

Содержание

Предисловие	9
Введение	10
Список сокращений	11
Глава 1. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМА В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ	12
§ 1. Сущность экологической проблемы. Причины возникновения.....	12
§ 2. Природные ресурсы и состояние окружающей среды России	16
§ 3. Роль права в решении экологических проблем	20
Глава 2. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	24
§ 1. Понятие и предмет экологического права.....	24
§ 2. Система и структура экологического права. Метод правового регулирования экологических отношений.....	27
§ 3. Основные принципы экологического права	32
§ 4. Экологические правоотношения. Виды, субъекты, объекты	34
Глава 3. ИСТОЧНИКИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА	41
§ 1. Понятие и классификация источников экологического права	41
§ 2. Система источников экологического права	42
Глава 4. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВА ГРАЖДАН И НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ	51
§ 1. Общая характеристика экологических прав граждан и некоммерческих организаций.....	51
§ 2. Права и обязанности граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в области охраны окружающей среды	54
§ 3. Право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на иную экологическую информацию	59
Глава 5. ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ И ОБЪЕКТЫ	63
§ 1. Понятие права собственности на природные ресурсы	63
§ 2. Конституционные основы права собственности на природные ресурсы. Общая характеристика правового регулирования отношений собственности на природные ресурсы	65
§ 3. Объекты и субъекты права собственности на природные ресурсы ...	67
§ 4. Право государственной собственности на природные ресурсы	68

§ 5. Право муниципальной собственности на природные ресурсы	71
§ 6. Частная собственность на природные ресурсы	72
Глава 6. ПРАВО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ	74
§ 1. Понятие и классификация права природопользования	74
§ 2. Основания возникновения, изменения и прекращения права природопользования	80
§ 3. Права и обязанности природопользователей	82
Глава 7. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	84
§ 1. Понятие и общая характеристика экологического управления	84
§ 2. Система, структура и полномочия органов государственного экологического управления.....	88
Глава 8. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ	97
§ 1. Понятие и содержание экономического регулирования охраны окружающей среды и природопользования	97
§ 2. Планирование и финансирование в области охраны окружающей среды и природопользования	99
§ 3. Платежи и налоги в области охраны окружающей среды и природопользования	103
§ 4. Экономическое стимулирование охраны окружающей среды и природопользования.....	107
§ 5. Экологическое страхование	109
§ 6. Экологический аудит.....	110
Глава 9. НОРМИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ (ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ НОРМИРОВАНИЕ)	113
§ 1. Понятие нормирования в области охраны окружающей среды от загрязнения (экологическое нормирование)	113
§ 2. Виды экологических нормативов.....	116
§ 3. Нормирование в области охраны водных объектов от загрязнения.....	118
§ 4. Нормирование в области охраны атмосферного воздуха.....	122
§ 5. Нормирование в области охраны земель	126
Глава 10. ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА	129
§ 1. Понятие и значение оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС)	129

§ 2. Основные требования, принципы и содержание оценки воздействия на окружающую среду.....	131
§ 3. Этапы проведения оценки воздействия на окружающую среду.....	132
§ 4. Участие общественности в оценке воздействия на окружающую среду.....	133
§ 5. Понятие, значение и правовые основы экологической экспертизы	135
§ 6. Принципы и виды экологической экспертизы	136
§ 7. Объекты государственной экологической экспертизы.....	138
§ 8. Порядок проведения государственной экологической экспертизы	139
§ 9. Общественная экологическая экспертиза	141

Глава 11. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ..... 144

§ 1. Правовые основы информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды	144
§ 2. Экологический мониторинг (мониторинг окружающей среды)	146
§ 3. Государственный учет, отчетность, кадастры, реестры природных ресурсов и объектов	150

Глава 12. НАДЗОР (КОНТРОЛЬ) В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ (ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ НАДЗОР (КОНТРОЛЬ))..... 157

§ 1. Понятие, задачи и виды надзора (контроля) в области охраны окружающей среды (экологического надзора (контроля)).....	157
§ 2. Порядок организации и проведения государственного надзора в области охраны окружающей среды (государственного экологического надзора)	160
§ 3. Права, обязанности и ответственность государственных инспекторов в области охраны окружающей среды.....	162

Глава 13. ТРЕБОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ И ИНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ 165

§ 1. Общая характеристика хозяйственной и иной деятельности как объекта эколого-правового регулирования.....	165
§ 2. Экологические требования на стадии создания объектов хозяйственной и иной деятельности.....	167
§ 3. Экологические требования на стадии эксплуатации и выводе из эксплуатации хозяйственных и иных объектов	171

§ 4. Специальные экологические требования к отдельным видам хозяйственной и иной деятельности.....	173
--	-----

Глава 14. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	182
§ 1. Понятие и правовое регулирование экологической безопасности	182
§ 2. Правовой режим экологически неблагополучных территорий	185
§ 3. Правовое регулирование предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	187
§ 4. Правовое обеспечение радиационной безопасности	191
§ 5. Порядок обращения с химическими и биологическими веществами	195
§ 6. Порядок обращения с пестицидами и агрохимикатами	198
§ 7. Правовые требования к уничтожению химического оружия	199
§ 8. Правовые требования обращения с генно-модифицированными организмами.....	200

Глава 15. ПРАВОВЫЕ ТРЕБОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ И РАДИОАКТИВНЫМИ ОТХОДАМИ	204
§ 1. Понятие и виды отходов производства и потребления	204
§ 2. Правовое регулирование деятельности в области обращения с отходами производства и потребления	206
§ 3. Правовые требования обращения с радиоактивными веществами и радиоактивными отходами	210

Глава 16. ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ	216
§ 1. Понятие и виды юридической ответственности за экологические правонарушения	216
§ 2. Состав и классификация экологических правонарушений	217
§ 3. Юридическая ответственность за экологические преступления.....	219
§ 4. Административная ответственность за экологические правонарушения	222
§ 5. Дисциплинарная и материальная ответственность за экологические правонарушения	226

Глава 17. ВОЗМЕЩЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА (ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ)	229
§ 1. Понятие экологического вреда	229
§ 2. Основания юридической ответственности за причинение экологического вреда.....	230

§ 3. Особенности отношений в области возмещения экологического вреда.....	233
§ 4. Порядок возмещения экологического вреда	235
§ 5. Оценка экологического вреда и способы возмещения	237

Глава 18. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

И ОХРАНЫ НЕДР

§ 1. Понятие, содержание, принципы, объекты и субъекты права недропользования.....	242
§ 2. Виды пользования недрами и особенности правового режима участков недр, предоставляемых в пользование.....	249
§ 3. Государственное управление в сфере обеспечения рационального использования и охраны недр	253
§ 4. Порядок предоставления участков недр в пользование на условиях разрешительной системы, а также на условиях раздела продукции	256
§ 5. Требования в области охраны окружающей среды, рационального использования и охраны недр при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, ликвидации и консервации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых	258

Глава 19. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

И ОХРАНЫ ВОД (ВОДНОЕ ПРАВО).....

§ 1. Объекты водных отношений. Понятие и виды водных объектов.....	263
§ 2. Общая характеристика водных отношений.....	267
§ 3. Право пользования водными объектами. Виды водопользования. Порядок предоставления водных объектов в пользование.....	270
§ 4. Правовая охрана водных объектов.....	273
§ 5. Правовая охрана озера Байкал	278
§ 6. Правовое регулирование использования и охраны морей России	279

Глава 20. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

И ОХРАНЫ ЛЕСОВ (ЛЕСНОЕ ПРАВО).....

§ 1. Общая характеристика и принципы лесного законодательства	284
§ 2. Объекты и субъекты лесных отношений	286
§ 3. Виды использования лесов. Предоставление лесных участков. Договор купли-продажи лесных насаждений.....	290
§ 4. Охрана, защита и воспроизводство лесов	294

Глава 21. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЖИВОТНОГО МИРА (ФАУНИСТИЧЕСКОЕ ПРАВО)	300
§ 1. Понятие, содержание, объекты и субъекты права пользования объектами животного мира	300
§ 2. Особенности государственного управления в области использования и охраны объектов животного мира	303
§ 3. Виды, способы, условия и порядок пользования объектами животного мира.....	305
§ 4. Меры охраны объектов животного мира и среды их обитания	307
§ 5. Правовое регулирование охоты.....	312
§ 6. Правовое регулирование рыболовства.....	319
Глава 22. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА (АТМОСФЕРНОЕ ПРАВО)	329
§ 1. Понятие атмосферного воздуха и общие эколого-правовые проблемы его охраны	329
§ 2. Правовые меры охраны атмосферного воздуха.....	331
§ 3. Правовая охрана озонового слоя Земли и климатической системы	335
Глава 23. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ТЕРРИТОРИЙ	340
§ 1. Понятие и виды особо охраняемых природных территорий. Порядок учреждения и управления	340
§ 2. Правовой режим государственных природных заповедников и национальных парков.....	345
§ 3. Иные особо охраняемые природные территории.....	349
Глава 24. МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО	357
§ 1. Понятие международного экологического права.....	357
§ 2. Принципы международного экологического права.....	358
§ 3. Источники международного экологического права	360
§ 4. Международные экологические конференции	367
§ 5. Международные экологические организации.....	368
Заключение	374

Предисловие

Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА) приступает к изданию серии учебников и учебных пособий для бакалавров по направлению подготовки «Юрис-пруденция».

С 2011 г. Российская Федерация перешла на уровневую систему высшего профессионального образования, включающую уровни — бакалавриат и магистратуру. Министерством образования и науки Российской Федерации утверждены федеральные государственные образовательные стандарты высшего профессионального образования (ФГОС ВПО) по направлению подготовки 030900 «Юриспруденция» (квалификации (степени) «бакалавр» и «магистр»), разработанные Учебно-методическим объединением по юридическому образованию вузов Российской Федерации совместно с работодателями и их объединениями, в первую очередь с Ассоциацией юристов России.

Учебники, вошедшие в серию, полностью соответствуют требованиям ФГОС ВПО по направлению подготовки бакалавров «Юриспруденция», примерной основной образовательной программе бакалавриата, утвержденной Учебно-методическим объединением, и примерным программам учебных дисциплин, являющихся составной частью основной образовательной программы. Более того, все учебники подготовлены профессорско-преподавательским коллективом Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), который и разрабатывал примерные программы учебных дисциплин базовой части ФГОС ВПО бакалавриата.

Учебники и пособия по учебным дисциплинам вариативной части основной образовательной программы для бакалавров юриспруденции подготовлены в соответствии с учебным планом Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА).

Предложенная серия учебников и учебных пособий адресована студентам, обучающимся по программам бакалавриата, преподавателям вузов, практикующим юристам и всем интересующимся правом.

*Ректор Московского государственного юридического
университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА),
сопредседатель Учебно-методического
объединения по юридическому
образованию вузов Российской Федерации
В. В. Блажеев*

Введение

Экологическое право относится к дисциплине базового цикла, необходимой для профессиональной подготовки бакалавров по специальности «Юриспруденция».

Целью освоения учебной дисциплины «Экологическое право» является формирование у бакалавров комплексных знаний об основных нормах, понятиях и институтах экологического права, сущности и особенностях правового регулирования экологических отношений в Российской Федерации; системе действующего экологического законодательства; умений и навыков научной и практической деятельности в области правового регулирования экологических отношений, а также способности самостоятельно применять на практике полученные знания.

Входными знаниями, умениями и готовностью обучающегося, необходимыми для освоения дисциплины «Экологическое право» и приобретенными в результате изучения предшествующих дисциплин являются: владение общей юридической терминологией, понятиями и категориями теории государства и права, конституционного, гражданского, административного права, умение анализировать правовые нормы и практику их реализации, владение методами и способами получения информации, способность юридически правильно квалифицировать факты и обстоятельства, умение использовать основные положения и методы социальных, гуманитарных и экономических наук при решении профессиональных задач в сфере экологического права, а также осознание социальной значимости своей будущей профессии, обладание достаточным уровнем профессионального правосознания.

Список сокращений

- БВС СССР (РСФСР, РФ)** — Бюллетень Верховного суда СССР (РСФСР, РФ).
- БНА** — Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти.
- ВАС РФ** — Высший арбитражный суд Российской Федерации.
- ВС РФ** — Верховный суд Российской Федерации.
- ВВС СССР (РСФСР)** — Ведомости Верховного Совета СССР (РСФСР).
- Ведомости СНД и ВС РФ** — Ведомости Совета Народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации.
- ВК РФ** — Водный кодекс Российской Федерации.
- ГК РФ** — Гражданский кодекс Российской Федерации.
- ГрК РФ** — Градостроительный кодекс Российской Федерации.
- ЗК РФ** — Земельный кодекс Российской Федерации.
- КоАП РФ** — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.
- ЛК РФ** — Лесной кодекс Российской Федерации.
- Минприроды РФ** — Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.
- НК РФ** — Налоговый кодекс Российской Федерации.
- РГ** — Российская газета.
- САПП РФ** — Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации.
- СЗ РФ** — Собрание законодательства Российской Федерации.
- СУ РСФСР** — Собрание узаконений РСФСР.
- ТК РФ** — Трудовой кодекс Российской Федерации.
- УК РФ** — Уголовный кодекс Российской Федерации.

Глава 1.

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМА В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

План главы

1. Сущность экологической проблемы. Причины возникновения
2. Природные ресурсы и состояние окружающей среды России
3. Роль права в решении экологических проблем

Контрольные вопросы

Список рекомендуемой литературы

§ 1. Сущность экологической проблемы. Причины возникновения

В поисках лучших форм организации общества, развивая науку и производство, людям удалось поставить на службу собственным материальным и духовным интересам природные богатства и поддерживать условия для все более комфортабельной и благополучной жизни. Какое-то время успехи научно-технического прогресса поддерживали представление о безграничной власти человека над природой и безграничности самой природы. Но за последние десятилетия становится очевидным, что научно-технический прогресс и сопряженные с этим изменения в социальной, экономической и культурной сфере порождают кризис во взаимодействии человека и природы, который способен остановить поступательное развитие общества и привести к гибели человеческой цивилизации. Высказывается мысль о том, что технически развитое общество губит природу, губит самим фактом своего быстрого развития, своей техникой, своими необдуманными по отношению к природе действиями¹. А люди сознательно, в масштабе всей планеты, заменяют разумное, контролируемое управление средой стихийностью, производят наугад. И делают это в таком быстром темпе, каких не знала ранее история человечества². Ощущение власти над природой, безграничных возможностей будущего развития сменилось пониманием зависимости человека, его жизни и общественного роста от состояния природных ресурсов, ограниченность которых ставит ограничения и для развития.

¹ См.: Федоров Е. К. Экологический кризис и социальный прогресс. М., 1977. С. 4.

² Уорд Б., Дюбо Р. Земля только одна. М., 1975. С. 29.

Толчком к появлению таких взглядов стали проявившие себя со всей очевидностью к началу 70-х годов экологические проблемы.

Экологические проблемы характеризуются неблагоприятными изменениями качества природных условий, такими как загрязнение атмосферы, водоемов и почвы опасными или вредными веществами, истощением природных ресурсов, в том числе возобновляемых, деградацией природных объектов, выражающейся в ухудшении плодородия почв, нарушением гидрологического режима, сокращением видовой биоразнообразия.

Сущность экологической проблемы состоит в катастрофически быстром разрушении благоприятного состояния природной среды, которая обеспечивает жизнеспособность человека. Разрушение происходит под влиянием самого же человека, но не преднамеренно, а вынужденно, в результате утилитарной деятельности, объективно реализуемой при сложившейся модели общественного развития.

По всеобщему признанию, причинами экологических проблем являются свойственные развитию общества процессы:

- роста народонаселения;
- урбанизации;
- роста промышленного производства и расширения торговли¹;

— которые развиваются в условиях ограниченного природного пространства и ограниченности ресурсов природы, вовлекаемых в жизненный цикл общества при современном уровне знаний и возможностей их использования. Развитие этих процессов происходит настолько быстрыми темпами, что естественная самовосстанавливающая сила природы не успевает адаптироваться к возникающим под воздействием человеческого вмешательства изменениям, и в ее состоянии возникает опасный дисбаланс, грозящий природными катастрофами.

Одним из основных поводов для беспокойства о будущем человечества является рост населения на планете. Взаимодействие человека с природой началось с образования первых общественных форм, когда сам человек выделился из окружающей его природной среды. С этого времени человечество встало на путь демографического роста.

Исследования демографов и сведения ООН показывают, что численность населения на земном шаре в целом систематически возрастала. Если в первом столетии нашей эры население составляло 160 млн человек, то к 1000 году оно достигло 310 млн. К началу 19 столетия население превысило полутора миллиарда, а в 1930 г. — перешагнуло

¹ См.: Колбасов О. С. Экология, политика — право. М., 1976. С. 24.

через второй¹. За 70 последующих лет население Земли утроилось, а в 2011 году составило 7 млрд. Ожидается, что к 2050 году численность населения превысит 9 млрд человек².

Рост населения сопровождается изменениями в миграционной ситуации. Начиная с середины 20 столетия быстрыми темпами увеличивается число людей, проживающих в городах. Если в 1985 году в городах проживало 40% общего населения, то сегодня по имеющимся данным — 3,5 млрд, а к 2030 году ожидается, что в городах будет проживать 60% населения планеты³. Миграция в города вызывает увеличение концентрации населения, усугубляя экологические проблемы, особенно связанные с загрязнением окружающей среды, увеличением нагрузки на запасы пресной воды.

Рост населения сопровождается ростом производства. В 2005 году прирост валового внутреннего продукта составил 4,3%⁴ и продолжает расти.

Катализатором процессов роста служит постоянно растущая торговля и распространение модели рыночной экономики во всем мире. Как красочно описано влияние торговли на общественный рост и темпы освоения природы: «основой сложившегося порядка было стремление человека приобретать вещи и его желание вложить свой труд, знания и капитал для того, чтобы эти вещи иметь. Вполне вероятно, что технологические преобразования вообще не имели бы места, если бы их не стимулировали запросы мирового рынка»⁵.

Удешевление производства достигается за счет снижения затрат на предупреждение и устранение последствий, связанных с изменением природы в процессе хозяйственной деятельности. Это простое решение проблемы удешевления производства и, соответственно, получения преимуществ на рынке актуально и поныне, хотя охрана окружающей среды от загрязнения, разрушительного потребления природных ресурсов все шире сегодня интегрируется в экономическую политику большинства государств.

Действие этих процессов в своем сложном сочетании связано с постоянно усиливающимся вторжением человека в естественный мир природы и, по сути, с его разрушением. Рост населения, производства и потребностей рынка ускоряет процесс урбанизации. Урбанизация формирует экологически разрушительные модели взаимодействия человека с природной средой.

¹ См.: Численность населения мира // Материал из Википедии. www.ru.wikipedia.org

² См.: Что такое Рио + 20? Будущее, которое мы хотим. П. 21 // www.un.org

³ См.: Устойчивое развитие городов // www.un.org

⁴ См.: Мировая экономика // Материал из Википедии. www.ru.wikipedia.org

⁵ Уорд Б., Дюбо Р. Земля только одна. М., 1985. С. 44.

