, другим — к береговым емкостям для горюче-смазочных материалов.

После перерыва в работе дальнейшая перекачка нефтепродукта началась при закрытых заглушках береговых емкостей, в результате чего топливопровод переполнился, произошел его разрыв и разлив дизельного топлива в залив Корф. Специализированная морская инспекция Камчатского региона и исполняющий обязанности капитана портпункта Корф в период разгрузки танкера обнаружили на поверхности разлива масляное пятно диаметром 500 м и толщиной 10—12 см, что подтверждено актом и протоколом. Суд, принимая решение о взыскании суммы ущерба только с АОЗТ «Востоктранссервис», исходил из того что ответчик является владельцем источника повышенной опасности после перерыва в работе, не получив сообщения от ТОО «Партнер» о готовности к дальнейшей приемке дизельного топлива, приступил к перекачке нефтепродукта при закрытых заглушках береговых емкостей. Постановлением Президиума Высшего Арбитражного суда РФ решение Арбитражного суда Камчатской области было оставлено без изменений, а протест на это решение — без удовлетворения, владелец источника повышенной опасности может быть освобожден ответственности полностью или частично по основаниям,

предусмотренным ГК РФ (при грубой неосторожности потерпевшего, а также том имущественного положения гражданина — причинителя вреда) за исключением случаев когда вред причинен действиями, совершенными умышленно.

Административная ответственность за экологические правонарушения предусмотрена главным образом в нормах административного законодательства.

КоАП РФ (ст. 3.2) предусматривает, что за совершение административных правонарушений могут устанавливаться и применяться следующие административные взыскания: предупреждение; административный штраф;

возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения;

конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;

лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административный арест;

административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;

дисквалификация.

Предупреждение, административный штраф, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, административный арест и дисквалификация могут устанавливаться и применяться только в качестве основных административных наказаний. Возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, а также административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства может устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания.

За одно административное правонарушение может быть назначено основное либо основное и дополнительное административное наказание из наказаний, указанных в санкции применяемой статьи Особенной части КоАП РФ или закона субъекта РФ об административной ответственности.

Самостоятельная глава 8 Кодекса посвящена административным правонарушениям в области охраны окружающей природной среды и природопользования. Данной главой предусмотрены следующие санкции:

несоблюдение экологических требований при планировании, техникоэкономическом обосновании проектов, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений иных объектов влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех до пяти минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц — от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц — от пяти до ста минимальных размеров оплаты труда;

несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при сборе, складировании, использовании, сжигании, переработке, обезвреживании, транспортировке, захоронении и ином обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех до пяти минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц — от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц — от пятидесяти до ста минимальных размеров оплаты труда;

нарушение правил испытаний, производства, транспортировки, хранения, применения и иного обращения с пестицидами и агрохимикатами, которое может повлечь причинение вреда окружающей природной среде, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц — от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда, на юридических лиц — от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда;

невыполнение требований законодательства об обязательности проведения государственной экологической экспертизы, финансирование или реализация проектов, программ и иной документации, подлежащих государственной экологической экспертизе и не получивших положительного заключения государственной экологической экспертизы, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от десяти до пятнадцати минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц — от двадцати до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц — от четырехсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда;

осуществление деятельности, не соответствующей документации, которая получила положительное заключение государственной экологической экспертизы, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пятнадцати до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц — от тридцати до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц — от четырехсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда.

Предусмотрена административная ответственность и за иные административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования:

сокрытие или искажение экологической информации;

порчу земли;

несоблюдение обязанностей по приведению земель в состояние, Пригодное для использования по целевому назначению; использование земель не по целевому назначению;

нарушение правил охраны недр;

нарушение правил охраны водных объектов;

нарушение правил лесопользования;

нарушение правил охраны среды обитания или путей миграции животных;

нарушение правил охраны атмосферного воздуха;

незаконную добычу песка, гравия, глины и иных общераспространенных полезных ископаемых, торфа, сапропеля на водных объектах, осуществление молевого сплава леса либо нарушение установленного порядка очистки водных объектов от затонувшей древесины и наносов и др.

Как видно, КоАП РФ довольно подробно и полно предусмотрены и виды административных правонарушений в области охраны окружающей среды, и ответственность за их совершение. Поэтому не было необходимости в их дублировании в специальном законе об охране окружающей среды, как это делалось ранее. Такой подход к решению вопросов юридической ответственности в кодифицированном законодательстве, посвященном тем или иным видам ее (гражданском, административном, уголовном и др.), представляется правильным. В случаях же когда законодатель сочтет необходимым ввести те или иные виды юридической ответственности или ужесточить ее за какие-либо правонарушения, это можно сделать и в специальных нормативных правовых актах, посвященных правовому регулированию тех или иных областей общественных отношений; необходимо обязательное внесение изменений и дополнений в соответствующие кодифицированные акты, с тем чтобы избежать несогласованности и противоречий.

Уголовная ответственность за экологические преступления, в том числе в области обеспечения экологической безопасности, предусмотрена УК РФ. Новые законы, устанавливающие уголовную ответственность, подлежат включению в УК РФ.

Экологическим преступлением признается совершенное общественно опасное деяние, запрещенное УК РФ под угрозой наказания. Таковыми являются:

нарушения правил охраны окружающей среды при производстве работ; нарушение правил обращения экологически опасных веществ, отходов; нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими либо

другими биологическими агентами или токсинами;

нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений;

загрязнение вод;

загрязнение морской среды;

нарушение законодательства Российской Федерации о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне Российской Федерации;

порча земли;

нарушение правил охраны и использования недр; незаконная добыча водных животных и растений; нарушение правил охраны рыбных запасов; незаконная охота; другие общественно опасные деяния, предусмотренные гл. 26 «Экологические преступления».

За совершение указанных общественно опасных деяний установлены те или иные виды уголовной ответственности, предусмотренные УК РФ. Так, за нарушение правил охраны окружающей среды при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации промышленных, сельскохозяйственных, научных и иных проектов лицами, ответственными за соблюдение этих правил, если это повлекло существенное изменение радиоактивного фона, причинение вреда здоровью человека, массовую гибель животных либо иные тяжкие последствия, предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового (ст. 246).

Загрязнение, засорение, истощение поверхностных или подземных вод, источников питьевого водоснабжения либо иное изменение их природных свойств, если эти деяния повлекли причинение существенного вреда животному или растительному миру, рыбным запасам, лесному или сельскому хозяйству, предусматривает штраф в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного осужденного за период до шести

месяцев, либо лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо исправительные работы на срок до одного года, либо арест на срок до трех месяцев (ч. 1 ст. 250 УК РФ). Те же действия, повлекшие причинение вреда здоровью человека массовую гибель животных, а равно совершенные на территории заповедника или заказника либо в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации, наказываются штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо лишением свободы на срок до двух лет (ч. 2 ст. 250).

Юридическая ответственность за экологические правонарушения

Те же действия, повлекшие по неосторожности смерть человека, наказываются лишением свободы на срок до пяти лет (ч. 3 ст. 250 УК РФ)

Следует иметь в виду, что УК РФ предусмотрен ряд общественно опасных действий, так или иначе касающихся охраны окружающей среды, содержащихся в других главах УК РФ.

Так, ст. 215 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за нарушение правил безопасности при размещении, проектировании, строительстве и эксплуатации объектов атомной энергетики, если это могло повлечь смерть человека или радиоактивное заражение окружающей среды. Такие действия наказываются штрафом в размере от двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо ограничением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Те же действия, повлекшие по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью или смерть человека, радиоактивное заражение окружающей среды, наказываются лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной

деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Статьей 237 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за сокрытие или искажение информации о событиях, фактах или явлениях, создающих опасность для жизни или здоровья людей либо для окружающей среды, совершенные лицом, обязанным обеспечивать население и органы, уполномоченные на принятие мер по устранению такой опасности, указанной информацией. Такие действия наказываются штрафом в размере до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех или без такового. Те же действия, совершенные лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта РФ, а равно главой органа местного самоуправления, либо если в результате таких действий причинен вред здоровью человека или наступили иные тяжкие последствия, наказываются штрафом в размере от ста тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Статьей 243 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за уничтожение или повреждение памятников истории, культуры, природных комплексов или объектов, взятых под охрану государства, а также предметов или документов, имеющих историческую или культурную ценность. Такие действия наказываются штрафом в размере от двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от восемнадцати месяцев либо лишением свободы на срок до двух лет. Те же действия, совершенные в отношении особо ценных объектов или памятников общероссийского значения, наказываются штрафом в размере от ста до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода

осужденного за период от одного года до трех лет либо лишением свободы на срок до пяти лет.