Как известно, у современного человека нет другого источника для роста и удовлетворения стремительно растущих потребностей, кроме потребления ресурсов биосферы¹, причем в обозримом будущем на пространстве в размерах планеты. Биосфера Земли начала формироваться примерно 5–6 млрд лет назад². Изменения в ее составляющих протекают чрезвычайно медленно. Используемые сегодня многие полезные ископаемые накапливались в литосфере на протяжении длительного периода. Так же медленно протекают процессы формирования климатической системы. В результате обитаемая часть планеты образовала систему, элементы которой находятся в определенном равновесии между собой. Интенсивно развивающиеся процессы общественного развития дестабилизируют естественное равновесие, вызывая риски природных катаклизмов и дефицит ресурсов.

Хотя общая площадь планеты громадна, пригодной для проживания остается примерно ее четвертая часть, составляющая основную часть суши. Соответственно, земельные ресурсы заведомо ограничены, а рост населения, урбанизация и развитие производства приводят к конкуренции между альтернативными видами использования территории, претендующими на один и тот же ее участок. И хотя, по оптимистическим прогнозам, на общей сухопутной территории может разместиться свыше 65 млрд человек³, вопрос о достаточности для существования этого числа ограниченного количества природных ресурсов остается открытым. По сравнению с началом 70-х годов потребление энергии увеличилось в полтора раза, хотя энергоносители, используемые в процессе производства и потребления, являются исчерпаемым ресурсом и, соответственно, дальнейший рост способен привести к дефициту этого ресурса уже в ближайшие 50 лет⁴.

Человек в процессе своей жизнедеятельности оказывает воздействие на состояние биосферы. В выбросах в атмосферный воздух и водные объекты, а также в отходах содержатся синтетические вещества, которые ранее вообще отсутствовали в природе. В результате выбросов не только происходит загрязнение окружающей среды, но и меняется прозрачность атмосферы и ее тепловой режим. Почти все природные ресурсы уже получили то или иное применение в хозяйстве, грозя дефицитом и дестабилизацией общественной жизни. В состоянии

¹ По определению, данному в Словаре-справочнике «Природопользование», биосфера — это область существования живого вещества, включающая нижнюю часть атмосферы, всю гидросферу и верхнюю часть литосферы Земли. *Реймерс Н. Ф.* Природопользование. М., 1990. С. 47.

² *Федоров Е. К.* Экологический кризис и социальный прогресс. М., 1977. С. 11.

³ См.: Там же. С. 34.

⁴ *Global Environment Outlook. No 3. 2002. UNEP. P. 34*

стресса находятся и возобновимые ресурсы, которые почти полностью используются.

Несмотря на то, что основными причинами экологических проблем остаются объективные процессы общественного развития, в их возникновении нельзя полностью исключать и субъективный фактор. Одной из причин является сильнейшая инерция развития взглядов ученых и политиков на природные ресурсы и окружающую среду. Многие из них до сих пор рассматривают природу как объект потребления, самонадеянно веря в возможности природы к самовосстановлению. Считается неразумным ограничивать экономический рост и вкладывать большие средства в предупреждение загрязнения и других негативных последствий экономического развития для состояния окружающей среды. На такой разрушительной политике строится законодательство, принимаются управленческие решения.

Такая общая картина динамики взаимодействия общества и природы заставляет признать, что экологические проблемы составляют реальную угрозу существованию людей и поэтому не могут оставаться без внимания и решения. Для их решения требуется принятие мер, направленных на предупреждение и устранение экологических последствий развития общества и выработки модели экологически безопасного взаимодействия человека и природы.

§ 2. Природные ресурсы и состояние окружающей среды России

Российская Федерация известна богатством своих природных ресурсов. Она является самым крупным по территории государством мира, расположенным на площади суши в примерно 17 млн кв. км¹. Акватория территориального моря, по имеющимся данным, составляет 7 млн кв. км, что соответственно увеличивает территорию страны. На территории России сосредоточено 55% черноземных почв мира и около 30% мировых запасов энергоносителей². Ее доля в разведанных мировых запасах нефти составляет 5,6%³, газа — 28%⁴, угля — 19%⁵. По разведанным запасам никеля, золота, серебра, платиноидов,

¹ См.: Россия в цифрах. Госкомстат России. 2001. С. 25.

² См.: Федеральным земельным органам исполнительной власти Российской Федерации 10 лет. Росземкадастр. 2000.

³ См.: Нефть // Материал из Википедии. www.ru.wikipedia.org

⁴ См.: Газовые гиганты // www.priroda.su

⁵ См.: Ископаемый уголь // Материал из Википедии. www.ru.wikipedia.org

алмазов Россия занимает 1–3 места в мире¹. Россия является одной из наиболее обеспеченных водными ресурсами стран, располагая более чем 10% только мирового речного стока². По ее территории протекает около 120 тысяч рек, и расположено около 2 млн озер³, среди которых одно из наиболее крупных озер мира — озеро Байкал, содержащее 19% мировых запасов озерной пресной воды⁴. Россия обладает и богатым животным миром. На ее территории обитает 320 видов млекопитающих, 732 видов птиц, десятки тысяч видов беспозвоночных⁵. Россия является одним из ведущих рыбохозяйственных государств и занимает десятое место в мире по уловам рыбы и других водных биологических ресурсов⁶.

В России находится более четверти сохранившихся неосвоенных лесов, которые составляют 22% мирового запаса лесных ресурсов⁷, которые играют определяющую роль в динамике парниковых газов Северного полушария, выполняя важную климаторегулирующую функцию⁸. Именно признание этой особой функции российских лесов, ее жизненно важной многофункциональности стало основанием признания лесов Конституционным Судом РФ «публичным достоянием многонационального народа России» и федеральной собственностью особого рода, при которой не допускается отчуждение участков лесного фонда⁹.

Богатство природных ресурсов составляет, несомненно, существенный природный потенциал для обеспечения экономически стабильного и благополучного будущего страны. Но можно ли, опираясь на эти впечатляющие характеристики, говорить о том, что России удалось избежать экологических проблем и не стоит предпринимать усилия по обеспечению рационального и бережного отношения к природе? Дополнительные цифры и факты позволят представить объективную картину в этой области.

¹ Минеральные ресурсы России. Специальный выпуск. Февраль 2002. С. 9.

² Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды в российской Федерации в 2009 году». С. 17 // www.mnr.gov.ru

³ Использование и охрана природных ресурсов в России. Национальная стратегия сохранения биоразнообразия. № 9.2001. С. 35 // www.bio.1september.ru

⁴ Байкал // Материал из Википедии. www.ru.wikipedia.org

⁵ Национальная Стратегия сохранения биоразнообразия России (данные за 2004 год) // www.bio.1september.ru

⁶ Список стран по добыче рыбы // Материал из Википедии. www.ru.wikipedia.org

⁷ Национальная Стратегия сохранения биоразнообразия России (данные за 2004 год) // www.bio.1september.ru

⁸ Там же. С. 56.

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Лесного кодекса РФ // СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

По официальным данным, проблемы минерально-сырьевой базы страны сегодня обострились. Это выражается в остром дефиците отдельных видов минерального сырья¹. Неофициальные источники указывают на такую проблему, как низкое качество полезных ископаемых (в среднем содержание полезных ископаемых в месторождениях составляет 35–50% ниже среднемировых) и их труднодоступность. Поэтому несмотря на наличие значительных разведанных запасов, степень их промышленного освоения достаточно низкая².

Подобным образом складывается положение дел с использованием водных биологических ресурсов. За 10 лет, с 1999 года, объем добычи рыбных запасов отечественным рыбопромысловым флотом сократился на 40%, и серьезно ухудшилось воспроизводство водных биологических ресурсов в результате воздействия экологических и антропогенных факторов³.

Располагая значительными водными ресурсами в целом ряде регионов, Россия испытывает острый дефицит в воде, обусловленный их неравномерным распределением, а также высоким уровнем загрязнения. На Европейский регион России, где проживает 70% населения, приходится около 8% стока. Только 1% исходной воды поверхностных источников питьевого водоснабжения соответствует нормативам качества для питьевых водозаборов. Воды больших рек страны — Волги, Дона, Кубани, Оби, Лены, Печоры, являющиеся основными источниками водоснабжения, оцениваются как «загрязненные», а притоки некоторых других рек — как «очень загрязненные»⁴.

Несмотря на большую площадь, занятую лесами (около 65% территории), и значительные запасы древесины (81,9 млрд м³) площади лесов, пригодных для эксплуатации, составляют около 30% лесного фонда, что связано, прежде всего, с низкой продуктивностью лесов.

Хотя обширные площади России, особенно Севера и Сибири, остаются мало освоенными, они вряд ли могут составлять эффективный резерв для экономического развития и для расселения людей, по крайней мере, в обозримой перспективе. Это объясняется сложными природно-климатическими условиями и географическим положением, требующими больших энергетических затрат и инвестиций для создания необходимой инфраструктуры. В силу этих причин основная

¹ Постановление Правительства РФ от 7 декабря 2001 г. № 860 «О федеральной целевой программе “Экология и природные ресурсы России (2002–2010 годы)”» // СЗ РФ. 2001. № 52 (Ч. II). Ст. 4973.

² Полезные ископаемые России // Материал из Википедии. www.ru.wikipedia.org

³ Зиланов В. Рыбные ресурсы России: приумножать и использовать, или делить и продавать? // Тихоокеанский вестник. 2001. 6 (31). 22 марта. Приложение к журналу «Северная Пасифика». www.npacific.ru

⁴ Там же.

нагрузка развития приходится на европейскую часть России, где сконцентрировано промышленное производство, развивается сельское хозяйство и интенсивно расселяются люди¹.

С этим же регионом связано основное число проблем загрязнения атмосферного воздуха, нехватки пригодной для потребления воды, истощения лесов, сокращения площадей сельскохозяйственных угодий, деградация ландшафтов, сокращение живых ресурсов и биоразнообразия.

Сельскохозяйственные угодья продолжают сокращаться². Из-за отсутствия средств не проводятся в необходимой мере мероприятия по рекультивации земель, вызывая развитие эрозии почв. Усиливаются процессы опустынивания. При этом на землях, подверженных опустыниванию, проживает около 50% населения и производится более 70% сельскохозяйственной продукции. Нарастает загрязнение земель токсичными веществами в зонах влияния промышленных центров³.

Все это свидетельствует о том, что Россия обладает богатым природным потенциалом, который составляет абсолютный резерв экономического роста на длительную перспективу. Однако его полное использование будет требовать не только значительных инвестиций, сокращая общие доходы, но и будет связано с дальнейшим вторжением в природные процессы, изменением и разрушением природы, создавая риски и угрозы здоровью и деятельности людей. Без постоянных и целенаправленных мероприятий по снижению негативного экологического эффекта развития, обеспечению рационального использования природных ресурсов экономический рост в условиях современных демографических процессов вызовет опасные социальные и экономические последствия, создавая угрозу устойчивому развитию общества.

Таким образом, Россия, как и другие страны мира, развивается в русле общих тенденций, присущих общественному развитию, и поэтому вынуждена решать сопутствующие экологические проблемы.

¹ Существует теория, согласно которой экономический потенциал страны оценивается не по абсолютной, а по эффективной территории. Под эффективной территорией понимается та часть, которая лежит вне экстремальных пространств, к которым относятся районы со средней температурой воздуха -2 градуса, расположенные выше 2000 м над уровнем моря. Примерно 58% территории страны находится в зоне вечной мерзлоты, а ее громадная территория не всегда выглядит как показатель богатого потенциала. По своей конфигурации она вытянута длинной полосой, что значительно снижает рентабельность экономического развития. Исходя из такого представления Россия по размеру эффективной территории стоит всего лишь на пятом месте в мире. *Моисеев Н. Н.* Агония России: Есть ли у нее будущее. Попытка системного анализа проблемы выбора. Зеленый мир. 1996. № 12.

² Там же. С. 53.

³ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2002 году». М., 2003.

Равно как и другие, Россия не может отказаться от их решения, так как на ее территории и в ее общественной системе действуют объективные факторы и причины, породившие эти проблемы.

§ 3. Роль права в решении экологических проблем

По меткому замечанию авторов книги «Земля только одна», человек обитает в двух мирах. Один из них — это естественный мир растений и животных, земли, воздуха и воды, который возник за миллиарды лет до появления самого человека¹. Этот мир дает человеку жизненно необходимые средства его существования. Вне естественного мира обитания жизнь людей невозможна, и современные научные достижения и технические возможности человека пока не нашли замены природным ресурсам. В мире природы властвуют объективные законы эволюции, основанные на динамичном стремлении природных процессов к равновесию.

Другой мир людей — это мир социальных институтов, искусств и ремесел, которые человек создает для себя с помощью орудий труда, знаний и мечты о целенаправленном преобразовании природы². Подобно природе, общество существует также как единый динамичный организм, стремящийся к балансу. Экономический и социальный баланс в обществе гарантирует мирное, бескризисное и безопасное существование людей. Для его поддержания в условиях роста и усложнения потребностей люди создают для себя правила общежития. С появлением государства эти правила приобретают правовые формы. Соответственно формируется законодательство, регулирующее взаимоотношения людей, а также институты, обеспечивающее его исполнение, соблюдение и принуждение к соблюдению. С помощью права определяются правила развития торговли, промышленности, регулируются трудовые отношения, защищается жилище, развивается образование. Эти правила позволяют менять поведение людей для достижения общего, исторически обусловленного общественного интереса и поддержания социального баланса.

Право, в отличие от законов природы, есть творение людей. Люди, определенным образом организовавшись, своей общей волей творят правовые нормы, придавая им в принципе общеобязательную юридическую силу. Право, по сравнению с законами природы уязвимо. Оно не имеет той внутренней императивной силы, которая присуща

¹ Уорд Б., Дюбо Р. Указ. соч. С. 27.

² См.: Там же.

законам природы. При определенных социально-экономических и политических условиях люди могут безнаказанно пренебречь правом, заменив его господством силы и произвола. Последствия от нарушения законов природы не подконтрольны сознательному управлению людьми. И даже технический прогресс, который делает людей менее зависимыми от природы, не способен подчинить законы эволюции природы, взаимодействия ее явлений и предметов, своим временным историческим желаниям и целям. Стихийное и необдуманное использование природных благ, без знания и учета законов природы, повышает риск опасного нарушения естественного подвижного баланса, вызывает необратимые изменения, способные лишить человека основы своего существования. Чтобы не допустить развития такого сценария, людям необходимо исправлять собственное поведение всеми доступными средствами, включая право, с учетом познанных объективных, как природных, так и исторических закономерностей, предопределяющих характер взаимодействия общества и природы.

Таким образом, между правом и экологическими проблемами возникает ясная связь, при которой право как средство и гарант устойчивости социальных отношений становится инструментом решения экологических проблем, так как способно через систему общих императивных норм и организационных действий по его исполнению изменить саму модель поведения людей в экологически благоприятную сторону. «Начался новый путь человечества — самоусовершенствования общественных механизмов в рамках сузившихся возможностей биосферы Земли. В дальнейшем преобразовании нуждается не природа, а мир людей. Он должен соответствовать великим законам жизни, а не волюнтаристски развиваться им вопреки»¹.

Экологические проблемы постепенно вызвали необходимость выделения самостоятельной сферы правового регулирования — общественных отношений, складывающихся в области использования природных ресурсов и охраны природы от негативных воздействий в процессе хозяйственной деятельности. Соответственно этому происходит формирование самостоятельной отрасли законодательства, содержащего необходимые правовые предписания, и институтов его исполнения. Задача права в области регулирования общественных отношений, складывающихся по поводу окружающего природного мира — определить такие правила поведения людей, которые будут основаны на знании законов природы и будут в максимально возможной степени следовать их императивной силе. Установление таких правил не может быть исчерпано одним действием, так как само познание

¹ Реймерс Н. Ф. Начала экологических знаний. М., 1993. С. 10.

природы бесконечно. По мере развития общества, особенно науки и техники, познавая глубже законы природы, люди будут корректировать свое поведение по отношению к природе, меняя соответственно правовые предписания. Но противопоставить свои исторические интересы законам природы или игнорировать их они не смогут.

Экологическое право продолжает быстро развиваться. Нельзя сказать, что в законодательстве государств, регулирующих экологические отношения, применяется единый шаблонный подход к правовому решению экологических проблем. Не существует и единой общепринятой теории, определяющей содержание и сферу правового регулирования экологического права. Это связано не только с существующими географическими или историческими различиями между государствами, либо с разной степенью проявления экологических проблем, но также с проявлением в различной степени материальных интересов использования природных ресурсов. Вместе с тем тенденция к согласованному правовому регулированию охраны и использования природы, в том числе путем обеспечения рационального, устойчивого природопользования, становится определяющей в формировании экологического законодательства в мире. Уже в большинстве государств действуют законы об охране окружающей среды, провозглашающие общие политические цели в этой области, а также правовые механизмы интегрированного подхода к регулированию природопользования и воздействий на окружающую среду. Но есть государства, которые сделали еще один значительный шаг вперед, избрав путь кодификации экологического законодательства на основе принципа устойчивого развития. Так, в Голландии в 1997 году принят закон «Об управлении окружающей средой», регулирующий все вопросы охраны окружающей среды от загрязнения, консервативной охраны природы, использования химических, биологических веществ, обращения с отходами, а также отношения по использованию природных ресурсов, включая земли¹. По этому же принципу построен Экологический кодекс Швеции, принятый в 1998 году и вступивший в силу 1 января 1998 года². После длительной подготовительной работы проведена кодификация экологического законодательства Франции в рамках принятого в 2000 году Экологического кодекса. В законе установлены общие принципы охраны окружающей среды, цели экологической политики, экологическая ответственность, а также меры регулирования пользования водами, лесами, атмосферным воздухом, охрана ценных экосистем³.

¹ www.eel.nl/Countries/NL/indxema/htm

² www.regeneringen.se

³ *Кромарек П.* О чудо-кодексе Франции. Экологическое право. № 5. 2002. С. 39–41.

Контрольные вопросы

1. В чем сущность и причины возникновения экологической проблемы общества?
2. Какова роль права в решении экологической проблемы?
3. Какие философские концепции лежат в основе развития экологического права?
4. Какие подходы правового регулирования экологических отношений сложились в странах мира?

Список рекомендуемой литературы

1. Глобальная экологическая проблема / отв. ред. Г. И. Морозов, Р. А. Новиков. М.: Мысль, 1988.
2. Колбасов О. С. Экология: политика — право. М., 1976.
3. Пырин А. Г. Природная среда общества. Российское философское общество. М., 2006.
4. Реймерс Н. Ф. Начала экологических знаний. М.: МНЭПУ, 1993.
5. Реймерс Н. Ф. Природопользование. М.: Мысль, 1990.
6. Уорд Б., Дюбо Р. Земля только одна. М.: Прогресс, 1985.
7. Федоров Е. К. Экологический кризис и социальный прогресс. М., 1977.
8. Экологические проблемы: что происходит, кто виноват и что делать? М.: МНЭПУ, 1997.