Особое значение для надлежащей охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности имеет такая новелла УК РФ 1996 г., как введение уголовного преследования за экоцид, т. е. массовое уничтожение растительного или животного мира, отравление атмосферы или водных ресурсов, а также совершение иных действий, способных вызвать экологическую катастрофу. Такие действия наказываются особо строго, а именно лишением свободы на срок от двенадцати до двадцати лет (ст. 358 УК РФ).

Исчисление размеров экологического ущерба

Под загрязнением окружающей среды понимаются антропогенно обусловленные поступления вещества и энергии в окружающую среду, приводящие к ухудшению ее состояния с точки зрения социально-экономических интересов общества.

Ущерб проявляется в виде потерь природных трудовых, материальных, финансовых ресурсов в народном хозяйстве, а также ухудшения социально - гигиенических условий проживания для населения и качественных изменений (потерь) экономического потенциала страны.

Следует учитывать прямой и косвенный ущербы, которые в свою очередь могут быть экономическими, социально-экономическими и эколого-экономическими.

Прямой ущерб, проявляется непосредственно на объектах, расположенных в зоне негативного воздействия промышленного объекта или сооружения.

Косвенный ущерб проявляется в смежных производствах, на объектах непроектной сферы и в природной среде. Например, потери продукции промышленного предприятия из-за снижения производительности труда и заболеваний трудящихся вследствие воздействия загрязненной среды на население.

Экономический ущерб - это затраты в стоимостном выражении, возникающие вследствие загрязнения окружающей среды, т.е. превышения содержания различных веществ в окружающей среде по сравнению с ее естественным состоянием, либо сверх предельно допустимых концентраций, регламентированных нормами.

Социально-экономический ущерб - это стоимостные потери, связанные с увеличением заболеваемости населения в зоне влияния источника загрязнения и затраты на восстановление трудоспособности людей и социальное страхование.

Эколого-экономический ущерб - это потери природных ресурсов, обусловленные ухудшением состояния окружающей среды, вследствие влияния промышленного производства или других видов хозяйственной деятельности и затраты на их компенсацию или восстановление.

Размер ущерба определяется как сумма ущербов, наносимых отдельным видам реципиентов в пределах зоны воздействия проектируемого объекта, и определяется для каждого вида природных ресурсов.

При наличии источника загрязнения, воздействующего одновременно на все или несколько видов природных ресурсов - атмосферу, воду, территорию и т.д., необходимо проводить оценку комплексного ущерба.

Комплексный ущерб оценивается как сумма локальных ущербов от различных видов природонарушающих воздействий на виды реципиентов.

Предотвращенный экологический ущерб от загрязнения окружающей природной среды представляет собой оценку в денежной форме возможных отрицательных последствий которые удалось избежать (предотвратить не допустить) в результате природоохранной деятельности территориальных органов системы Госкомэкологии России осуществления природоохранных мероприятий и программ направленных на сохранение или улучшение качественных и количественных параметров определяющих экологическое качество (состояние) окружающей природной среды в целом и ее отдельных эколого-ресурсных компонентов.

Величина предотвращенного ущерба АП при осуществлении природоохранных мероприятий равна разности между расчетными величинами ущерба до осуществления защитных мероприятий У1 и остаточного ущерба после проведения этих мероприятий У2:

$$АП = У1 - У2$$

К основным факторам, влияющим на величину предотвращенного экологического ущерба на территории субъектов Российской Федерации, относятся следующие

- масса загрязняющих веществ, не поступивших (предотвращенных, недопущенных к сбросу) в водные объекты в результате природоохранной деятельности,

- масса загрязняющих веществ, не поступивших (предотвращенных, недопущенных к выбросу) в атмосферный воздух в результате природоохранной деятельности,

- объемы использованных, обезвреженных отходов производства и потребления, не поступивших на размещение, а также снижение объемов размещенных отходов в результате их вовлечения в хозяйственную деятельность от объектов, контролируемых природоохранными органами,

- уменьшение площадей земель под несанкционированными свалками,

- уменьшение загрязненности земель химическими веществами,

- уменьшение площадей деградированных земель

- сохранение (увеличение) численности отдельных видов животных и растений численности которых желательно поддерживать (увеличивать), поддержание и увеличение биоразнообразия,

- создание и поддержание природных комплексов путем создания охраняемых и заповедных территорий, запрещения несанкционированных сплошных рубок, застройки или разработки месторождений на этих территориях предупреждение пожаров и аварийных ситуаций

- проведение биотехнических мероприятий предотвращающих гибель животных или растений

Экономическая оценка предотвращенного экологического ущерба осуществляется по каждому направлению деятельности за отчетный период времени суммарно по видам природных сред на основе нормативных стоимостных показателей с учетом факторов перечисленных выше.