Глава 2.

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

План главы

1. Понятие и предмет экологического права
 2. Система и структура экологического права. Метод правового регулирования экологических отношений
 3. Основные принципы экологического права
 4. Экологические правоотношения. Виды, субъекты, объекты
- Контрольные вопросы
Список рекомендуемой литературы

§ 1. Понятие и предмет экологического права

В ответ на проявившие себя за последнее время в России экологические проблемы, связанные с деградацией природных объектов, отдельных экосистем и окружающей среды в целом, в российской правовой системе формируется **экологическое право как самостоятельная отрасль права**. Формирование самостоятельной отрасли отражает объективно появившуюся потребность общества организовать жизнедеятельность людей экологически благоприятным образом, т. е. с учетом познанных объективных закономерностей, предопределяющих характер взаимодействия общества и природы. Соответственно целью экологического права является конструирование такой модели поведения людей, при которой будет обеспечено эффективное использование природных объектов и надлежащее качество окружающей среды в целом как основы жизни общества и условие его дальнейшего развития. На практике экологическое право выступает как система ограничений и дозволений, система правовых мер стимулирования рационального природопользования и охраны окружающей среды, касающаяся, главным образом, экономической деятельности по эксплуатации природных ресурсов и разнообразных воздействий на природу. Самостоятельный характер экологического права означает, что эта отрасль существует отдельно от других отраслей права и имеет собственную сферу правового регулирования, составляющую предмет этой отрасли.

Общественные экологические отношения — **предмет экологического права**. Они представляют собой юридически значимые связи,

взаимозависимости между субъектами права, возникающие в процессе их взаимодействия и касающиеся использования природных объектов и природных ресурсов, реализации прав собственности на них, охраны окружающей среды от загрязнения, других негативных воздействий и деградации и создания опасности такой деградации в результате хозяйственной и иной деятельности людей, государственного управления в области охраны окружающей среды и природопользования, а также отношения, возникающие в связи с неблагоприятным воздействием опасных природных явлений (стихийных бедствий) на человека. Земельные, водные, лесные, горные, фаунистические и атмосферные отношения в то же время являются экологическими, ибо земля, воды, леса, недра, животный мир и атмосферный воздух — составные и неразрывно связанные между собой части окружающей природной среды.

Для определения круга и содержания экологических отношений как предмета экологического права наиболее принципиальное значение имеет теоретическое деление всего материального мира на общество и природу.

Общественные отношения по поводу использования и охраны природы являются экологическими, а все другие, складывающиеся между людьми по поводу материальных объектов, ставших частью социальной среды, выступают предметом других отраслей права. По лаконичному и точному определению одного из классиков экологического права общество — это совокупность живущих на Земле людей, а природа — это все, что находится вне общества¹. В теоретическое понятие общества помимо людей также входят товарно-материальные ценности как выделенные из природной среды и вошедшие в структуру общества соединения вещества природы с человеческим трудом. Другую часть материального мира составляет природа как единство взаимодействующих природных объектов, являющихся окружением общества и включающая не только девственную, созданную за пределами деятельности человека часть материального мира, но и продукты человеческого труда, не выделенные из природной среды². Таким образом, посаженный лес либо искусственное водохранилище, равно как и естественным образом появившиеся леса и водоемы, будут отнесены к природе, а все общественные отношения, реализуемые по поводу их использования или охраны, будут предметом экологического права. Отношения по поводу пользования питьевой водой, поступившей в систему городского водоснабжения либо древесиной, вступившей

¹ Колбасов О. С. Экология: политика — право. М., 1976. С. 8.

² Там же. С. 12.

в торговлю, исключаются из круга общественных экологических отношений и входят в предмет других отраслей права.

Сегодня взаимодействие человека и природы происходит через сложную цепочку взаимоотношений и выражается в проявлении целого комплекса взаимосвязанных экологических интересов, не всегда позволяющих точно выделить и обособлять части природы, по поводу которых такие действия совершаются. К примеру, отношения между гражданами и органами государственной власти, выражающиеся в реализации права граждан на получение экологической информации и обязанности государственных органов ее предоставить, будут экологическими, хотя действия этих субъектов прямо не связаны с окружающей средой, не направлены на использование природных объектов. Экологический характер этих отношений обусловлен тем, что они являются составной, хотя и юридически обособленной частью экологических отношений, и связаны с эксплуатацией предприятий — источников загрязнения, информация о воздействиях с которых является объектом возникших отношений. Предприятия обязаны предоставлять информацию о своих воздействиях на окружающую среду, государство обязано вести наблюдение, или мониторинг, за состоянием окружающей среды и предоставлять полученную информацию гражданам. В связи с таким сложным многоступенчатым проявлением экологических отношений, наиболее адекватно предмет экологического права определяется термином «**экология**», под которой следует понимать совокупность общественных отношений, олицетворяющих всю жизнедеятельность человечества во взаимодействии с природой. Именно в таком смысле экология является предметом правового регулирования и титулообразующим понятием для экологического права. В таком смысле экология означает и саму природную среду, взятую в ее качественной оценке людьми, и воздействие на нее людей, и, наоборот, воздействие людей на природу. Несмотря на то что изначально экология определялась как наука о взаимодействии живого организма с окружающим его материальным миром, в дальнейшем в силу исторических закономерностей такой аспект понятия экологии постепенно отходит в чисто научную область, на второй план. На первый план выдвигается практическая экология современности, понимаемая как социальная экология, как сфера человеческой жизнедеятельности, в которой происходит взаимодействие общества с окружающей его природной средой. Поэтому наименование отрасли «экологическое право» сегодня является оправданным.

К настоящему моменту экологическое право достигло высокого уровня развития. Создан огромный правовой материал, выраженный

в экологическом законодательстве Российской Федерации, который составляет **содержание отрасли экологического права**.

Вместе с тем экологическое право, несмотря на достигнутый высокий уровень развития, находится в состоянии эволюции, и этот процесс не завершился. Развитие экологического права определяется новыми познаниями в области взаимодействия общества и природы, меняющимися потребностями правового регулирования под влиянием изменений в условиях общественной жизни. Соответственно корректируются правовые требования к поведению людей, появляются новые институты, и происходят другие структурные и содержательные изменения внутри отрасли и между отраслями права.

Экологическое право как самостоятельная отрасль находится в процессе своего развития и дальнейшего формирования, которому соответствуют сложные процессы научных дискуссий и обоснований, постепенного практического воплощения в законодательстве разумных, соответствующих объективным закономерностям и общественным интересам подходов и правовых решений.

§ 2. Система и структура экологического права. Метод правового регулирования экологических отношений

Определить систему экологического права как отрасли права задача непростая, так как в решении экологических проблем участвует все право в глобальном и национальном масштабах. Тем не менее определение системы права имеет важное значение для решения экологических задач, стоящих перед государством, так как выделение системы отрасли позволяет упорядочить пространственно ограниченную группу общественных отношений на основе единых принципов, подходов и методов правового регулирования.

Система права, равно как и экологического права, отражает предметную характеристику отрасли — общий круг и видовое разнообразие общественных отношений, на регулирование которых направлены правовые нормы. **Система права** — это единство предметно связанных между собой норм, которое является отражением системы общественных отношений и, по сути, совпадает с понятием предмета правового регулирования. Исходя из этого, и если следовать нормативной концепции, то **систему экологического права** можно определить как единство взаимосвязанных правовых норм, правил поведения (и, соответственно, правовых нормативных актов — законов, указов,

постановлений, решений, распоряжений, правил, положений и др.), предназначенных для регулирования общественных экологических отношений.

Соответственно эти нормы не входят в систему других отраслей права, хотя система экологического права не существует изолированно и формируется во взаимодействии с другими отраслями права, и в первую очередь административным и гражданским. Наличие собственного предмета правового регулирования, не совпадающего с предметом правового регулирования любой другой отрасли права, является основным критерием отграничения экологического права от других отраслей, позволяющим признать самостоятельное место экологического права в системе российского права.

Таким образом, систему экологического права образуют правовые нормы, регулирующие все общественные отношения, связанные с реализацией права собственности, предоставлением в пользование и с использованием природных объектов, отдельных экосистем, включая нормы, направленные на предупреждение отрицательных изменений в состоянии окружающей среды и восстановление нарушенных природных условий. Нормы земельного, водного, горного, лесного, атмосферного и фаунистического права входят в систему экологического права. Они не могут быть рядом, они находятся внутри его.

Если система дает предметную, горизонтальную характеристику права, то **структура** — это вертикальное построение отрасли, иерархия норм, их построение и взаимное положение. Юридическая норма, регулирующая экологические отношения — первичная ячейка права, элементарная единица в системе экологического права — представляет собой правило поведения соответствующих субъектов по отношению к окружающей среде и ее отдельным компонентам. Группы правовых норм объединяются и образуют различные по объему норм структурные образования — подотрасли и комплексные институты экологического права по признаку однородности регулируемых общественных отношений.

Нормы, регулирующие отношения по поводу использования и охраны отдельных природных объектов, объединяются в подотрасли земельного, водного, горного, лесного, фаунистического, атмосферного и заповедного права. Параллельно подотраслям существуют комплексные институты экологического права, объединяющие нормы, направленные на охрану окружающей среды в целом, а не отдельных природных объектов. К ним относятся институты нормирования в области охраны окружающей среды обращения с отходами, обеспечения экологической безопасности, институты государственного экологического управления, экологической экспертизы, институт экологических

прав граждан и некоторые другие. В свою очередь каждая подотрасль имеет свою внутреннюю структуру, когда нормы этих подотраслей также по принципу регулирования однородных отношений объединяются в институты, которые, в отличие от вышеупомянутых, не являются комплексными, так как включают общественные отношения по поводу каждого природного объекта в отдельности. К примеру, система водного права включает институт права собственности на водные объекты, права водопользования, правового режима территориального моря и другие. Вместе с тем следует помнить, что выделение институтов экологического права — процесс динамичный. Изменения в экологической политике, появление новых экологических проблем, воздействий на окружающую среду, новых форм природопользования создают условия для формирования новых институтов, исчезновения или преобразования старых. Динамичность экологического права особенно заметна в настоящее время, когда в условиях экономических и политических реформ требуется решение новых проблем. К примеру, достаточно новым является институт правового регулирования генно-инженерной деятельности, институт экологических прав граждан. Существенные изменения произошли в системе комплексного института обращения с отходами. Здесь не только появились новые правила, скажем, связанные с установлением процедуры лицензирования обращения с отходами, но и правила, определяющие отношения собственности на отходы, обращения с радиоактивными отходами. Более статично происходит развитие подотраслей экологического права, хотя и здесь можно ожидать изменений. К примеру, освоение космоса может создать основу для развития новой подотрасли экологического права — космического права.

Несмотря на такое ясное структурное построение норм экологического права, подотрасли и институты не обладают полной автономией, границы между ними подвижны, а нередко и условны. Примером может служить соотношение между подотраслью, скажем, водного права и комплексным институтом экологической безопасности. Так, безопасность гидротехнических сооружений обеспечивается не только путем установления специальных требований по декларированию безопасности, планированию действий в чрезвычайных ситуациях, но и мерами регулирования водопользования такими сооружениями.

Дополнительным критерием, позволяющим признать определенную группу правовых норм, самостоятельно образующих ту или иную отрасль права, является наличие **метода правового регулирования** соответствующей обособленной группы общественных отношений. Под методом правового регулирования следует понимать юридические приемы, способы, средства правового воздействия на поведение субъектов

права. Опираясь на общепризнанные положения общей теории права о методах правового регулирования (и не углубляясь в сложную научную дискуссию, выходящую за рамки экологического права)¹, следует выделить два основных метода, применяемых для регулирования всех видов общественных отношений — **гражданско-правовой, или диспозитивный, и административно-правовой, или императивный.**

Гражданско-правовой метод основывается на принципах юридического равенства участников отношений, автономии воли и свободы выбора решения. Он главным образом используется в договорных отношениях. Применение административно-правового метода распространяется на отношения юридически неравных субъектов, когда один из них наделяется властными полномочиями и определяет условия поведения другого субъекта. Здесь действуют отношения власти и подчинения и используются приемы предписаний, запретов, дозволений. Этот метод применяется в случаях, когда субъектами отношений с одной стороны выступает государство и муниципальные образования, от имени которых действуют органы государственной власти и органы местного самоуправления, а с другой — все иные субъекты.

В правовом регулировании экологических отношений используется **сочетание гражданско-правовых и административно-правовых методов при сохранении доминирующих позиций за последними.** Такое особое сочетание составляет собственный метод правового регулирования экологических отношений. Применение этого метода обусловлено рядом причин. Прежде всего, применение административно-правовых методов вызвано признанием права государственной собственности на преобладающую часть природных объектов и ресурсов. Соответственно государство при предоставлении природных объектов, находящихся в государственной собственности в пользование, обязано действовать в публичных интересах. Публичные интересы также очевидно преобладают перед частными при регулировании хозяйственной деятельности, когда она вызывает загрязнение и другие негативные последствия для состояния окружающей среды, учитывая, что такие последствия прямо связаны с состоянием здоровья и благополучия населения. Соблюдение публичных интересов не допускает вынесение решений о предоставлении природных объектов исходя из свободы воли субъектов. Требования по использованию лесов или вод должны быть едиными для всех потенциальных природопользователей, не допускающими исключений, основанных на желании или воле отдельных субъектов. Даже договоры природопользования не являются по юридической природе

¹ Колбасов О. С. Указ. соч. С. 8.

гражданско-правовыми, хотя гражданско-правовой метод здесь применяется (например, при определении конкурсного или аукционного порядка предоставления природных объектов в пользование), так как не являются свободно заключаемыми, а процессуально и материально подчиняются общим требованиям, выраженным в законодательстве. Так, постановлением Правительства РФ от 12 марта 2008 г. № 165 «О подготовке и заключении договора водопользования»¹ утверждены правила подготовки и заключения договора водопользования и форма примерного договора водопользования. Уполномоченные государственные органы исполнительной власти соответственно не вправе заключать договоры, нарушающие общие правила, т. е. исключают свободу воли субъектов этих отношений.

Доминирование административно-правового метода обусловлено также тем, что экономически обеспечение рационального природопользования и надлежащего качества окружающей среды со стороны субъектов хозяйственной деятельности остается затратной деятельностью. В условиях рыночной экономики, основанной на стремлении к получению прибыли и частной собственности на имущество таких субъектов, только властные предписания, обеспеченные государственным принуждением, способны обеспечить необходимое качество окружающей среды. Вмешательство государства в хозяйственную деятельность в этом случае опирается на единую, законодательно закрепленную государственную волю.

Гражданско-правовые методы правового регулирования экологических отношений позволяют повысить экономическую эффективность экологических отношений путем применения приемов, установления гибкой системы платежей, отношений имущественной ответственности за нарушение договорных обязательств. Гражданско-правовой метод применяется также при совершении сделок с природными объектами между различными собственниками и пользователями при соблюдении ограничений, установленных экологическим законодательством.

Таким образом, в соответствии с основными общетеоретическими признаками отраслей права экологическое право может быть признано самостоятельной отраслью, т. к. имеет собственный предмет и метод правового регулирования. Предметом являются общественные экологические отношения, т. е. все отношения между субъектами права, как прямо, так и опосредованно связанные с окружающей средой. Метод правового регулирования выражается в особом сочетании и специфике применения гражданско-правового и административно-правового методов.

¹ СЗ РФ. 2008. № 11. Ч. 1. Ст. 1033.

§ 3. Основные принципы экологического права

В регулировании экологических отношений значительную роль играют нормы, закрепляющие принципы экологического права. По классическому определению, **принципы права** — это выраженные в праве исходные нормативно-руководящие начала, характеризующие его содержание, его основы, закрепленные в нем закономерности общественной жизни¹. Соответственно принципы экологического права — это общие положения права, определяющие его содержание и закрепляющие политику государства в области охраны окружающей среды. Принципы экологического права цементируют отрасль, обеспечивают единство правового регулирования всего разнообразия экологических отношений. Они закрепляются в положениях законодательства, в нормах, именуемых декларативными. Нормы-принципы экологического права не регулируют экологические отношения детально. Их назначение — сформулировать задачи права, государственную политику в соответствующей области, способствовать правильному применению других норм, направлять юридическую практику. Соответственно нормы, определяющие правила поведения, не должны противоречить принципам права, а в случае противоречия могут быть оспорены, хотя практически достигнуть такого результата будет не просто.

С учетом сложной структуры экологического права, состоящей из подотраслей и комплексных институтов, принципы экологического права можно объединить в две группы — общие и специальные. **Общие принципы** выражены в законах, регулирующих отношения по поводу окружающей среды в целом. Это Федеральные законы «Об охране окружающей среды», «Об экологической экспертизе», «О радиационной безопасности населения», «О государственном регулировании генно-инженерной деятельности», «Об отходах производства и потребления» и др.

В соответствии с общими принципами экологического права, перечисленными в ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды», экологическое право развивается исходя из принципов соблюдения права человека на благоприятную окружающую среду, а также соблюдения других экологических прав граждан — права на информацию о состоянии окружающей среды, права на участие в принятии решений, затрагивающих их права на благоприятную окружающую среду. Кроме того, в основе развития экологического права лежит принцип обеспечения устойчивого развития общества,

¹ Алексеев С. С. Проблемы теории права. Т. 1. Свердловск, 1972. С. 102.

рационального использования природных ресурсов, экологической безопасности, сохранения биологического разнообразия. Общим принципом проведения экологического надзора является его независимость, а общим принципом природопользования является его платность. Правовое регулирование природопользования и осуществления экологически значимой деятельности основывается также на принципе запрещения хозяйственной и иной деятельности, последствия которой непредсказуемы для окружающей среды. В основе механизма нормирования воздействий на природные среды (загрязнения окружающей среды) лежит принцип обеспечения снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности путем внедрения наилучших существующих технологий. Экологическое право должно также основываться на принципе международного сотрудничества, в соответствии с которым право не только не должно препятствовать такому сотрудничеству, но и надлежащим образом обеспечивать исполнение международных обязательств Российской Федерации, выраженных в международных договорах Российской Федерации.

Специальные принципы закреплены в природоресурсном законодательстве и дифференцированы с учетом естественно-физических особенностей каждого природного объекта и интересов общества, связанных с их использованием и охраной.

В основе регулирования лесных отношений лежат принципы обеспечения многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах, воспроизводства лесов и др.

Принципы водного права выражены в нормах, определяющих цели водного законодательства, и включают обеспечение прав граждан на чистую воду и окружающую среду, поддержания оптимальных условий водопользования, качества поверхностных и подземных вод в состоянии, отвечающем санитарным и экологическим требованиям, защиты водных объектов от загрязнения, засорения и истощения, предотвращения или ликвидации вредного воздействия вод, сохранения экологического разнообразия водных экосистем.