Информация, необходимая для расчета величины предотвращенного экологического ущерба, может быть получена из проектных материалов по конкретным объектам, годовых отчетов территориальных природоохранных органов госстатотчетности материалов обследования эколого-ресурсных комплексов территорий (акваторий), летописи природы аналитических материалов данных гидрохимических лабораторий, аттестованных на право проведения соответствующих анализов данных других специально уполномоченных органов (МПП, Рослесхоз России, Госкомзем России и д.р.)

Основными принципами при формировании величины предотвращенного экологического ущерба являются

- учет региональных особенностей негативного воздействия хозяйственной деятельности на состояние различных природных ресурсов и объектов,

- учет факторов, влияющих на деятельность природоохранных органов по различным направлениям (экологический контроль, экспертиза, реализация экологических программ и выполнение международных обязательств и т д)

- простота и практическая возможность определения величины предотвращенного экологического ущерба,

- достоверность информации, используемой при определении величины предотвращенного экологического ущерба

Величина показателя удельного экологического ущерба определена дифференцировано для каждого субъекта России по видам природных ресурсов (водные ресурсы, атмосферный воздух, земельные ресурсы, включая загрязнение и захламление отходами, лесные ресурсы, биоресурсы)

Показатели удельного экологического ущерба корректируются с учетом коэффициента индексации платы, доводимого Госкомэкологией

России до территориальных природоохранных органов. Экологические требования к хозяйственной деятельности

Современные тенденции развития социально-экологических процессов требуют совершенствования систем управления природопользованием, которое должно осуществляться на основе ретроспективной и оперативной информации об экологической обстановке с учетом обеспечения экологической безопасности населения, гармоничного сочетания социально-экономических и экологоградостроительных приоритетов развития городов и сопредельных территорий.

Новым методом регулирования социально-экологических процессов, введенным в России в конце 1980-х гг., является требование внедрения принципа «лучшей доступной технологии», чтобы сблизить существующую практику выдачи разрешений на загрязнение и оценок качества среды на основе НПДК с принципами устойчивого развития, которое основано на комплексной ЭО и схемах индикаторов.

Показатели качества окружающей среды нужны для сравнения в единых величинах участки, где бы они ни находились и сколь разными бы они ни казались на первый взгляд.

Эти показатели нужны не только для технико-экономического обоснования инвестиций, не только для получения кредитов под залог природных ресурсов, но и при решении вопросов возмещения «прошлого» экологического ущерба.

Общие экологические требования при эксплуатации предприятий установлены Федеральным законом «Об охране окружающей среды» (гл. VII). Предприятия обязаны принимать эффективные меры по соблюдению технологического режима и выполнению требований по охране природы, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, оздоровлению окружающей природной среды.

Также они должны обеспечить соблюдение установленных нормативов качества окружающей среды на основе соблюдения утвержденных

технологий, внедрения экологически безопасных технологий и производств, надежной и эффективной работы очистных сооружений, установок и средств контроля, обезвреживания и утилизации отходов. Выброс и сброс вредных веществ, захоронение отходов допускаются на основе разрешения, выдаваемого специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации.

В разрешении устанавливаются нормативы предельно допустимых выбросов и сбросов вредных веществ и другие условия, обеспечивающие охрану окружающей природной среды и здоровья человека. Для перехода на нормативы ПДВ и ПДС вредных веществ могут устанавливаться временно согласованные нормативы (лимиты) выбросов, сбросов вредных веществ с одновременным утверждением плана их снижения до предусмотренных предельных величин. Нарушение установленных нормативов выбросов и сбросов, захоронения вредных веществ и других условий и требований охраны окружающей природной среды, предусмотренных разрешениями в соответствии с действующим законодательством, влечет за собой ограничение, приостановление деятельности предприятия по предписанию специально уполномоченных на то государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, санитарно-эпидемиологического надзора, а также профессиональных союзов Российской Федерации с одновременным прекращением финансирования указанной деятельности учреждениями банка.

Нормативы ПДВ и ПДС устанавливаются с учетом производственных мощностей объекта по каждому источнику загрязнения согласно действующим нормативам ПДК вредных веществ в окружающей природной среде. Они утверждаются специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды (по химическим веществам), санитарно-эпидемиологического надзора (по микроорганизмам и биологическим веществам).

Нормативы ПДУ шума, вибрации, магнитных полей и иных вредных физических воздействий устанавливаются на уровне, обеспечивающем сохранение здоровья и трудоспособности людей, охрану растительного и животного мира, благоприятную для жизни окружающую природную среду. Порядок их утверждения такой же, как у нормативов ПДВ и ПДС.

Перефилирование деятельности экологически вредных объектов производится по согласованию со специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, санитарно-эпидемиологического надзора.

Предприятия, причинившие вред окружающей природной среде, здоровью и имуществу граждан загрязнением окружающей природной среды, порчей, уничтожением, повреждением, нерациональным использованием природных ресурсов, разрушением естественных экологических систем и другими экологическими правонарушениями, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с действующим законодательством.

Более конкретные экологические требования к эксплуатации предприятий, касающиеся охраны атмосферного воздуха и защиты от неблагоприятного воздействия отходов производства и потребления, введены соответствующими законами Российской Федерации.

Во исполнение требований Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» при эксплуатации объектов хозяйственной и иной деятельности нельзя превышать нормативы качества атмосферного воздуха в соответствии с экологическими, санитарно-гигиеническими, а также со строительными нормами и правилами в части нормативов площадей озелененных территорий.

Запрещается размещение и эксплуатация объектов хозяйственной и иной деятельности, которые не имеют предусмотренных правилами охраны атмосферного воздуха установок очистки газов и средств контроля за выбросами вредных веществ в атмосферный воздух.

В целях охраны атмосферного воздуха в местах проживания населения

устанавливаются СЗЗ организаций. Их размеры определяются на основе расчетов рассеивания выбросов вредных веществ в атмосферном воздухе и в соответствии с санитарной классификацией организаций.

Предприятия, имеющие стационарные источники выбросов вредных веществ в атмосферный воздух, обязаны:

обеспечивать проведение инвентаризации выбросов вредных веществ в атмосферный воздух и разработку норм ПДВ;

внедрять малоотходные и безотходные технологии в целях снижения уровня загрязнения атмосферного воздуха;

планировать и осуществлять мероприятия по улавливанию, утилизации, обезвреживанию выбросов вредных веществ в атмосферный воздух, сокращению или полному исключению таких выбросов;

осуществлять мероприятия по предупреждению и устранению аварийных выбросов вредных веществ в атмосферный воздух, а также по ликвидации последствий его загрязнения;

осуществлять учет выбросов вредных веществ в атмосферный воздух и их источников, проводить производственный контроль за соблюдением установленных нормативов выбросов;

соблюдать правила эксплуатации сооружений, оборудования, предназначенных для очистки и контроля выбросов вредных веществ в атмосферный воздух;

обеспечивать соблюдение режима СЗЗ объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих вредное воздействие на атмосферный воздух;

обеспечивать своевременный вывоз загрязняющих атмосферный воздух отходов с соответствующей территории объекта хозяйственной и иной деятельности на специализированные места складирования или захоронения таких отходов, а также на другие объекты хозяйственной и иной деятельности, использующие такие отходы; в качестве сырья;

немедленно передавать информацию об аварийных выбросах, вызвавших загрязнение атмосферного воздуха, которое может угрожать или

угрожает жизни и здоровью людей либо нанесло вред здоровью людей и (или) окружающей природной среде, в государственные органы надзора и контроля.