Сохранение биологического разнообразия, обеспечение устойчивого использования его компонентов, создание условий для устойчивого существования животного мира, сохранения генетического фонда диких животных и иной защиты животного мира как неотъемлемого элемента природной среды составляют принципы фаунистического права.

§ 4. Экологические правоотношения. Виды, субъекты, объекты

Под **экологическими правоотношениями** понимаются урегулированные нормами экологического права общественные отношения в сфере взаимодействия общества и природы. **Содержание экологических правоотношений** составляет человеческая деятельность по поводу охраны окружающей среды, использования ее отдельных природных объектов, которая выражается в реализации участниками этих правоотношений, предусмотренных законодательством прав и обязанностей.

Для характеристики экологических правоотношений в юридической науке используется метод их классификации **на виды** посредством распределения правоотношений по группам в соответствии с выбранными критериями. Наиболее существенное значение для характеристики экологических правоотношений имеет их классификация по структурным единицам экологического права — комплексным институтам отрасли, подотраслям экологического права и составляющим эти подотрасли институтам.

Выделение комплексных институтов экологического права позволяет обособить такие группы правоотношений, как правоотношения реализации экологических прав граждан, правоотношения обеспечения экологической безопасности, правоотношения обращения с отходами, правоотношения использования химических, биологических веществ в производстве, правоотношения государственного экологического управления, правоотношения юридической ответственности за экологические правонарушения.

Подотраслям экологического права соответствуют земельные, горные, водные, лесные, фаунистические (или правоотношения в сфере охраны и использования животного мира), атмосферные (или правоотношения в сфере охраны и использования атмосферного воздуха) и правоотношения в области охраны и использования ценных экосистем. В соответствии с делением каждой подотрасли на институты экологические правоотношения в рамках каждой подотрасли представлены как стандартными видами, так и специальными, характерными только для данной подотрасли видами. Среди стандартных видов правоотношений можно назвать правоотношения собственности, правоотношения природопользования, правоотношения охраны соответствующих природных объектов. Эти виды правоотношений присущи водным, горным, лесным и иным правоотношениям, складывающимся в рамках каждой подотрасли, хотя их содержание может иметь определенные различия. Специальные виды правоотношений, охватывают те, которые отражают специфику правового режима

соответствующих природных объектов. В системе водных правоотношений можно выделить правоотношения, складывающиеся, например, в области использования подземных вод, территориального моря, а в горных — правоотношения по добыче полезных ископаемых, правоотношения ведения геологической разведки.

Для характеристики любых правоотношений, равно как и экологических, требуется определить субъектов и объектов этих правоотношений.

Различают два понятия **субъектов экологических правоотношений**. В первом случае о субъекте говорится как о возможном по закону участнике экологических правоотношений, во втором — как о реальном носителе субъективных прав и обязанностей. Субъекты экологических правоотношений могут приобретать специальные наименования. Так, субъектами отношений государственной экологической экспертизы являются заказчики документации, субъектами отношений по обращению с радиоактивными материалами — источники ионизирующего излучения, субъектами отношений пользования природными объектами — природопользователи, которые, в свою очередь, в зависимости от вида природного объекта могут именоваться лесопользователями, водопользователями, недропользователями, землепользователями и т. д.

Все субъекты экологических правоотношений делятся на две группы: физических и юридических лиц. Особым участником экологических правоотношений являются Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования. Особенность их положения заключается в том, что в реальных правоотношениях данные участники представлены различными государственными и негосударственными органами, которые выступают от имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Субъекты экологических правоотношений как потенциальные носители прав и обязанностей должны обладать свойством, которое общей теорией государства и права определяется как правоспособность, т. е. способность лица (физического и юридического) иметь права и нести обязанности.

Понятие субъекта экологических правоотношений имеет и второй аспект, когда речь идет о реальных участниках фактически имеющих место экологических правоотношений. В этом случае недостаточно обладать только потенциальным правом участвовать в экологических правоотношениях. Каждый потенциальный субъект должен дополнительно отвечать определенным требованиям, предъявляемым к его субъективным качествам. Здесь возникает понятие дееспособности

потенциального субъекта, или способности лица своими действиями приобретать права, создавать для себя обязанности, а также нести ответственность за совершенные правонарушения. Дееспособность юридических лиц возникает с момента их образования (государственной регистрации).

Если исходить из признанного общетеоретического определения, то **объектами** в правоотношениях выступают разнообразные материальные и нематериальные блага¹. Что касается материальных благ как **объектов экологических правоотношений**, то они включают ту часть материального мира, которая именуется окружающей средой, юридически представленной ее отдельными компонентами — природными объектами либо природными комплексами. Не относятся к окружающей среде те предметы окружающего человека материального мира, которые были выделены трудом человека из окружающей среды и вошли в структуру общества². Так, добытая нефть не относится к окружающей среде, хотя по своим характеристикам может не отличаться от еще не добытой, находящейся в месторождении. Соответственно в первом случае, действия, связанные с использованием добытой нефти, скажем, ее транспортировкой, хранением либо продажей не регулируются нормами экологического права до тех пор, пока такая деятельность не оказывает воздействия на окружающую среду, а извлечение нефти из месторождения подчиняется правилам горного законодательства. Для разграничения подобных отношений в законодательстве используется метод определений. Юридическое определение окружающей среды дано в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», а определения подавляющего большинства природных объектов имеются в природоресурсном законодательстве. Так, по Водному кодексу объектами водных отношений выступают водные объекты, под которыми следует понимать сосредоточение вод на поверхности суши в формах ее рельефа либо в недрах, имеющие границы, объем и черты водного режима. Федеральный закон «О животном мире» определяет животный мир как совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящиеся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны. В отдельных случаях концентрированные определения объектов отсутствуют, а понятие природного объекта раскрывается при помощи классификаций. К примеру, юридического определения леса как объекта лесных правоотношений нет

¹ *Алексеев С. С.* Указ. соч. С. 332.

² *Колбасов О. С.* Указ. соч.

в Лесном кодексе, хотя лес как такой объект постоянно упоминается по всему тексту закона. Одновременно к объектам лесных отношений отнесены лесные насаждения, лесные ресурсы, лесные участки, земли лесного фонда. Отсюда становится ясно, что лесом будет все, что растет и признано лесными насаждениями, лесными ресурсами на лесных участках и землях лесного фонда.

Более сложно обстоит дело с определением окружающей среды. Хотя такое определение и имеется, оно не может использоваться для определения объекта экологических отношений, так как некорректно отражает сложившееся и выраженное в праве понимание такого объекта и не соответствует смыслу экологического законодательства в целом. По определению закона, окружающая среда — это совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов. Таким образом, к окружающей среде отнесена и другая половина материального мира — здания, транспорт, продукция и другие товарно-материальные ценности, которые, если следовать смыслу определения, следует охранять мерами, предусмотренными законом «Об охране окружающей среды». Справедливости ради следует отметить, что сам закон не опирается на собственное определение и все же устанавливает требования использования и охраны окружающей среды как природного мира, исключая природно-антропогенные объекты.

Объектами в реальных экологических правоотношениях выступают юридически и физически индивидуально обособленные части природных объектов. Так, если общим правилом установлено, что водный объект может быть объектом водных отношений, то реализовать это правило можно лишь выделив конкретному заинтересованному лицу индивидуально определенную часть акватории. Подобным образом объектом отношений недропользования будет участок недр, также обозначенный на местности и на картографических документах, а отношений пользования животным миром — отдельные представители охотничьих ресурсов либо водных биоресурсов, которые обособляются путем определения места, времени ведения охоты или рыболовства, количества (объема) разрешенных для добычи конкретных видов животных. Природные объекты обособляются не только физически, т. е. отграничиваются на местности, но и юридически, путем закрепления прав конкретных субъектов в правоудостоверяющих документах (разрешениях, лицензиях, договорах).

За последнее время в составе объектов экологических правоотношений стали выделяться и нематериальные блага, такие как физическое и психическое здоровье граждан в связи с состоянием окружающей среды, экологическая информация, экологическое образование.

Пользование этими благами достигается путем реализации права на охрану здоровья от неблагоприятных воздействий окружающей среды в процессе труда, отдыха, проживания, права на получение информации о загрязнении атмосферного воздуха или других природных объектов, участия в принятии экологически значимых государственных решений, права на активное выражение собственного мнения относительно деятельности, связанной с использованием природных объектов, через различные публичные процедуры — слушания, протесты, митинги, право на создание общественных объединений.

Возникновению, изменению и прекращению экологических правоотношений предшествуют юридические факты — события или действия (бездействия), с которыми право связывает определенные юридические последствия. Эти юридические факты называются **основаниями** возникновения, изменения и прекращения экологических правоотношений. Они могут носить как правомерный, так и неправомерный характер.

Общим основанием возникновения, изменения или прекращения экологических правоотношений является наличие правовой нормы и действия субъекта, совершаемого по собственному волеизъявлению в соответствии с данной нормой. В отдельных случаях наличие закона и совершенного в соответствии с ним действия служит достаточным и единственным основанием для возникновения, изменения или прекращения экологических правоотношений. Типичным примером являются экологические права граждан, для реализации которых в большинстве случаев не требуется совершения дополнительных юридически значимых действий. Так, граждане имеют право без государственных разрешений обращаться за информацией о состоянии окружающей среды, выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы. Закон также является единственным основанием возникновения отношений общего природопользования, когда граждане могут свободно находиться и использовать для собственных нужд природные объекты в государственной собственности.

Однако в большинстве случаев возникновение, изменение и прекращение экологических правоотношений требует соблюдения дополнительных условий. Одним из условий **возникновения** экологических правоотношений является необходимость получения специальных документов, издаваемых государственными органами, которые удостоверяют право на совершение определенного рода действий. К таким документам относятся различного рода разрешительные и регистрационные документы. Так, право недропользования возникает на основании лицензии, а право лесопользования для

заготовки древесины на основании договора аренды земель лесного фонда.

Экологическим законодательством предусматриваются и условия, при которых происходит **изменение** экологических правоотношений. К примеру, изменение режима эксплуатации промышленного предприятия, при котором меняются воздействия на водный объект, не прекращает отношений водопользования, но служит основанием для введения необходимых ограничений и новых условий деятельности. Экологические правоотношения **прекращаются** при наличии различных случаев и условий, предусмотренных законодательством. Применительно к природопользованию основания прекращения правоотношений пользования выражены в соответствующих законах — Лесном кодексе, Водном кодексе, соответствующих экологических федеральных законах. В обобщенном виде в число оснований прекращения прав на природные объекты входят добровольный отказ от права пользования, истечение срока пользования, ликвидация юридического лица либо смерть гражданина-природопользователя, нарушения экологических требований. При совершении правонарушений основанием прекращения правоотношений природопользования является решение суда.

Контрольные вопросы

1. Какое место занимает экологическое право в системе российского права?
2. Что является предметом экологического права?
3. Какие структурные единицы составляют систему экологического права?
4. Каково содержание экологических правоотношений?
5. Что относится к основаниям возникновения, изменения и прекращения экологических правоотношений?

Список рекомендуемой литературы

1. *Боголюбов С. А.* [и др.] Институты экологического права. М.: Эксмо, 2010.
2. *Бринчук М. М.* Экологическое право: учебник // СПС «КонсультантПлюс». 2008.
3. *Бринчук М. М.* Экологическое право: учебник. М.: Городец, 2009.
4. *Васильева М. И.* Особенная часть экологического права как объект кодификации // Экологическое право. 2010. № 6. С. 3–12.
5. *Дубовик О. Л.* Механизм действия права в охране окружающей среды. М.: Наука, 1984.

6. *Дубовик О. Л.* Экологическое право: учебник. М.: Проспект, 2003.
7. *Колбасов О. С.* Экология: политика — право. М.: Наука, 1976.
8. *Крассов О. И.* Экологическое право. М.: Норма, 2005.
9. *Петров В. В.* Экология и право. М.: Наука, 1981.
10. Экологическое право России на рубеже XXI века / под ред. А. К. Голиченкова. М.: Зерцало, 2000.

Глава 3.

ИСТОЧНИКИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

План главы

1. Понятие и классификация источников экологического права
 2. Система источников экологического права
- Контрольные вопросы
Список рекомендуемой литературы

§ 1. Понятие и классификация источников экологического права

Источники экологического права — это исходящие от государства или признаваемые им официально документальные способы выражения и закрепления норм права, т. е. нормативные правовые акты, содержащие правила поведения, регулирующие отношения человека с окружающей средой.

Источники экологического права имеют ряд специфических черт:

- во-первых, глобальный трансграничный характер экологических проблем предопределяет важность международно-правовых актов в системе источников экологического права;
- во-вторых, нормы экологического права содержатся не только в специальных природоохранных законах, но и в законах, традиционно относимых к другим отраслям права: уголовном, гражданском, административном и т. д.

В юридической литературе приводятся различные классификации источников права. Наиболее распространенной классификацией является классификация источников **по юридической силе**:

- Конституция РФ;
- международные договоры РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права;
- законы (конституционные и федеральные);
- нормативные правовые акты Президента РФ;
- нормативные правовые акты Правительства РФ;
- конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ;
- нормативные правовые акты министерств, федеральных служб и федеральных агентств;

- нормативные правовые акты органов местного самоуправления;
- правовой обычай.

Некоторыми учеными называются еще такие разновидности источников права, как доктрина, судебная и арбитражная практика, нормативные акты общественных организаций и т. д.

Источники экологического права подразделяются также на **общие** (Конституция РФ, Федеральный закон «Об охране окружающей среды») и **специальные** (законодательство об экологической экспертизе, об особо охраняемых природных территориях, об охране животного мира, Лесной, Водный, Земельный кодексы и др.).

Также выделяется классификация источников экологического права на **материальные и процедурные (процессуальные)**. К материальным источникам экологического права следует отнести федеральные законы (например, Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»), в свою очередь процедурные (процессуальные) источники характеризуются тем, что устанавливают порядок и процедуры реализации норм материального права (к ним следует отнести постановления Правительства РФ, административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг и т. д.).

Источники экологического права по критерию кодификации можно разделить на **кодифицированные** (Земельный кодекс, Лесной кодекс, Водный кодекс) и **некодифицированные** (Федеральный закон «Об экологической экспертизе, Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и т. д.

По регулятивной силе источники экологического права следует разделить:

- на нормативные юридические акты;
- санкционированные договоры, которые подразделяются на международные договоры, общепризнанные принципы и нормы международного права и внутренние договоры о разграничении предметов ведения и полномочий;
- санкционированный обычай;
- официальная доктрина;
- судебная и арбитражная практика.

§ 2. Система источников экологического права

Важнейшим основополагающим источником экологического права, содержащим базовые исходные нормы и принципы, является Конституция РФ, принятая на всенародном референдуме 23 декабря 1993 г.

Конституционные нормы, относящиеся к сфере общественных экологических отношений, как правило, подразделяются на нормы общего характера и специальные экологические. К ним, в частности, относятся нормы, содержащиеся в ст. 9, 36, 41, 42, 58, 71, 72, 114.

В ч. 1 ст. 9 Конституции устанавливается базовый принцип, носящий абсолютный характер, содержащий оценку значения земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, устанавливаются два типа отношений в сфере взаимодействия общества с окружающей средой: использование и охрана; устанавливаются цели использования и охраны, на основе которых формируются права и обязанности граждан, их объединений и государства по бережному отношению и рациональному использованию природных ресурсов, т. е. даются социально-экономические и политические ориентиры для формирования законодательства по охране окружающей среды и природопользованию.

Во второй части данной статьи закрепляется многообразие форм собственности на землю и другие природные ресурсы. Они могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. В соответствии с ч. 2 ст. 8 Конституции РФ все перечисленные формы собственности признаются и гарантируются равным образом.

Основополагающие положения ст. 9 развиваются в последующих статьях Конституции РФ. Так, в ст. 36 детализируется отношение государства к земле как важнейшему природному ресурсу, имеющему институциональное значение, как к экономической основе жизнедеятельности граждан РФ, так и к охране и использованию других природных ресурсов, непосредственно связанные с охраной и использованием земель, например недр, лесов, вод и т. д.

Часть 1 ст. 36 устанавливает, что граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю. Часть 2 данной статьи устанавливает способы реализации права собственности на землю и другие природные ресурсы: владение, пользование и распоряжение, указывает на объективный характер реализации права собственности «владение, пользование и распоряжение осуществляется собственниками свободно», устанавливает ограничения таких прав — «если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц», а также создает необходимые основания для принятия специального закона, устанавливающего условия и порядок пользования землей (ч. 3).

В соответствии со ст. 41 Конституции в Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья

населения, поощряется деятельность, способствующая экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию.

Статья 42 Конституции РФ закрепляет право граждан на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением.

Право граждан на благоприятную окружающую среду корреспондируется с обязанностью граждан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к ее богатствам (ст. 58).

Учитывая федеративный характер территориально-политического устройства России, принципиальное значение для разграничения предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в экологической сфере имеют ст. 71 и 72 Конституции РФ. К исключительному ведению Федерации относятся: федеральная государственная собственность и управление ею; установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития страны; федеральные налоги и сборы (в том числе экологические); федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющие материалы, федеральные транспорт, пути сообщения; деятельность в космосе; производство ядовитых веществ и порядок их использования; определение статуса и защита территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, т. е. природных ресурсов, на которые распространяется суверенитет и юрисдикция Российской Федерации; метеорологическая служба, стандарты; геодезия и картография и др.

В совместном ведении (ст. 72) Российской Федерации и ее субъектов находятся: обеспечение правопорядка, общественной безопасности; вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водами и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности; природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры; осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий; административное, земельное, водное и лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды; защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей.

Кроме того, в соответствии со ст. 114 на Правительство РФ возложено проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и природопользования.

Особое место в системе источников экологического права занимают международные договоры РФ и общепризнанные принципы международного права, которые в соответствии со ст. 15 Конституции РФ являются составной частью правовой системы России.

К ним относятся общеохранительные международные договоры и соглашения (Декларация ООН по окружающей человека среде (1972), Бразильская декларация ООН по окружающей среде и развитию (1992), Всемирная хартия природы (1982), Всемирная стратегия охраны природы (1980), Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (1991) и др.) и специальные «поресурсные» международные договоры и соглашения, которые можно разделить на три основные группы:

1) Международные договоры и соглашения по природным ресурсам и объектам, находящимся под национальной юрисдикцией государства. Например, во исполнение ратифицированной Российской Федерации Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия (1969) статус территорий всемирного природного наследия в России имеют девственные леса Коми, озеро Байкал, вулканы Камчатки, Золотые горы Алтая и ряд других уникальных природных комплексов и объектов.