Во исполнение требований Федерального закона «Об отходах производства и потребления» (ст. 11) индивидуальные предприниматели и юридические лица при эксплуатации предприятий, зданий, сооружений и иных объектов, связанной с обращением с отходами, обязаны:

соблюдать экологические, санитарные и иные требования, установленные законодательством Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды и здоровья человека;

разрабатывать проекты нормативов образования отходов и лимитов на размещение отходов в целях уменьшения количества их образования;

внедрять малоотходные технологии на основе новейших научно-технических достижений;

проводить инвентаризацию отходов и объектов их размещения;

проводить мониторинг состояния окружающей природной среды на территориях объектов размещения отходов;

предоставлять в установленном порядке необходимую информацию в области обращения с отходами;

соблюдать требования предупреждения аварий, связанных с обращением с отходами, и принимать неотложные меры по их ликвидации;

в случае возникновения или угрозы аварий, связанных с отходами, которые наносят или могут нанести ущерб окружающей природной среде, здоровью или имуществу физических лиц либо имуществу юридических лиц, немедленно информировать об этом территориальные органы МПР России, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Главным требованием к производству служит обеспечение рациональности природопользования — применение таких способов использования природных ресурсов, которые взаимно экономически и

экологически оправданны: предотвращают нарушения и загрязнения природной среды при оптимальных (минимальных) затратах на процесс. Поэтому системы экологической безопасности на предприятиях должны охватывать не только пространство рабочей зоны, но и всю территорию земельного отвода (при необходимости — прилегающую акваторию), места транспортировки и складирования продукции и отходов.

4. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ В ЧС

На федеральном уровне законодательную и нормативную правовую основу построения и функционирования РСЧС составляют Конституция РФ, более 60 федеральных законов, свыше 120 постановлений правительства РФ, 300 ведомственных приказов, положений и инструкций, регулирующих деятельность органов государственной власти в области защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера.

Основными из них являются следующие федеральные законы: «О защите населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера»,

Создание нормативно-правовой базы в области защиты населения и территорий от ЧС ведется по многим направлениям, основными из которых являются:

- разработка основных положений правового регулирования в сфере безопасности и ЧС;
- регулирование проблем охраны здоровья, санитарно-эпидемиологической безопасности в ЧС;
- решение вопросов охраны окружающей среды и экологической безопасности;
- регулирование проблем ядерной и радиационной безопасности, социальной защиты граждан;

- регулирование организации и управления процессами в сфере обеспечения безопасности населения;
- определение компетенции надзорных и контрольных органов.

Федеральные законы РФ:

- “О гражданской обороне” от 12.02.1998 г.;
- “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера” от 21.12.1994 г.;
- “Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей” от 14.07.1995 г.;
- “Об обороне” от 24.04.1996 г.;
- “О радиационной безопасности населения” от 09.01.1996 г.;
- “О промышленной безопасности опасных производственных объектов” от 21.07.1999 г.;
- “О безопасности гидротехнических сооружений” от 21.07.1997 г.
- «О государственном материальном резерве» и другие.

Указы Президента РФ:

- “О гражданской обороне” от 08.05.1993 г.;
- “Вопросы гражданской обороны Российской Федерации” от 27.05.1996 г.;
- “Положение о войсках гражданской обороны” от 27.05.1996 г.;
- “О структуре федеральных органов исполнительной власти” от г.;
- “Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий” от 02.08.1999 г.

Постановления Правительства РФ:

- “О создании локальных систем оповещения в районах размещения потенциально опасных объектов” от 01.03.1993 г.;
- “О порядке подготовки населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций” от 24.07.1995 г.;
- “О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций” от 05.11.1995 г.;
- “О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций” от 03.08.1996 г.;
- “О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера” от 13.09.1996 г.;
- “О реорганизации штабов по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям” от 23.11.1996 г.;
- “О порядке сбора и обмена в Российской Федерации информацией в области защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера” от 24.03.1997 г.;
- “О федеральной целевой программе по защите населения Российской Федерации от воздействия последствий чернобыльской катастрофы на период 2000 г.” от 28.02.1997 г.;
- “О порядке создания и использования резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций” от 10.11.1996 г.;
- “О создании (назначении) в организациях структурных подразделений (работников), специально уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны” от 10.07.1999 г.

Федеральный закон РФ “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера” действует на всей территории РФ и распространяется на отношения, которые формируются в процессе деятельности органов государственной власти РФ, субъектов РФ, органов местного самоуправления, предприятий, организаций и учреждений независимо от их организационно-правовой формы, должностных лиц и

граждан в области защиты населения и территорий от ЧС.

Целями закона являются: предупреждение возникновения и развития ЧС; снижение размеров ущерба и потерь от ЧС; ликвидация ЧС.

Закон определяет задачи единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС (РСЧС), а также границы зон ЧС. В нем закреплены полномочия Президента РФ, Федерального собрания РФ, Правительства РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления в области защиты населения и территорий от ЧС.

В этом законе изложены основные принципы защиты населения и территорий в ЧС, права и обязанности граждан РФ, а также обязанности организаций в этой области. Определены задачи в области подготовки населения. В законе утвержден порядок финансирования и материального обеспечения мероприятий по защите населения и территорий от ЧС. Изложен порядок осуществления надзора и контроля в области защиты населения и территорий от ЧС.

Постановлением правительства РФ в 1992 г. была создана **Российская система предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях (сокращенно РСЧС)**, преобразованная в 1995 г. в единую государственную систему предупреждения и ликвидации ЧС.

Целью ее создания было объединение усилий федеральных органов исполнительной власти, органов представительной и исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций, их сил и средств в области предупреждения и ликвидации ЧС природного и техногенного характера, защиты от них населения и территорий в мирное время. РСЧС функционирует одновременно с системой гражданской обороны.

Решая задачи по защите населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера, РСЧС является важным элементом системы национальной безопасности страны. Основными направлениями ее деятельности являются:

1) разработка предложений по государственной политике в области защиты населения и территорий от ЧС и их реализация. В частности, на РСЧС возложена задача разработки и осуществления государственных целевых программ в данной области;

2) управление функционированием РСЧС. Руководящий орган МЧС России — координирует деятельность органов государственного управления и органов местного самоуправления в области защиты населения и территорий от ЧС. В целях повышения эффективности этой деятельности Правительством РФ образована Межведомственная комиссия по предупреждению и ликвидации ЧС, являющаяся коллегиальным органом управления и предназначенная для межотраслевого регулирования в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Ее решения являются обязательными для выполнения федеральными органами исполнительной власти, а также органами исполнительной власти субъектов РФ. В подсистемах и звеньях РСЧС эту функцию выполняют органы управления ГОЧС и комиссии по чрезвычайным ситуациям;

3) контроль обеспечения соблюдения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и организациями законодательных, нормативных правовых актов, норм, стандартов и правил в области защиты населения и территорий от ЧС и устранение имеющихся нарушений. Контроль в области защиты населения и территорий от ЧС на федеральном уровне осуществляется МЧС России (при необходимости — совместно с федеральными надзорными органами, государственными надзорными и контрольными органами других федеральных органов исполнительной власти или их структурными подразделениями). На территориальном и местном уровнях контроль в области защиты населения и территорий от ЧС осуществляется органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления через соответствующие органы управления ГОЧС;

4) проведение профилактических мероприятий по предупреждению ЧС,

уменьшению их масштабов, снижению потерь и ущерба от них, а также осуществление аварийно-спасательных и других неотложных работ в ходе ликвидации возникших ЧС.

5) обучение специалистов РСЧС и населения действиям в ЧС. Подготовка и повышение квалификации специалистов РСЧС осуществляются в учреждениях повышения квалификации, на курсах, в специальных учебно-методических центрах и непосредственно по месту работы. Обучение населения действиям в ЧС осуществляется в учреждениях среднего и высшего образования, по месту работы в организациях и по месту жительства.

Основными задачами РСЧС являются:

- разработка и реализация правовых и экономических норм по обеспечению защиты населения и территорий от ЧС;
- осуществление целевых и научно-технических программ, направленных на предупреждение ЧС и повышение устойчивости функционирования организаций, а также объектов социального назначения в ЧС;
- обеспечение готовности к действиям органов управления, сил и средств, предназначенных и выделяемых для предупреждения и ликвидации ЧС;
- сбор, обработка, обмен и выдача информации в области защиты населения и территорий от ЧС;
- подготовка населения к действиям в ЧС;
- прогнозирование и оценка социально-экономических последствий ЧС;
- создание резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации ЧС;
- осуществление государственной экспертизы, надзора и контроля в области защиты населения и территорий от ЧС;
- ликвидация ЧС;
- осуществление мероприятий по социальной защите населения, пострадавшего от ЧС, проведение гуманитарных акций;
- реализация прав и обязанностей населения в области защиты от ЧС, а также

лиц, участвующих в их ликвидации;

— международное сотрудничество в области защиты населения и территорий от ЧС.

Федеральный закон «О защите населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера» определяет общие для России организационно-правовые нормы в области защиты населения, всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах РФ, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей природной среды от ЧС природного и техногенного характера. Основные цели закона: предупреждение возникновения и развития ЧС, снижение размеров ущерба и потерь от ЧС, ликвидация ЧС.