2) Международные договоры и соглашения по охране «разделяемых» природных ресурсов и объектов. Так, в целях предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия на водные объекты были приняты Конвенция об охране реки Дунай (1994), Бернская конвенция о защите Рейна от загрязнений (1963), а также Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (1992).

3) Международные договоры и соглашения, направленные на решение либо определенной глобальной экологической проблемы (Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (1979), Венская Конвенция об охране озонового слоя (1985), Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой (1987), Рамочная конвенция ООН об изменении климата (1992) и др.), либо на охрану конкретного природного ресурса (Конвенция о международной торговле видами фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС) (1973), Конвенция о биологическом разнообразии (1992) и др.).

Особое место в системе источников экологического права занимают Федеральные конституционные законы. К ним, в частности, следует отнести Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», а также Феде-

ральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении».

Так, согласно ст. 18 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия; организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации; координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

В свою очередь в соответствии со ст. 3 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ, являются обстоятельствами для введения режима чрезвычайного положения и применения чрезвычайных мер.

Федеральные законы, регулирующие общественные отношения в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов можно подразделить:

— на интегрированные (экосистемные) — Федеральный закон «Об охране окружающей среды», Федеральный закон «Об охране озера Байкал», Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях», Федеральный закон «О континентальном шельфе» и др.;

— дифференцированные (поресурсные) — Земельный кодекс, Водный кодекс, Лесной кодекс и др.;

— федеральные законы в области обеспечения экологической безопасности — Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994 г., № 68-ФЗ; Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21 июля 1997 г., № 116-ФЗ; Федеральный Закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»; Федеральный закон от

10 июля 2001 г. № 92-ФЗ «О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории» и др.;

– экологизированные законы, в которые содержатся нормы, значимые для регулирования экологических отношений, — ГК РФ, УК РФ, КоАП РФ, ГрК РФ и др.

Базовым среди данных законов является Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. Закон определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, в пределах территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

В системе подзаконных нормативных правовых актов особое место занимают указы Президента РФ, которые, во-первых, определяют основные направления экологической политики и, во-вторых, формируют систему и структуру органов государственной исполнительной власти, уполномоченных реализовывать государственную политику в сфере охраны окружающей среды и природопользования. К ним можно отнести Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» (утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г., Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти», Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию», Указ Президента Российской Федерации от 4 февраля 1994 г. «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» и другие указы.

Важное место среди источников экологического права занимают нормативные правовые акты Правительства РФ. В соответствии со ст. 115 Конституции РФ постановления Правительства РФ издаются во исполнение федеральных законов, ими утверждаются федеральные целевые программы, устанавливаются таксы для исчисления размера ущерба, причиненного природным ресурсам, порядка проведения экологического мониторинга, государственной экологической экспертизы и т. д. Например, постановление Правительства РФ от 11 июня 1996 г. № 698 «Об утверждении Положения о порядке проведения Государственной экологической экспертизы».

Субъекты РФ осуществляют собственное нормативное правовое регулирование в экологической сфере на основании положений Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» с учетом природно-географических, климатических, ресурсных и иных особенностей региона, при этом, как правило, региональное правотворчество осуществляется по двум основным направлениям:

— посредством принятия нормативных правовых актов, в реализацию полномочий, закрепленных за органами государственной власти субъектов Российской Федерации федеральным законодательством (например, согласно ст. 3 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» «законодательство Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях состоит из настоящего Федерального закона, принимаемых в соответствии с ним других законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации», что позволяет субъектам Российской Федерации принимать собственные законы и иные нормативные правовые акты об особо охраняемых природных территориях (Закон г. Москвы от 26 сентября 2001 г. № 48 «Об особо охраняемых природных территориях в городе Москве», закон Московской области от 23 июля 2003 г. № 96/2003-ОЗ «Об особо охраняемых природных территориях», закон г. Санкт-Петербурга от 9 ноября 2011 г. № 639-128 «Об особо охраняемых природных территориях регионального значения в Санкт-Петербурге» и т. д.);

— посредством принятия нормативных правовых актов по предметам совместного ведения, не урегулированным федеральным законодательством (в порядке т. н. «опережающего нормотворчества» (закон г. Москвы от 2 марта 2005 г. № 9 «О комплексном природопользовании в городе Москве», закон Томской области от 9 октября 1997 г. № 574 «Об экологическом аудите в Томской области», закон ХМАО от 22 июня 2000 г. № 56-оз «Об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре» и т. д.).

Достаточно большое значение в системе источников экологического права имеют нормативные правовые акты министерств, федеральных служб и федеральных агентств. Например, приказ Минприроды России от 19 марта 2012 г. № 69 «Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий», приказ Ростехнадзора от 7 ноября 2012 г. № 639 «Об утверждении Методики разработки и установления нормативов предельно

допустимых выбросов радиоактивных веществ в атмосферный воздух», приказ Рослесхоза от 26 июля 2011 г. № 319 «Об утверждении Порядка подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и Формы примерного договора аренды лесного участка».

Нормативные правовые акты органов местного самоуправления принимаются по вопросам местного значения, закрепленным Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и в основном регулируют вопросы санитарно-эпидемиологического благополучия территории, озеленения и благоустройства, утилизации и переработки отходов.

К источникам экологического права следует также отнести правовую доктрину. Это форма правотворчества направлена на создание путем обобщений модели типизированных решений жизненных ситуаций определенного рода (т. е. рассчитанных на применение неопределенным кругом субъектов неопределенное число раз), в данном случае правоотношений в сфере чрезвычайных экологических ситуаций, обеспечения экологической безопасности, формирует посредством доктрины (концепции, стратегии) многовариантные модели развивающегося, меняющегося подхода государства к нормам законодательства.

Доктрину характеризует: а) обобщенность, повествовательность; б) направленность в будущее, охваченность значительных его отрезков (во времени) и прогностичность; в) обладание определенной юридической силой, так как они должны служить идейно-теоретической основой законодательства, стимулом для развития законодательства и управленческой работы всего госаппарата; г) значимость, глобальность, междисциплинарность сформулированных в них проблем и подходов к их решению.

Доктринальные акты претендуют на роль документов целеполагающего, системообразующего и «предзаконодательного» характера. Первые из них были направлены на имплементацию идей документов ООН по охране окружающей среды, решений и резолюций конференций и международных организаций, однако в настоящее время современное усиление и централизация власти повышают статус и эффективность доктрин (концепций), их воздействие на национальную правовую систему и на систему управления. В качестве примера можно привести Экологическую доктрину Российской Федерации, утвержденную распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р, Стратегию национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденную Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537, Морскую доктрину Российской Федерации на период до 2020 года» (утв. Президентом РФ 27 июля 2001 г.) и др.

К числу источников экологического права следует также отнести санкционированный обычай. Наглядным подтверждением его роли как источника права является наличие в Федеральном законе от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» раздела, признающего и устанавливающего особые права и порядок пользования животным миром для малочисленных народностей и национальностей Крайнего Севера и Дальнего Востока, ведущих традиционный образ жизни. Этот порядок формировался веками и весьма отличается от норм, регулирующих охоту или рыболовство для остальных граждан РФ. Такой подход нашел дальнейшее развитие в Федеральном законе от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»¹.

Помимо этого ряд ученых в последнее время не отрицают существования такого источника, как судебный прецедент, ссылаясь в первую очередь на решения Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ. Например, в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»² раскрывается содержание таких понятий, как «иные тяжкие последствия», «создание угрозы причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде», «существенный вред окружающей среде» и т. д.

Контрольные вопросы

1. Дайте понятие и приведите основные классификации источников экологического права.
2. Раскройте систему источников экологического права.

Список рекомендуемой литературы

1. *Бринчук М. М.* Экологическое право: учебник // СПС «КонсультантПлюс». 2008.
2. *Заславская Н. М.* Научная дискуссия «Экологический кодекс Российской Федерации: теоретические проблемы» // Экологическое право. 2008. № 1.
3. *Краснова И. О.* Концепция Экологического кодекса Российской Федерации // Проблемы совершенствования методики преподавания эколого-правовых и аграрно-правовых учебных дисциплин в юридических вузах России. М., 2006.

¹ Дубовик О. Л. Экологическое право в вопросах и ответах. М., 2010.

² БВС РФ. № 12. 2012.

Глава 4.

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВА ГРАЖДАН И НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

План главы

1. Общая характеристика экологических прав граждан и некоммерческих организаций
2. Права и обязанности граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в области охраны окружающей среды
3. Право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на иную экологическую информацию

Контрольные вопросы

Список рекомендуемой литературы

§ 1. Общая характеристика экологических прав граждан и некоммерческих организаций

Закрепленные в экологическом законодательстве экологические права граждан и некоммерческих организаций (объединений) являются составной частью экономических, социальных, политических, культурных и др. прав и свобод, предусмотренных в Конституции Российской Федерации, не теряя при этом своей самостоятельности как одной из категорий таких прав. Соответственно экологические права подпадают под общий правовой режим прав и свобод, определенный конституционными нормами.

Конституция Российской Федерации провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью Российской Федерации, объявленной правовым государством, обязанностью которого является признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина (ст. 1, 2).

Согласно ч. 1 ст. 17 Конституции Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Эта важнейшая конституционная норма соответствует основополагающим международным документам, принятым ООН, Всеобщей декларации прав и свобод человека 1948 г. и Международным пактам о правах и свободах человека 1966 г.¹

¹ Права человека. Основные международные документы: сб. документов. М., 1989.

Экологические права основываются, кроме того, на таких важнейших международных правовых актах, как Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН «Экономическое развитие и охрана природы» (1962 г.), Стокгольмской Декларации по окружающей человека среде от 16 июня 1972 г., принятой на Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды, Всемирной хартии природы (1982 г.), Декларации по окружающей среде и развитию, принятой на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.)¹ и др.

Права человека — это неотъемлемые права и свободы личности, которые индивид обретает в силу рождения. Тем самым подтверждается естественный, неотчуждаемый и универсальный характер прав человека, что получило конституционное закрепление. В п. 2 ст. 17 Конституции РФ прямо предусмотрено, что основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Тем самым экологические права можно рассматривать как индивидуальное (естественное право) каждого человека и гражданина. Одновременно для реализации и защиты экологических прав граждан важное значение имеет их рассмотрение как индивидуальных прав.

Вместе с тем экологические права являются также коллективными правами, которыми могут обладать общественные организации и иные некоммерческие объединения.

Для экологических прав граждан и общественных организаций важное значение имеет ст. 18 Конституции РФ, согласно которой права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельности законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Соответственно конституционно закрепленные экологические права граждан и общественных организаций получают развитие и правовую регламентацию в экологическом, санитарно-эпидемиологическом, информационном, градостроительном и др. отраслях законодательства.

В числе таких прав в первую очередь следует выделить предусмотренные в ст. 42 Конституции РФ **право каждого: на благоприятную окружающую среду; достоверную информацию о ее состоянии; возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.**

Эти права, будучи самостоятельными, тесно связаны между собой. Им корреспондирует обязанность каждого сохранять природу

¹ Действующее международное право: в 3 т. Т. 3 / Сост.: Колосов Ю. М., Кривчикова Э. С. М., 1997. С. 682–687.

и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам согласно ст. 58 Конституции Российской Федерации).

Данные права и обязанности нашли отражение в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», гл. III которого предусматривает права и обязанности граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в области охраны окружающей среды. В ней наряду с конституционно закрепленными правами содержатся также обеспечивающие их права. В частности, общественные и иные некоммерческие объединения, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды, имеют право участвовать в установленном порядке в принятии хозяйственных и иных решений, реализация которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, жизнь, здоровье и имущество граждан. Тем самым реализуется **право на участие в принятии экологически значимых решений**, которое также является разновидностью экологических прав.

Предусмотренное законом право граждан и общественных объединений предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде является проявлением **права на доступ к правосудию по экологическим вопросам**. Данное право базируется на нормах ст. 46 Конституции РФ, гарантирующей каждому судебную защиту его прав и свобод, возможность обжалования в суд решений и действий (или бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц.

Наряду с этими правами ст. 41 Конституции РФ закреплено **право на охрану здоровья**, которое обеспечивается в том числе деятельностью, способствующей укреплению здоровья человека, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию. На реализацию конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду направлен Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»¹. Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ² содержит главу VII «Права граждан, юридических лиц и общественных объединений в области охраны атмосферного воздуха», в которой предусмотрено право граждан и общественных объединений предъявлять иски о возмещении вреда здоровью и имуществу граждан, окружающей среде, причиненного загрязнением атмосферного воздуха.

Частью 1 ст. 9 Конституции РФ определено, что земля и др. природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на

¹ СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

² СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.

соответствующей территории. На основе данной конституционной нормы и в соответствии с природоресурсным законодательством возникает **право граждан на доступ и использование природных ресурсов и природных объектов**. Так, например, согласно п. 1 ст. 11 ЛК РФ граждане имеют право 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. В соответствии с п. 1 ст. 24 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»¹ граждане вправе осуществлять любительское и спортивное рыболовство на водных объектах общего пользования свободно и бесплатно.

§ 2. Права и обязанности граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в области охраны окружающей среды

Статья 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды», корреспондируя со ст. 42 Конституции Российской Федерации, предусматривает право каждого гражданина на **благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда окружающей среде**.

Право на благоприятную окружающую среду связано с критерием ее благоприятности, который в свою очередь определяется через качество окружающей среды. В соответствии со ст. 1 Закона **благоприятной** является окружающая среда, **качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов**. Под качеством окружающей среды понимается ее *состояние*, которое характеризуется *физическими, химическими, биологическими* и иными *показателями и (или) их совокупностью*. Такие показатели определяются при помощи установленных нормативов качества окружающей среды и нормативов допустимого воздействия на нее.

Право на благоприятную окружающую среду обеспечивается не только экологическим нормированием, но и иными эколого-правовыми мерами — оценкой воздействия на окружающую среду и экологической

¹ СЗ РФ. 2004. № 52. Ч. 1. Ст. 5270.

экспертизой, экологическим мониторингом, государственным экологическим надзором, экологическим контролем и т. д.

Данными мерами обеспечивается также и право на защиту окружающей среды от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера. При этом в законодательстве предусмотрены экологические требования, которые должны соблюдаться субъектами такой деятельности. На защиту окружающей среды от чрезвычайных ситуаций направлены нормы специального Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹.

Право граждан на достоверную информацию о состоянии окружающей среды обеспечивается посредством реализации информационной функции экологического права и применения информационно-правовых мер — экологического мониторинга, государственного учета и кадастра природных ресурсов и природных объектов и т. д. Право граждан на возмещение вреда окружающей среде реализуется в процессе применения к виновным лицам гражданско-правовой ответственности за совершенное экологическое правонарушение.

Наряду с указанными выше экологическими правами граждане и общественные организации (объединения) имеют иные права в области охраны окружающей среды, указанные в ст. 11, 12 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Граждане вправе осуществлять свои экологические права как самостоятельно, так и путем создания общественных объединений, фондов и иных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды. Правовую основу для этого составляет ст. 30 Конституции Российской Федерации, согласно которой каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется. Данные права граждан реализуются в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»². Граждане также вправе создавать иные некоммерческие организации в формах, указанных Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»³.

Граждане, а также общественные и иные некоммерческие объединения вправе направлять обращения в органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы

¹ СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

² СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

³ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

местного самоуправления, иные организации и должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды, мерах по ее охране. Общественные и иные некоммерческие объединения, кроме того, вправе запрашивать информацию об обстоятельствах и о фактах хозяйственной и иной деятельности, создающих угрозу окружающей среде, жизни, здоровью и имуществу граждан.

Данное право также имеет конституционную основу. Согласно ст. 33 Конституции Российской Федерации граждане РФ вправе обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, которыми такие обращения рассматриваются в соответствии Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹.

Наряду с этим граждане, а также общественные и иные некоммерческие объединения имеют право обращаться в органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и иные организации с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы.

Граждане имеют право принимать участие, а общественные и иные некоммерческие объединения вправе организовывать собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования, сбор подписей под петициями по вопросам охраны окружающей среды и в иных не противоречащих законодательству Российской Федерации акциях. Данное право продекларировано в ст. 31 Конституции Российской Федерации, согласно которой граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование, что регламентировано и нормами Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»².

Кроме того, граждане вправе принимать участие в референдумах по вопросам об охране окружающей среды, что основывается на общем праве участия в референдумах, предусмотренном ст. 32 Конституции Российской Федерации, реализация которого осуществляется в соответствии с Федеральным конституционным законом от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»³.

¹ СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

² СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

³ СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

Общественные и иные некоммерческие объединения вправе вносить предложения о проведении референдумов по вопросам охраны окружающей среды и об обсуждении проектов, касающихся охраны окружающей среды.

Граждане, общественные и иные некоммерческие объединения имеют право оказывать содействие органам государственной власти РФ, органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды. Это право может быть реализовано как индивидуально, так и коллективно, т. е. любым гражданином или группами граждан, их объединениями. Например, согласно ст. 68 Федерального закона «Об охране окружающей среды» в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды осуществляется общественный экологический контроль.

Граждане вправе выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы и участвовать в ее проведении в порядке, установленном Федеральным законом от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»¹. Значительные права в этой области предоставлены общественным организациям (объединениям), которые могут организовывать и проводить в соответствии с данным Законом общественную экологическую экспертизу, а также рекомендовать своих представителей для участия в проведении государственной экологической экспертизы.

Общественные и иные некоммерческие объединения, кроме того, имеют право участвовать в принятии хозяйственных и иных решений, реализация которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, жизнь, здоровье и имущество граждан. Данное право реализуется, например, в процессе оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности путем принятия от граждан и общественных организаций письменных замечаний и предложений, их рассмотрения и учета в соответствии с Положением, утвержденным приказом Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. № 372².

Общественные и иные некоммерческие объединения также вправе организовывать и проводить слушания по вопросам проектирования, размещения объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может нанести вред окружающей среде, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан. Такие слушания, в частности, проводятся в

¹ СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

² БНА ФОМВ. 2000. № 31.

соответствии со ст. 28 Градостроительного кодекса РФ в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства.

Общественные и иные некоммерческие объединения обладают правом подавать в органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, суд обращения об отмене решений о проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, об эксплуатации объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, об ограничении, о приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду.

Общественные и иные некоммерческие объединения обладают и др. специальными правами в области охраны окружающей среды, в том числе:

- разрабатывать, пропагандировать и реализовывать в установленном порядке программы в области охраны окружающей среды, защищать права и законные интересы граждан в области охраны окружающей среды, привлекать на добровольной основе граждан к осуществлению деятельности в области охраны окружающей среды;
- за счет собственных и привлеченных средств осуществлять и пропагандировать деятельность в области охраны окружающей среды, воспроизводства природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности.

Граждане, а также общественные и иные некоммерческие объединения наделены правом предъявления в суд исков о возмещении вреда окружающей среде, тем самым не только реализуя, но и защищая свои основные экологические права, закрепленные в Конституции РФ и предусмотренные экологическим законодательством.

Перечень прав граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в области охраны окружающей среды не является закрытым. Они вправе осуществлять и др., предусмотренные законодательством экологические права, исполняя при этом и определенные обязанности.

Так, согласно п 3. ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды» граждане обязаны: сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природе и природным богатствам, соблюдать иные требования законодательства. Данные обязанности основаны на общих экологических обязанностях, закрепленных в ст. 58 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. Отраслевые (специальные) обязанности граждан в области

охраны окружающей среды предусмотрены экологическим, земельным и др. природоресурсным законодательством.

Общественные и иные некоммерческие объединения при осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды также обязаны соблюдать требования в области охраны окружающей среды, которые содержатся, например, в гл. VII Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Статьей 13 Закона предусмотрена система государственных мер по обеспечению прав на благоприятную окружающую среду, которая заключается в следующем:

- органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и должностные лица обязаны оказывать содействие гражданам, общественным и иным некоммерческим объединениям в реализации их прав в области охраны окружающей среды;

- при размещении объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может причинить вред окружающей среде, решение об их размещении принимается с учетом мнения населения или результатов референдума;

- должностные лица, препятствующие гражданам, общественным и иным некоммерческим объединениям в осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды, реализации их прав в данной области привлекаются в установленном порядке к различным видам юридической ответственности (уголовной, административной и т. д.).

§ 3. Право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на иную экологическую информацию

Право на экологическую информацию, в т. ч. на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, основывается на общих конституционных нормах, имеющих отношение к информации. Конституция РФ гарантирует каждому свободу мысли и слова (ч. 1 ст. 29), а также свободу массовой информации (ч. 5 ст. 29). Частью 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации предусмотрено право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Экологическим законодательством закреплено не только право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, но и право на получение иных сведений, относящихся к экологической информации. Так, согласно ст. 23 Федерального закона от 9 января

1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»¹ граждане и общественные объединения имеют право на получение объективной информации о радиационной обстановке и принимаемых мерах по обеспечению радиационной безопасности.

Несмотря на то что в экологическом и др. законодательстве отсутствует понятие экологической информации, в нем содержатся сведения, входящие в ее состав. К ним относятся сведения:

- **о состоянии окружающей среды и ее компонентов;**
- **состоянии здоровья населения, безопасности людей, условиях их жизни**, связанных с состоянием окружающей среды и использованием природных ресурсов;
- **загрязнении** окружающей среды и ее компонентов или ином **негативном воздействии** на них и здоровье населения, а также об **объектах, источниках** такого воздействия;
- об экологической **угрозе или риске для здоровья и жизни людей, мерах** по обеспечению **безопасности** (экологической, радиационной, промышленной, безопасности гидротехнических сооружений, генно-инженерной деятельности и др.), **авариях и причинах** их возникновения и принятых **мерах**;
- о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, принимаемых и принятых мерах;
- состоянии природных ресурсов;
- нормативных правовых и иных актах (их проектах) в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности, а также мерах и последствиях их реализации;
- соглашениях в области природопользования и охраны окружающей среды;
- государственной экологической и иной политике, экологических и других прогнозах, программах и планах, оказывающих или способных оказать воздействие на состояние окружающей среды, здоровье, условия жизни и экологические права граждан;
- деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, граждан-предпринимателей, связанной с использованием и распоряжением природными ресурсами, охраной окружающей среды, обеспечением экологической и иной безопасности, реализацией экологических прав граждан и юридических лиц;
- сведения, связанные с защитой экологических прав и законных интересов граждан и др. субъектов.

¹ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 141.

Эти и др. сведения содержатся в источниках экологической информации, к которым относятся: кадастры природных ресурсов и природных объектов, документы статистического экологического учета и отчетности, экологические реестры и регистры, материалы экологической паспортизации и экологического мониторинга, ежегодные государственные доклады о состоянии и об охране окружающей среды в РФ, аналогичные доклады в субъектах РФ и т. д.

Указанный состав сведений, относящихся к экологической информации, предусмотренный экологическим и др. законодательством РФ и субъектов РФ, наиболее полно соответствует перечню сведений экологической информации, который содержится в международных документах. В их числе: Руководящие принципы по обеспечению доступа к экологической информации и участию общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды (София, 23–25 октября 1995 г.), одобренные в Декларации министров (в том числе российской стороной), принятой на третьей конференции министров «Окружающая среда для Европы», а также Конвенция «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (23 июня 1998 г. в Орхусе (Дания), участницей которой Россия до настоящего времени не является).

Право на доступ к экологической информации, в т. ч. информации о состоянии окружающей среды, обеспечивается нормами экологического законодательства с учетом требований, предусмотренных информационным законодательством. Так, **Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹** установлено, что **не может быть ограничен доступ к информации о состоянии окружающей среды (пп. 2 п. 4 ст. 8 Закона)**, которая, однако, является лишь частью экологической информации.

В соответствии со ст. 9 Закона вопросы отнесения информации к различным видам тайны (государственной, коммерческой, профессиональной, служебной и иной) устанавливаются специальным законодательством, которым определяется также правовой режим доступа к экологической информации.

Согласно ст. 7 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»² к сведениям, не подлежащим отнесению к государственной тайне и засекречиванию, относятся сведения: о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных

¹ СЗ РФ. 2006. № 31. Ч. 1. Ст. 3448.

² СЗ РФ. 1997. № 41.

бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях; о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне»¹ режим коммерческой тайны не может быть установлен в отношении сведений о загрязнении окружающей среды, санитарно-эпидемиологической и радиационной обстановке.

Тем самым в законодательстве не решен должным образом вопрос об открытости и общей доступности экологической информации и входящих в ее состав сведений. Вместе с тем законодательное закрепление получили критерии *достоверности, полноты и своевременности* экологической информации, в силу чего они приобрели статус обязательных для исполнения требований.

Контрольные вопросы

1. Перечислите конституционные права и обязанности граждан в области охраны окружающей среды и природопользования.
2. Перечислите права граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в области охраны окружающей среды.
3. Раскройте содержание права граждан на благоприятную окружающую среду.
4. Раскройте содержание права на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, а также иную экологическую информацию.

Список рекомендуемой литературы

1. *Анохин С. А.* Правовое регулирование субъективных экологических прав и способы их защиты // Административное и муниципальное право. 2009. № 12. С. 5–9.
2. *Архипов А. М.* Реальные гарантии права граждан РФ на экологическую информацию // Правовые вопросы связи. 2009. № 2. С. 22–24.
3. *Васильева М. И.* Право на благоприятную окружающую среду как элемент правового статуса личности // Экологическое право. 2005. № 1.
4. *Выпханова Г. В.* Экологическая информация: проблемы теории и законодательства / под ред. М. М. Бринчука. М., 2009. 240 с.
5. *Щербич Л. А.* Обеспечение конституционного права гражданина на благоприятную экологическую среду // Экологическое право. 2009. № 1.

¹ СЗ РФ. 1997. № 32. Ст. 3283.

Глава 5.

ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ И ОБЪЕКТЫ

План главы

1. Понятие права собственности на природные ресурсы
 2. Конституционные основы права собственности на природные ресурсы. Общая характеристика правового регулирования отношений собственности на природные ресурсы
 3. Объекты и субъекты права собственности на природные ресурсы
 4. Право государственной собственности на природные ресурсы
 5. Право муниципальной собственности на природные ресурсы
 6. Частная собственность на природные ресурсы
- Контрольные вопросы
Список рекомендуемой литературы

§ 1. Понятие права собственности на природные ресурсы

Институт права собственности на природные ресурсы определяет условия присвоения и использования природных объектов различными субъектами. Особенностью правового регулирования отношений собственности на природные ресурсы является то, что человек, являясь частью природы, не может существовать, не используя в той или иной степени различные природные ресурсы, поэтому вопросы установления права собственности на данные объекты в высшей степени значимы как для отдельного человека, так и для государства и общества.

Под понятием «природные ресурсы» в широком смысле понимаются природные объекты или их части, имеющие полезные для человека свойства. Это понятие охватывает все живые и неживые (минеральные и органические) ресурсы на территории Российской Федерации, ее территориальных вод и находящихся в ее юрисдикции исключительной морской экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, на ресурсы которых она обладает суверенными правами.

Природные ресурсы как объекты права собственности обладают существенной спецификой по сравнению с другими видами

имущества, являясь нерукотворными объектами и играя многофункциональную роль в жизни человека. Регулирование и осуществление права собственности на природные объекты должны быть, прежде всего, «...подчинены решению публично-правовой задачи поддержания, обеспечения экологического благополучия как публичного интереса»¹.

Специфика правового регулирования отношений собственности на природные ресурсы состоит также в том, что все они, являясь природными объектами или их частью, в совокупности составляют единую экосистему Земли или, с точки зрения экологического права, — окружающую человека среду. Отсюда возникает проблема индивидуализации природных ресурсов как объектов права собственности, поскольку многие природные объекты и ресурсы неразрывно связаны друг с другом. Многие природные объекты со временем изменяют свою конфигурацию и местоположение в пространстве, например, водные объекты, что затрудняет их идентификацию и закрепление их индивидуальных характеристик при учете. На часть природных ресурсов вообще невозможно установить право собственности какого-либо субъекта в силу физических особенностей их существования на Земле — например, на атмосферный воздух.

В силу особого значения и положения природных объектов и соответствующих природных ресурсов во многих государствах им придается особый статус общенародного достояния, что обуславливает установление государственной или другой публичной формы собственности на многие природные ресурсы или существенных ограничений правомочий собственников в пользу публичных интересов.

В настоящее время в большинстве стран мира сохраняется государственная собственность на природные ресурсы. В конституциях многих зарубежных государств природные ресурсы, имеющие общенациональное значение, прежде всего такие, как недра, леса и воды, отнесены к общественно значимым категориям, таким как «общее благо», «общественная собственность» и «общественное владение». Этим развитые страны мира устанавливают приоритет публичных интересов над частными в вопросах собственности на природные ресурсы и определяют основное их предназначение. Кроме того, использование природных ресурсов в этих странах строго ограничено законодательством с целью их рационального использования

¹ Бринчук М. М. Собственность и природа: вопросы теории // Экологическое право. 2012. № 2.

и сохранения для настоящего и будущих поколений. Статус общих для всех благ (общественного владения) не позволяет переводить их в иной режим собственности¹.

§ 2. Конституционные основы права собственности на природные ресурсы. Общая характеристика правового регулирования отношений собственности на природные ресурсы

Основу правового регулирования отношений собственности на природные ресурсы составляют положения Конституции Российской Федерации. Согласно ч. 2 ст. 9 Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Однако первая часть данной статьи определяет особый статус природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Это положение Конституции Российской Федерации закрепляет публичное значение и роль природных ресурсов в жизни российского общества, тем самым обуславливая специальное правовое регулирование отношений, связанных с использованием природных ресурсов, в том числе и отношений собственности на них, закрепление в нормативных правовых актах особого режима их использования и охраны.

Рассматривая вопросы установления права собственности на природные ресурсы, следует также иметь в виду положения ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации, устанавливающих разграничение предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Статья 72 Конституции Российской Федерации относит к совместному ведению вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, однако ст. 71 относит гражданское законодательство, то есть регулирование, в том числе отношений собственности, к исключительному ведению Российской Федерации.

Допуская возможность нахождения природных ресурсов в различных формах собственности, Конституция Российской Федерации вместе с тем не обязывает к тому, чтобы природные ресурсы

¹ *Шмакова Е. Б.* Основные тенденции конституционно-правового регулирования публичной собственности на землю и природные ресурсы: зарубежный опыт // Правовые вопросы недвижимости. 2012. № 1.

обязательно находились во всех перечисленных формах собственности¹. Непосредственно правовое регулирование отношений собственности на природные ресурсы осуществляется гражданским и природо-ресурсным законодательством.

Гражданский кодекс РФ в ст. 129 (п. 3) устанавливает, что земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах. Таким образом, указанная статья ГК РФ определяет соотношение норм гражданского законодательства и норм природоресурсного законодательства при регулировании отношений собственности на природные ресурсы, устанавливая приоритет природоресурсного законодательства и выделяя природные ресурсы в качестве имущества особого рода, использование и оборот которого регулируется специальным законодательством.

Федеральными законами могут устанавливаться особенности приобретения и прекращения права собственности на природные ресурсы, владения, пользования и распоряжения ими, в том числе в зависимости от того, в чьей собственности находится природный ресурс (п. 3 ст. 212 ГК РФ).

В зависимости от вида природного объекта или ресурса и его публичного значения российским природоресурсным законодательством установлен различный правовой режим отношений собственности.

Непосредственно формы собственности на каждый природный ресурс, основания возникновения, прекращения и порядок осуществления права собственности конкретного субъекта устанавливаются отраслевыми природоресурсными законами — Земельным кодексом РФ, Лесным кодексом РФ, Водным кодексом РФ, Законом о недрах РФ, Федеральным законом о животном мире, Федеральным законом о рыболовстве и водных биологических ресурсах и др.

Таким образом, право собственности на природные ресурсы в объективном смысле представляет собой институт экологического права, представляющий собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения по поводу возникновения, осуществления и прекращения права собственности различных субъектов на отдельные природные ресурсы и природные объекты.

С субъективной точки зрения право собственности на природные ресурсы определяет содержание правомочий (субъективное право)

¹ По поводу толкования статьи 9 Конституции Российской Федерации см., например, постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 2.

конкретного субъекта — собственника конкретного природного ресурса и механизм их реализации, устанавливает права и обязанности по владению, использованию, распоряжению данным природным ресурсом и его охране.

§ 3. Объекты и субъекты права собственности на природные ресурсы

Чтобы стать объектами права собственности природные ресурсы должны быть признаны имуществом и участвовать в гражданском обороте. Поэтому объектами права собственности на природные ресурсы являются природные объекты или их части, поддающиеся индивидуализации и прямо указанные в законах как объекты права собственности. При этом степень индивидуализации может быть различной в зависимости от вида природного ресурса и формы собственности.

Действующее российское природоресурсное законодательство к объектам права собственности относит землю и земельные участки, недра и участки недр, земли лесного фонда и лесные участки, водные объекты, животный мир в пределах территории Российской Федерации и объекты животного мира, водные биоресурсы, природные лечебные ресурсы, особо охраняемые природные территории.

При этом такие объекты, как земля, недра, животный мир и т. п., могут быть объектами только государственной собственности без конкретизации субъекта. Их индивидуализация осуществляется путем указания в федеральных законах их признаков и пространственных границ местонахождения (в границах Российской Федерации).

Объектами права собственности конкретных субъектов — Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, граждан и юридических лиц могут быть только выделенные части природных ресурсов в качестве самостоятельных объектов: земельные участки, участки недр, лесные участки, водные объекты и т. п. Их индивидуализация осуществляется путем определения их уникальных характеристик и внесения этих характеристик в государственные информационные базы данных (реестры, кадастры). В качестве недвижимого имущества согласно ст. 130 ГК РФ непосредственно признаются земельные участки (в том числе лесные участки), участки недр и все, что прочно связано с землей. Водные объекты прямо не указаны в этом перечне, но толкование ст. 130 ГК РФ и положений Водного кодекса РФ, устанавливающих право собственности на водные объекты, позволяет отнести к объектам недвижимого имущества находящиеся в частной собственности пруды и обводненные карьеры. Объекты

недвижимого имущества подлежат государственному кадастровому учету в Государственном кадастре недвижимости.

Субъектами права собственности на природные ресурсы в соответствии со ст. 212 ГК РФ могут быть Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, физические и юридические лица. При этом законом определяются виды имущества, которые могут находиться только в государственной или муниципальной собственности.

§ 4. Право государственной собственности на природные ресурсы

Несмотря на положение Конституции Российской Федерации, закрепившей многообразие форм собственности на природные ресурсы, подавляющее большинство природных ресурсов на территории России в соответствии с действующим законодательством находится в государственной собственности. Как уже было указано, это обусловлено особым значением природных ресурсов для развития государства и жизнедеятельности каждого члена общества, необходимостью обеспечения государством конституционных прав граждан на жизнь и благоприятную окружающую среду.

Согласно ст. 214 ГК РФ государственной собственностью в Российской Федерации является имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам Российской Федерации: республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам (собственность субъекта Российской Федерации).

Основания возникновения права федеральной собственности и собственности субъектов Российской Федерации, в том числе на природные ресурсы, устанавливаются федеральными законами.

Разграничение государственной собственности на природные ресурсы между ее субъектами имеет важнейшее значение для организации государственного управления в сфере использования и охраны природных ресурсов, поскольку является основой для определения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по реализации функций государственного управления в данной сфере.

По общему правилу в собственности публичных образований может находиться имущество, необходимое для осуществления их полномочий. Поэтому установление права собственности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на природные ресурсы

тесно связано с разграничением предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере природопользования и охраны окружающей среды и определением полномочий соответствующих органов государственной власти по осуществлению функций государственного управления в данной области.

Причем процесс разграничения собственности на природные ресурсы и полномочий органов государственной власти в сфере управления природными ресурсами взаимосвязан.

С одной стороны, основой разграничения права собственности на природные ресурсы является установление полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ в сфере экологии и природопользования. С другой стороны, закрепление права собственности конкретного публичного субъекта на природный ресурс в федеральном законе обуславливает систему разграничения полномочий по осуществлению правомочий собственника на данный природный ресурс между федеральными и региональными органами власти, включая делегирование федеральных полномочий субъектам РФ.

Для разграничения права собственности на природные ресурсы между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями помимо отраслевых законов важное значение имеют нормы так называемых вводных законов — федеральных законов «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» и «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации». В данных актах закрепляется право собственности указанных субъектов на водные объекты и лесные участки на момент вступления в силу Водного и Лесного кодексов Российской Федерации.

В соответствии с действующим природоресурсным законодательством исключительно в **федеральной собственности** могут находиться следующие природные ресурсы:

— все водные объекты, за исключением прудов и обводненных карьеров, находящихся в собственности субъектов РФ, муниципальных образований и частных лиц (ст. 6 Водного кодекса РФ);

— водные биоресурсы, за исключением водных биоресурсов, обитающих в прудах, обводненных карьерах, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной и частной собственности (ст. 10 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»);

— лесные участки в составе земель лесного фонда, земель обороны, земель особо охраняемых природных территорий федерального значения;

— все природные ресурсы, включая земли, находящиеся в пределах особо охраняемых природных территорий федерального значения;

– природные ресурсы внутреннего моря, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации.

В собственности субъектов Российской Федерации могут находиться:

– пруды и обводненные карьеры в случае нахождения их землях, принадлежащих субъекту Российской Федерации, а также если указанные водные объекты находятся на территориях двух и более муниципальных районов, городских округов или указанные земельные участки отнесены федеральными законами к собственности субъектов Российской Федерации;

– водные биоресурсы, находящиеся в вышеуказанных прудах и обводненных карьерах;

– лесные участки, образованные на землях, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;

– природные ресурсы, находящиеся в пределах особо охраняемых природных территорий регионального значения, за исключением природных ресурсов, которые могут находиться только в федеральной собственности.