Объем и содержание мероприятий по защите населения и территорий от ЧС определяется, исходя из принципа необходимой достаточности и максимально возможного использования имеющихся сил и средств.

Постановлениями Правительства РФ от 24 июля 1995 г. № 738 «О порядке подготовки населения в области защиты от ЧС» и от 2 ноября 2000 г. № 842 «Об утверждении Положения об организации обучения населения в области гражданской обороны» определены основные задачи, формы и методы подготовки населения в области гражданской обороны и защиты от ЧС природного и техногенного характера. Все население страны делится на категории:

1. Руководящий состав хозяйствующих субъектов проходит обучение в областном УМЦ 1 раз в 5 лет.
2. Работники объектов экономики, входящие в состав формирований гражданской обороны, обучаются по 20-часовой программе по месту работы.
3. Работники объектов экономики, не входящие в состав формирований гражданской обороны, обучаются по 14-часовой программе по месту работы.
4. Студенты и учащиеся образовательных учреждений обучаются по соответствующим программам дисциплин БЖД и ОБЖ.

5. Неработающее население обучается по 10-ти часовой программе по месту жительства путем самостоятельного изучения действий в ЧС.

В целях проверки готовности органов управления к действиям в ЧС, проведения аварийно-спасательных работ и оказания первой медицинской помощи проводятся комплексные учения, командно-штабные учения и тренировки, тактико-специальные учения с формированиями гражданской обороны. КШУ, КШТ и ТСУ проводятся на объектах экономики ежегодно продолжительностью 8 часов.

Главная цель мероприятий по подготовке населения в области гражданской обороны и защиты от ЧС природного и техногенного характера - минимизировать ущерб в случае возникновения ЧС как в мирное, так и в военное время.

За последние 20 лет стихийные бедствия на Земле унесли жизни 3 млн. человек, ранено свыше 800 млн. человек, стоимость ущерба по подсчетам зарубежных специалистов превысила 100 млрд. долларов. Масштабы бедствий вынуждают пострадавшие страны обращаться за международной помощью. В составе ООН выделены подразделения, объединяющие специалистов для ликвидации последствий чрезвычайных происшествий. В 1971 г. Генеральной ассамблеей ООН был создан исполнительный комитет по оказанию медицинской помощи при стихийных бедствиях. В международном Комитете Красного Креста (МККК) объединены 125 национальных обществ Красного Креста. В 1975 г. в Женеве создано Международное общество медицины катастроф (МОМК) в составе около 30 государств, задачей общества является координация разработки проблем медицины катастроф в международном масштабе.

Руководство России принимает все меры по объединению усилий всех министерств и ведомств в предотвращении катастроф и ликвидации их последствий, в том числе и на законодательном уровне с привлечением депутатов Федерального собрания.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Коробко В.И. Охрана труда: учеб. пособие / В. И. Коробко. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. - 239 с. ISBN 978-5-238-01826-3
2. Белов С. В. Безопасность жизнедеятельности: учебник для вузов / С. В. Белов и др. 7-е изд. - М.: Высшая школа, 2007. - 616 с.
3. Басенко В. Г. Безопасность жизнедеятельности. Защита в чрезвычайных ситуациях: учеб, пособие / В. Г. Басенко, В. И. Гуменюк, М. И. Танчук. - СПб.: Изд-во СПбГПУ, 2008. - 259 с.
4. Основы безопасности труда : сб. норм. прав. актов / сост. В. В. Моисеев, РАНХиГС, Сиб. ин-т упр. – Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2013 – 496 с. ISBN 978-5-8036-0555-3
5. Ефремов С.В. Декларирование опасных производств: учеб, пособие / С. В. Ефремов, Н. В. Румянцева. - СПб.: Изд-во СПбГПУ, 2008. - 233 с.
6. Юртушкин В. И. Чрезвычайные ситуации: защита населения и территорий: учеб, пособие / В. И. Юртушкин. - М.: КНОРУС, 2008. - 368 с.

Оглавление

Аннотация.....	3
Введение.....	4
1. Проблемы обоснования правового регулирования безопасности жизнедеятельности.....	5
2. Нормативно-правовые основы охраны труда.....	8
3. Нормативно-правовые основы экологической безопасности.....	26
4. Нормативно-правовая база защиты населения и территорий в ЧС.....	71
Библиографический список.....	79