Права собственника от имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации осуществляют органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов (ст. 125 ГК РФ).

Однако на ряд природных ресурсов право государственной собственности не разграничено между Российской Федерацией и ее субъектами.

Так, в соответствии со ст. 4 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» **животный мир** в пределах территории Российской Федерации является **государственной собственностью**.

Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» в ст. 1.2 устанавливает, что **недра** в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются **государственной собственностью**. Для разграничения полномочий органов государственной власти по осуществлению полномочий собственника недр указанным законом выделяются **участки недр федерального значения** и **участки недр местного значения**.

Федеральный закон от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» устанавливает, что **природные лечебные ресурсы** являются **государственной собственностью**. Они могут принадлежать на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность) либо принадлежать на праве собственности субъектам Российской Федерации (собственность субъекта Российской Федерации) в зависимости от права

собственности на лечебно-оздоровительные местности и курорты, в пределах которых находятся лечебные ресурсы.

Разграничение государственной собственности на землю осуществляется в соответствии с земельным законодательством.

Также следует отметить, что в ст. 214 ГК РФ установлена презумпция государственной собственности на землю и природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований.

§ 5. Право муниципальной собственности на природные ресурсы

Муниципальной собственностью является имущество, принадлежащее на праве собственности муниципальным образованиям (ст. 215 ГК РФ). От имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (ст. 50) в собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения.

Возможность нахождения природных ресурсов в муниципальной собственности определена природоресурсным законодательством, в соответствии с которым в муниципальной собственности могут находиться только отдельные виды природных ресурсов, прямо указанные в законе. Их отнесение к муниципальной собственности, прежде всего, связано с нахождением данных природных ресурсов на земельных участках, отнесенных к собственности муниципальных образований.

Например, в муниципальной собственности могут находиться лесные участки в составе городских лесов, образованные на землях, находящихся в собственности соответствующего муниципального образования, или других особо охраняемых природных территорий местного значения.

Из водных объектов только пруды и обводненные карьеры могут находиться в муниципальной собственности в случае их нахождения на земельных участках, находящихся в муниципальной собственности, а также на земельных участках, находящихся на территории муниципальных образований, собственность на которые не разграничена. При этом разграничение права собственности на пруды и

¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

обводненные карьеры между муниципальными районами, городскими округами и поселениями установлено ст. 8 Федерального закона от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации».

Соответственно разграничению права собственности на пруды и обводненные карьеры устанавливается право муниципальной собственности на водные биоресурсы, находящихся в этих прудах и обводненных карьерах (ч. 2 ст. 10 Федерального Закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»).

Объекты животного мира могут оказаться в собственности муниципального образования только после изъятия их из среды обитания.

§ 6. Частная собственность на природные ресурсы

Возможность нахождения природных ресурсов в частной собственности является наиболее дискуссионной. В силу специфики и публичного значения природных ресурсов нахождение их в частной собственности существенно ограничено. Из всех природных ресурсов только земельные участки, не изъятые и не ограниченные в обороте, являются полноценными объектами права частной собственности.

Установление частной собственности на другие природные ресурсы обусловлено прежде всего их местонахождением на частных земельных участках в соответствии с принципом единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, установленных Земельным кодексом РФ в ст. 1.

Общее правило сформулировано в ст. 261 ГК РФ: **если иное не установлено законом**, право собственности на земельный участок распространяется на находящиеся в границах этого участка поверхностный (почвенный) слой и водные объекты, находящиеся на нем растения. Данное правило конкретизируют природоресурсные законы.

Из водных объектов в частной собственности могут находиться только пруды и обводненные карьеры, находящиеся на земельных участках, принадлежащих гражданам и юридическим лицам (ст. 8 Водного кодекса РФ), а также водные биоресурсы, находящиеся в этих прудах и обводненных карьерах (ч. 2 ст. 10 Федерального Закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»).

Право собственности на пруды и обводненные карьеры строго следует праву собственности на земельный участок. Не допускается отчуждение таких водных объектов без отчуждения земельных участков, в границах которых они расположены. Данные земельные участки

разделу не подлежат, если в результате такого раздела требуется раздел пруда, обводненного карьера.

При этом следует иметь в виду, что пруды и обводненные карьеры, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, являются водными объектами общего пользования и в соответствии с действующим законодательством приватизации не подлежат. Таким образом, единственным основанием возникновения права частной собственности на пруд или обводненный карьер является их создание или приобретение земельного участка, находящегося в частной собственности, с расположенным на нем прудом или обводненным карьером.

Объекты животного мира могут оказаться в частной собственности только после изъятия их из среды обитания в установленном порядке (ст. 4 Федерального Закона «О животном мире»).

Контрольные вопросы

1. В чем заключаются особенности природных ресурсов как объектов права собственности?
2. Какими нормативными правовыми актами осуществляется правовое регулирование отношений собственности на природные ресурсы?
3. Как разграничивается право государственной собственности на природные ресурсы?

Список рекомендуемой литературы

1. *Бринчук М. М.* Собственность и природа: вопросы теории // Экологическое право. 2012. № 2.
2. *Шмакова Е. Б.* Основные тенденции конституционно-правового регулирования публичной собственности на землю и природные ресурсы: зарубежный опыт // Правовые вопросы недвижимости. 2012. № 1.

Глава 6.

ПРАВО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

План главы

1. Понятие и классификация права природопользования
 2. Основания возникновения, изменения и прекращения права природопользования
 3. Права и обязанности природопользователей
- Контрольные вопросы
Список рекомендуемой литературы

§ 1. Понятие и классификация права природопользования

Право природопользования является центральным институтом экологического права и представляет собой систему правовых норм, регулирующих общественные отношения в области использования природных ресурсов и природных объектов. Право природопользования производно от права собственности на природные ресурсы и может рассматриваться в объективном и субъективном смысле.

В объективном смысле право природопользования представляет собой самостоятельный институт экологического права, включающий систему правовых норм, устанавливающих порядок, условия пользования природными ресурсами и объектами, а также совокупность прав и обязанностей природопользователей.

В субъективном смысле право природопользования представляет собой систему прав и обязанностей конкретного природопользователя с учетом специфики пользования различными видами природных ресурсов: земель, вод, недр, лесов, объектов животного мира и т. д.

Объектами права природопользования являются природные ресурсы, под которыми понимаются компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность. В свою очередь, под использованием природных ресурсов понимается эксплуатация природных ресурсов, вовлечение их в хозяйственный

оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности.

В научной литературе существуют различные классификации природных ресурсов.

Так, на **основе генезиса** природные ресурсы можно классифицировать на минеральные ресурсы, климатические ресурсы, земельные ресурсы (включая почвенные), биологические ресурсы (растительный и животный мир), водные ресурсы.

По **способу использования в материальном производстве** — на ресурсы, используемые в промышленности, сельском хозяйстве и других отраслях, а также в непромышленной сфере.

По критерию **исчерпаемости** природные ресурсы делятся на неисчерпаемые, практически неисчерпаемые (солнечная энергия, внутриземное тепло, энергия текучей воды, ветра и др.) и исчерпаемые, которые, в свою очередь, делятся на возобновимые (биологические, земельные, водные и другие) и невозобновимые (минеральные)¹.

Природные ресурсы следует также отличать от энергетических ресурсов, под которыми понимаются носители энергии, энергия которых используется или может быть использована при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, а также вид энергии (атомная, тепловая, электрическая, электромагнитная энергия или другой вид энергии) (ст. 1 Федерального закона от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»)².

Право природопользования осуществляется на основании ряда **принципов**, основными из которых следует назвать следующие:

1. Право природопользования является производным от права собственности на природные ресурсы и объекты, предполагающим что собственник и пользователь не являются одним и тем же лицом.

2. Право природопользования должно быть рациональным и экологоориентированным, предполагающим максимально эффективное извлечение полезных свойств из эксплуатируемого природного ресурса с соблюдением требований в области охраны окружающей среды.

3. Право природопользования должно носить целевой характер, предполагающий использование природных ресурсов в строгом соответствии с целями, указанными в разрешительной документации, и разрешенным использованием с учетом требований экологического законодательства.

¹ См.: *Реймерс Н. Ф.* Экология (теории, законы, правила, принципы и гипотезы). М., 1994.

² СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5711.

4. Принцип экосистемного подхода к регулированию природопользования, предполагающего соблюдение требований по охране иных компонентов природной среды как единой экологической системы при пользовании конкретным природным ресурсом.

5. Принцип устойчивости права природопользования, заключающийся в том, что природные ресурсы предоставляются в пользование, как правило, или бессрочно, или на длительный срок, и право природопользования может быть прекращено только по основаниям, указанном в законодательстве.

6. Принцип платности природопользования, заключающийся в обязанности субъекта специального природопользования вносить установленные платежи за пользование соответствующим видом природного ресурса.

Право природопользования может быть классифицировано по различным основаниям. Наиболее общей классификацией является деление видов природопользования по компонентам окружающей среды.

Соответственно, право природопользования подразделяется на следующие виды:

- право землепользования;
- право недропользования;
- право лесопользования;
- право водопользования;
- право пользования животным миром;
- право пользования атмосферным воздухом.

В свою очередь, каждый из указанных видов природопользования может иметь внутреннюю классификацию в зависимости от целевого назначения их использования.

Так, согласно ст. 7 ЗК РФ земли в Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на следующие категории:

- земли сельскохозяйственного назначения;
- земли населенных пунктов;
- земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;
- земли особо охраняемых территорий и объектов;
- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;
- земли запаса.

Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок

проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.

Согласно ст. 37 ВК РФ водные объекты используются для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, сброса сточных вод и (или) дренажных вод, производства электрической энергии, водного и воздушного транспорта, сплава древесины и иных целей.

Специфическими видами пользования атмосферным воздухом являются выбросы вредных загрязняющих веществ в атмосферный воздух и вредное физическое воздействие на него. Под вредным (загрязняющим) веществом понимается химическое или биологическое вещество либо смесь таких веществ, которые содержатся в атмосферном воздухе и которые в определенных концентрациях оказывают вредное воздействие на здоровье человека и окружающую природную среду.

Вредное физическое воздействие на атмосферный воздух включает: вредное воздействие шума, вибрации, ионизирующего излучения, температурного и других физических факторов, изменяющих температурные, энергетические, волновые, радиационные и другие физические свойства атмосферного воздуха, на здоровье человека и окружающую природную среду.

По срокам право природопользования может классифицироваться на краткосрочное (до 5 лет), долгосрочное (до 49 лет) и бессрочное природопользование (без ограничения срока).

Так, согласно ст. 10 Закона РФ «О недрах» участки недр предоставляются в пользование на определенный срок или без ограничения срока. На определенный срок участки недр предоставляются в пользование:

— для геологического изучения — на срок до 5 лет или на срок до 10 лет при проведении работ по геологическому изучению участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации;

— добычи полезных ископаемых — на срок отработки месторождения полезных ископаемых, исчисляемый исходя из технико-экономического обоснования разработки месторождения полезных ископаемых, обеспечивающего рациональное использование и охрану недр;

— добычи подземных вод — на срок до 25 лет.

Без ограничения срока могут быть предоставлены участки недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, связанных с захоронением отходов, строительства и эксплуатации нефте- и газохранилищ, а также для образования особо охраняемых геологических объектов и иных целей.

В зависимости от способа использования различают право природопользования, осуществляемое:

- с изъятием природного ресурса;
- без изъятия природного ресурса из природной среды.

Наиболее важное юридическое значение имеет классификация видов природопользования на общее и специальное природопользование. Критерием такой классификации являются основания возникновения права природопользования.

Право общего природопользования производно от личных прав человека на жизнь и на благоприятную окружающую среду. Общее природопользование является общедоступным, закрепляется нормами закона, не требует в каждом конкретном случае особого разрешения, лицензии, либо договора и осуществляется не для извлечения экономической выгоды, бесплатно и без применения технических средств и устройств.

Так, согласно ст. 11 ЛК РФ граждане имеют право 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.

В соответствии со ст. 6 ВК РФ поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, являются водными объектами общего пользования, то есть общедоступными водными объектами. Каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд.

Право общего природопользования может быть запрещено или ограничено законами и иными нормативными правовыми актами.

Например, в соответствии с лесным законодательством граждане обязаны соблюдать правила пожарной безопасности в лесах, правила санитарной безопасности в лесах, правила лесовосстановления и правила ухода за лесами.

Пребывание граждан может быть запрещено или ограничено в лесах, которые расположены на землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий, иных землях, доступ граждан на которые запрещен или ограничен в соответствии с федеральными законами.

Пребывание граждан в лесах также может быть ограничено в целях обеспечения:

- пожарной безопасности и санитарной безопасности в лесах;
- безопасности граждан при выполнении работ.

В свою очередь, гражданам запрещается осуществлять заготовку и сбор грибов и дикорастущих растений, виды которых занесены в Красную книгу Российской Федерации, Красные книги субъектов Российской Федерации, а также грибов и дикорастущих растений, которые признаются наркотическими средствами в соответствии с Федеральным законом от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах».

Субъектами права общего природопользования являются физические лица, в свою очередь, юридические лица могут осуществлять право природопользования только в случаях, прямо установленных законами и иными нормативными правовыми актами, как правило, в целях обеспечения безопасности (забор водных ресурсов в целях тушения лесных пожаров).

Право специального природопользования связано с обеспечением экономических интересов государства, юридических и физических лиц, требует индивидуализации природного объекта при предоставлении в пользование и осуществляется на платной основе в соответствии с разрешением, лицензией или договором в определенных законом случаях с применением технических средств и устройств.

Право специального природопользования реализуется в формах:

— комплексного природопользования, предусматривающего использование природного потенциала территории для осуществления хозяйственной и иной деятельности, в том числе все виды воздействия на природный потенциал территории, возникающие в процессе этой деятельности (когда один природный объект используется в нескольких целях (например, в целях недропользования и лесопользования). В настоящее время практика нормативного правового регулирования комплексного природопользования реализуется в законодательстве субъектов Российской Федерации¹;

— специального пользования водами, недрами, объектами животного мира, другими природными ресурсами.

Субъектами права специального природопользования являются юридические лица и граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность. В соответствии с требованиями природоресурсного законодательства субъекты специального природопользования должны обладать правоспособностью — т. е. способностью иметь права и нести обязанности.

¹ Закон г. Москвы от 2 марта 2005 г. № 9 «О комплексном природопользовании в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. 2005. № 4. Ст. 38.

§ 2. Основания возникновения, изменения и прекращения права природопользования

Основания возникновения, изменения и прекращения права природопользования существенно различаются в зависимости от вида и цели используемого природного объекта и определяются непосредственно природоресурсным законодательством.

Как правило, для возникновения права природопользования требуется проведение самостоятельных специальных юридических административных процедур, основаниями для проведения которых является:

1. Решение уполномоченного органа о предоставлении природного ресурса в пользование. Такие решения могут приниматься Правительством Российской Федерации, федеральным органом государственной власти, органом государственной власти субъектов Российской Федерации, совместным коллегиальным решением федерального органа государственной власти и органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также решением органа местного самоуправления.

2. Заключение договора на право пользование природным объектом с уполномоченными федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления. В частности, необходимость заключения специального договора предусматривается лесным, водным законодательством, законодательством об охоте и рыболовстве и т. д.

3. Выдача лицензии на право пользования природным ресурсом. В настоящее время лицензируемая деятельность на право пользования природным ресурсом сохранилась только в сфере недропользования.

Особенности возникновения права природопользования определяются, как правило, земельным, водным, горным, лесным и иным природоресурсным законодательством. Так, например, предоставление участков недр в пользование осуществляется на основе лицензии. Предоставление водных объектов в пользование для различных целей осуществляется на основании либо договоров водопользования, либо решений о предоставлении водных объектов в пользование. Лесные участки предоставляются юридическим лицам в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование; гражданам — в безвозмездное срочное пользование. Основаниями

возникновения права лесопользования являются договор аренды, договор купли-продажи лесных насаждений. Пользование объектами животного мира осуществляется на основании разрешений или договоров.

Изменение условий природопользования осуществляется исключительно по основаниям и в строгом соответствии с порядком, установленным действующим природоресурсным и (или) гражданским законодательством.

Так, согласно п. 37 Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по внесению изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий, утвержденного приказом Минприроды РФ от 29 сентября 2009 г. № 315¹, внесение изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр осуществляется по взаимному согласию пользователя недр и Роснедр или его территориального органа (в соответствии с разграничением полномочий между Роснедрами и его территориальными органами):

- в случае значительного изменения объема потребления произведенной продукции по обстоятельствам, независящим от пользователя недр, и связанного с этим изменением срока ввода в эксплуатацию объектов;
- при возникновении обстоятельств, существенно отличающихся от тех, при которых лицензия была предоставлена.

Наиболее характерными основаниями прекращения права природопользования являются:

- отказ природопользователя от дальнейшего пользования природным объектом;
- истечение срока природопользования, указанного в разрешительной документации;
- неиспользование природного объекта в течение установленного законодательством срока;
- использование природного объекта не по целевому назначению, указанному в разрешительной документации;
- нарушение условий и требований, установленных лицензией, договором, законодательством;
- изъятие природного объекта для государственных или муниципальных нужд.

¹ БНА ФОИВ. 2010. № 10.

§ 3. Права и обязанности природопользователей

Объем и состав прав и обязанностей природопользователей также обусловлен видом природного объекта, предоставленного в пользование, целями использования, а также статусом субъектов природопользования.

К наиболее общим правам природопользователей следует отнести:

– право осуществлять пользование природным объектом в пределах, установленных законодательством, лицензией, разрешением и договором;

– право использовать результаты хозяйственной деятельности в процессе осуществления природопользования;

– право возводить хозяйственные постройки (в том числе и предприятия по переработке сырья, и иные здания, строения, и сооружения);

– право требовать проведения пространственно-территориального устройства (землеустройства, лесоустройства, охотоустройства);

– право получать информацию о качественном состоянии и количественной характеристике состояния земельного участка, участка недр, водного объекта, участка лесного фонда;

– право на возмещение убытков, потерь, упущенной выгоды в случаях изъятия участка природной среды для государственных и муниципальных нужд, в случаях реквизиции используемого участка природной среды, в случаях установления ограничений (обременений) права природопользования в результате организации, установления санитарно-защитной, водоохранной, природоохранной зоны и т. д.

К наиболее общим обязанностям природопользователей следует отнести:

– обязанность использовать природные объекты рационально, в соответствии с их целевым назначением и способами, не наносящими вреда окружающей среде и здоровью человека и исключаящими ухудшение его качества и отрицательное воздействие на окружающую среду;

– обязанность проводить мероприятия, направленные на сохранение, улучшение и воспроизводство природных ресурсов, улучшение и оздоровление окружающей среды;

– обязанность осуществлять комплекс природоохранных мероприятий, предусмотренных действующим законодательством;

– обязанность своевременно вносить платежи за пользование природными ресурсами и загрязнение окружающей среды;

– обязанность обеспечивать соблюдение экологических нормативов;

- обязанность предоставлять специальным государственным органам информацию о состоянии природного объекта в порядке, установленном законодательством;
- обязанность соблюдать условия правоустанавливающих и разрешительных документов, на основании которых было предоставлено право природопользования;
- обязанность восстанавливать природные объекты, нарушенные в процессе осуществления хозяйственной деятельности.

Контрольные вопросы

1. Раскройте понятие права природопользования и приведите классификацию его основных видов.
2. Перечислите основания возникновения, изменения и прекращения права природопользования.
3. Раскройте основные права и обязанности природопользователей.

Список рекомендуемой литературы

1. *Бережной В. А.* Эколого-правовой режим природопользования // *Налоги*. 2008. № 31.
2. *Бринчук М. М.* О комплексном природопользовании // *Экологическое право*. 2002. № 5.
3. *Выпханова Г. В.* К вопросу об информационном обеспечении природопользования и охраны окружающей среды: концептуальные и правовые аспекты // *Экологическое право*. 2006. № 5.
4. *Пуряева А. Ю.* Проблемы соотношения смежных отраслей права в сфере природопользования // *Журнал российского права*. 2008. № 8.
5. *Хасанов Д. Г.* Природопользование и негативное воздействие на окружающую среду: проблема соотношения понятий // *Экологическое право*. 2008. № 3.

Глава 7.

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

План главы

1. Понятие и общая характеристика экологического управления
 2. Система, структура и полномочия органов государственного экологического управления
- Контрольные вопросы
Список рекомендуемой литературы

§ 1. Понятие и общая характеристика экологического управления

Под экологическим управлением понимается совокупность осуществляемых органами государственной власти и иными уполномоченными субъектами действий по организации и контролю, упорядочению и надзору за экологически значимым поведением людей, за соблюдением требований экологического законодательства.

В основе экологического управления лежат общеправовые принципы, принципы, присущие системе государственного управления социально-экономическим развитием, а также специфические принципы, вытекающие из объективных законов развития общества и природы и учитываемые при организации процесса управления.

К общим принципам управления относятся принципы федерализма, местного самоуправления, принцип вертикальной соподчиненности (он характерен для федеральных органов исполнительной власти, находящихся в подчинении Президента РФ или Правительства РФ), принцип ответственности органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологическую безопасность на соответствующих территориях.

К принципам экологического управления относятся также иные принципы, предусмотренные ст. 3 ФЗ «Об охране окружающей среды».

К специфическим принципам охраны окружающей среды и управления данной областью общественных отношений относится принцип учета природных условий. Он иногда выступает в виде «бассейнового» принципа, суть которого заключается в том, что для

некоторых природных объектов устанавливается система государственного управления с учетом их географического расположения (по водным бассейнам, крупным месторождениям полезных ископаемых и т. д.). Основная особенность системы управления указанными объектами состоит в ее межтерриториальном характере.

В зависимости от статуса субъектов, осуществляющих экологическое управление, оно подразделяется на государственное, муниципальное, производственное и общественное управление.

Центральное место в системе экологического управления занимает **государственное экологическое управление**, представляющее собой процесс воздействия на общественные отношения, складывающиеся в сфере взаимодействия общества и природы, имеющей своей задачей их упорядочение, координацию и развитие для достижения определенной цели, а именно поддержание оптимального состояния окружающей среды, ее оздоровление, рациональное использование природных ресурсов и, в конечном счете, создание благоприятных условий для жизнедеятельности людей и осуществляемое в процессе исполнительно-распорядительной деятельности органов государственной власти в сфере охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности.

Объектом государственного экологического управления выступает деятельность субъектов экологических отношений (будущая и настоящая), связанная с негативными воздействиями на окружающую среду.

Объект государственного экологического управления должен рассматриваться через призму объекта экологического права как отрасли права и применительно к исследуемому институту включать те общественные отношения, в которых участвуют субъекты управления, а именно имущественные отношения, возникающие при предоставлении природных объектов в пользование или собственность, отношения, обеспечивающие рациональное природопользование, поддержание качества окружающей среды, ликвидацию последствий антропогенной деятельности и негативных природных явлений, некоторые отношения, связанные с применением мер юридической ответственности.

Субъектами государственного экологического управления, т. е. органами, наделенными административно-властными полномочиями, выступают органы исполнительной власти федерального и регионального уровня.

Органы, осуществляющие государственное экологическое управление, традиционно подразделяются на органы общей и специальной компетенции. К органам общей компетенции относятся

Правительство РФ и органы исполнительной власти субъектов РФ. К органам специальной компетенции относятся федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Основными функциями государственного экологического управления являются:

- определение стратегии (принятие государственных концепций) и планирование (в форме принятия федеральных, региональных и муниципальных целевых программ);

- информационная функция (осуществляемая в формах мониторинга, ведения кадастров, реестров, регистров, экологических паспортов и деклараций);

- подзаконное нормотворчество;

- экологическое нормирование;

- разрешительная система (разрешения и лицензии на пользование природными ресурсами и оказание воздействия на окружающую среду);

- экологическая экспертиза;

- экологическая сертификация;

- экологическое воспитание и образование;

- экологический надзор;

- координация деятельности по управлению природопользованием и охраной окружающей среды.

Муниципальное экологическое управление представляет собой деятельность органов местного самоуправления в пределах полномочий, установленных законодательством.

Так, ст. 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает, что к вопросам местного значения поселения относятся: организация водоснабжения населения, водоотведения; организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора; организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территории, расположенных в границах населенных пунктов поселения; организация и осуществление мероприятий по защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения и др.

К вопросам местного значения муниципального района согласно ст. 15 данного Закона относятся: организация мероприятий по охране

окружающей среды; организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов; создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального района и др.

Статья 16 указанного Закона включает в круг вопросов местного значения городского округа организацию водоснабжения населения и водоотведения; мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа; сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов; благоустройства и озеленения, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах городского округа; создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения.

Производственное экологическое управление (экологический менеджмент) основывается на уже упоминавшемся принципе, закрепленном в ст. 3 Федерального Закона «Об охране окружающей среды», обязательности участия, в том числе юридических лиц, в деятельности по охране окружающей среды. Юридические лица как основная и наиболее многочисленная группа субъектов права природопользования в первую очередь обязаны соблюдать требования по охране окружающей среды и рациональному природопользованию, содержащиеся в экологическом законодательстве.

Для реализации возложенных на природопользователей обязанностей в области рационального природопользования и охраны окружающей среды хозяйствующие субъекты могут создавать структурные подразделения или возлагать соответствующие обязанности на отдельных работников.

Общественное экологическое управление основывается на принципах, закрепленных в ст. 3 Федерального Закона «Об охране окружающей среды» — принципа обязательности участия в деятельности по охране окружающей среды наряду с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, юридическими лицами, общественными и иными некоммерческими объединениями, а также принципа участия граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач охраны окружающей среды. Их права и обязанности при осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды предусмотрены ст. 12 Федерального Закона «Об охране окружающей среды», другими законодательными и подзаконными актами, уставами указанных общественных формирований.

§ 2. Система, структура и полномочия органов государственного экологического управления

Государственное экологическое управление осуществляют различные государственные органы, наделенные разной компетенцией и функционирующие на разных уровнях. Их можно подразделить на три вида: органы общей компетенции, специально уполномоченные органы в рассматриваемой сфере и иные органы, на которые возложены отдельные функции и задачи в рассматриваемой сфере. К органам государственной власти общей компетенции на федеральном уровне относится Правительство Российской Федерации. В соответствии со ст. 114 Конституции Российской Федерации Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение единой государственной политики в области экологии. Полномочия Правительства Российской Федерации в сфере управления охраной окружающей среды определены в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. № 2-Ф КЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ст. 14 и 18). Так, Правительство РФ обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования.

Центральное место в системе государственного экологического управления занимает управление, которое осуществляется в процессе исполнительно-распорядительной деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности.

Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 25 июня 2012 г. № 881) утверждена новая структура федеральных органов исполнительной власти.

Ключевое место в системе этих органов занимает Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. В соответствии с Положением о Минприроды России¹, министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования,

¹ Утверждено постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404 (в ред. постановлений Правительства РФ от 13.10.2008 № 753, от 07.11.2008 № 814, от 29.12.2008 № 1052, от 27.01.2009 № 43, от 12.08.2009 № 656, от 01.12.2009 № 975, от 27.01.2010 № 31, от 28.03.2010 № 191, от 15.06.2010 № 438, от 26.07.2010 № 553, от 28.07.2010 № 575, от 13.09.2010 № 717, от 24.03.2011 № 210).

воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий, объекты животного мира и среду их обитания, в области охоты, в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей природной среды, ее загрязнения, в том числе в сфере регулирования радиационного контроля и мониторинга, а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления, особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

Минприроды России координирует и контролирует деятельность находящихся в его ведении: Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федерального агентства по недропользованию, Федерального агентства лесного хозяйства, Федерального агентства водных ресурсов.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования¹ осуществляет функции по надзору в сфере природопользования, а также в пределах своей компетенции в области охраны окружающей среды, в том числе в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов) и государственной экологической экспертизы.

Федеральное агентство лесного хозяйства является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях), а также по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений².

Федеральное агентство по недропользованию в соответствии с Положением об этой службе³ осуществляющее функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в

¹ Положение о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования (утв. постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 (в ред. постановлений Правительства РФ от 20.10.2006 № 620, от 20.12.2006 № 780, от 24.05.2007 № 315, от 16.04.2008 № 282, от 29.05.2008 № 404, от 07.11.2008 № 814, от 27.01.2009 № 43, от 08.08.2009 № 649, от 01.12.2009 № 975, от 27.01.2010 № 31, от 28.03.2010 № 191, от 15.06.2010 № 438, от 26.07.2010 № 549, от 13.09.2010 № 717, от 12.10.2010 № 820, от 24.03.2011 № 210, от 08.10.2012 № 1027).

² Постановление Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. № 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» (в ред. постановлений Правительства РФ от: 28 января, 24 марта, 30 сентября 2011 г., 21 марта, 30 июня 2012 г.).

³ Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 293.

сфере недропользования. Агентство организует: а) государственное геологическое изучение недр; б) экспертизу проектов геологического изучения недр; в) проведение геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр; г) проведение конкурсов и аукционов на право пользования недрами; д) проведение государственной экспертизы информации о разведанных запасах полезных ископаемых, геологической экономической информации о предоставляемых в пользование участках недр.

Федеральное агентство водных ресурсов¹ осуществляет функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов. Оно организует: а) территориальное перераспределение стока поверхностных вод, пополнение водных ресурсов подземных водных объектов; б) осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов; в) осуществление мероприятий по охране водохранилищ и морей, предотвращению их загрязнения, засорения и истощения вод, осуществление мер по ликвидации таких последствий.

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды² осуществляет функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей среды, ее загрязнения, государственному надзору за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы.

Министерство экономического развития Российской Федерации³ осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, лицензирования, оценки регулирующего воздействия, аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий

¹ Постановление Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 282 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов» (в ред. постановлений Правительства РФ от 30.07.2004 № 401, от 06.06.2006 № 354, от 20.12.2006 № 781, от 29.05.2008 № 404, от 13.10.2008 № 753, от 07.11.2008 № 814, от 27.01.2009 № 43, от 08.08.2009 № 649, от 15.06.2010 № 438, от 24.03.2011 № 210, от 29.03.2011 № 217).

² Постановление Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 372 (в ред. постановлений Правительства РФ от 05.12.2005 № 736, от 14.12.2006 № 767, от 29.05.2008 № 404, от 07.11.2008 № 814, от 27.01.2009 № 43, от 08.08.2009 № 649, от 14.09.2009 № 737, от 15.06.2010 № 438, от 28.01.2012 № 39, от 24.03.2011 № 210).

³ Постановление Правительства РФ от 5 июля 2008 г. № 437 (с изменениями на 28 января 2013 г.).

(центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия (за исключением подтверждения соответствия оборонной продукции (работ, услуг), поставляемой по государственному оборонному заказу, продукции (работ, услуг), продукции (работ, услуг) и объектов, для которых устанавливаются требования, связанные с обеспечением ядерной и радиационной безопасности в области использования атомной энергии), граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) к проведению мероприятий по контролю, экспертов и экспертных организаций, привлекаемых федеральными органами исполнительной власти при осуществлении отдельных полномочий, безопасности процессов производства, осуществления государственного кадастрового учета и кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки, государственного мониторинга земель (за исключением земель сельскохозяйственного назначения), геодезии и картографии, формирования межгосударственных и федеральных целевых программ (долгосрочных целевых программ), ведомственных целевых программ, разработки и реализации программ социально-экономического развития Российской Федерации и др.

Министерство экономического развития Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственной ему Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии¹, которая осуществляет функции по оказанию государственных услуг в сфере государственной кадастровой оценки земель, землеустройства, государственного мониторинга земель, геодезии и картографии, а также функции по осуществлению государственного геодезического надзора, государственного земельного контроля, государственного метрологического надзора в области геодезической и картографической деятельности и др.

Министерство сельского хозяйства РФ (Минсельхоз России) вырабатывает государственную политику и осуществляет нормативно-правовое регулирование; оказывает государственные услуги в сфере агропромышленного комплекса, включая животноводство, ветеринарию, растениеводство, карантин растений, мелиорацию, плодородие почв, использование земель сельскохозяйственного назначения, охраны, изучения, сохранения, воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, за исключением обитающих на особо охраняемых природных территориях и (или) занесенных в Красную книгу России, и среды их обитания.

¹ Постановление Правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 457 (в ред. постановления Правительства РФ от 15 июня 2010 г. № 438).

Минсельхоз России осуществляет координацию и контроль деятельности находящейся в его ведении Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору.

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору является¹ федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, карантина и защиты растений, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, обеспечения плодородия почв, селекционных достижений, обеспечения качества и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, побочных продуктов переработки зерна, охраны, воспроизводства, использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания, а также функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных. Эта служба осуществляет надзор: а) за безопасным обращением с пестицидами и агрохимикатами; б) использованием селекционных достижений; в) безопасностью лекарственных средств для животных, кормов и кормовых добавок, изготовленных из генно-инженерно-модифицированных организмов, на всех стадиях производства и обращения.

Важную роль в осуществлении государственного экологического управления играет Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России), которое является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на внутренних водах и водных объектах².

Важные задачи в сфере охраны окружающей среды должна решать Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор)³, который принимает нормативные правовые акты, осуществляет контроль и надзор в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техно-

¹ Постановления Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 327 (с изменениями и дополнениями от 4 августа 2005 г., 23 мая, 19 июня, 20 ноября, 14 декабря 2006 г.; 1 ноября 2007 г.; 25 января, 11 июня, 7 ноября 2008 г.; 27 января 2009 г.; 27 января, 13 апреля, 15 июня, 23 сентября 2010 г.; 24 марта, 26 апреля, 20 мая, 17 октября 2011 г.).

² Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868.

³ Положение о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору. Утверждено постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 (в ред. постановлений Правительства РФ от 21.01.2006 № 23, от 14.12.2006 № 767, от 29.05.2008 № 404, от 07.11.2008 № 814, от 27.01.2009 № 43, от 08.08.2009 № 649, от 01.12.2009 № 975, от 20.02.2010 № 67, от 15.06.2010 № 438, от 13.09.2010 № 717, от 24.03.2011 № 210, от 06.10.2011 № 817, от 05.12.2011 № 996, от 11.10.2012 № 1037).

генного воздействия (в том числе в области обращения с отходами производства и потребления), безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, охраны недр, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии (за исключением ядерных установок военного назначения) и др. Эта федеральная служба является: во-первых, органом государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии; во-вторых, специально уполномоченным органом в области промышленной безопасности; органом государственного горного надзора; в-третьих, специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы; в-четвертых, органом государственного энергетического надзора; в-пятых, специально уполномоченным органом в области охраны атмосферного воздуха.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в соответствии с постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322 (с изменениями и дополнениями от 23 мая, 14 декабря 2006 г.; 29 сентября, 7 ноября 2008 г.; 16 июля, 8 августа 2009 г.; 20 февраля, 15 июня 2010 г.; 24 марта, 17, 24 октября 2011 г.; 19 июня 2012 г., 30 января 2013 г.) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав потребителей, а также по организации и осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей.

Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство)¹ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере рыболовства, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота, охраны, изучения, сохранения, воспроизводства и использования водных биологических ресурсов и среды их обитания; по контролю и надзору за водными биологическими ресурсами и средой их обитания во внутренних водах России, за исключением внутренних морских вод России, а также Каспийского и Азовского морей до определения их правового статуса.

Кроме перечисленных органов государственного управления экологические функции имеют многие федеральные органы исполнительной власти.

¹ Положение о Федеральном агентстве по рыболовству (в ред. постановлений Правительства РФ от 13.10.2008 № 753, от 07.11.2008 № 814, от 27.01.2009 № 43, от 15.06.2010 № 438, от 26.07.2010 № 553, от 02.08.2010 № 589, от 24.03.2011 № 210, от 14.11.2011 № 929, от 14.11.2011 № 933, от 30.06.2012 № 666, от 27.07.2012 № 772).

Федеральная служба безопасности Российской Федерации, в пределах своих полномочий осуществляющая государственное управление в области охраны внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов, обеспечивающая информационную безопасность Российской Федерации и непосредственно реализующая основные направления деятельности органов федеральной службы безопасности, определенные законодательством Российской Федерации.

Министерство внутренних дел Российской Федерации осуществляет выявление, пресечение и предупреждение экологических правонарушений, установление лиц, виновных в их совершении, и сбор доказательств для привлечения виновных к уголовной и административной ответственности, а также осуществляет контроль за соблюдением режима особо охраняемых природных территорий и комплексов, правил сбора, хранения и утилизации отходов производства и потребления и др.

Федеральная таможенная служба в процессе осуществления таможенного дела обеспечивает защиту экологических прав и интересов граждан, предприятий, учреждений и организаций. Она обеспечивает также соблюдение разрешительного порядка перемещения экологически опасных или значимых товаров через таможенную границу; пресекает незаконный оборот через таможенную границу РФ видов животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения, их частей и дериватов (производных); содействует осуществлению мер по защите жизни и здоровья людей, защите животных и растений, охране окружающей среды; проводит таможенный контроль за ввозом и вывозом экологически опасной продукции.

Министерство обороны Российской Федерации осуществляет экологическое обеспечение Вооруженных Сил в целях сохранения и восстановления в ходе повседневной деятельности и боевой подготовки войск (сил) окружающей природной среды, а также снижения воздействия экологически неблагоприятных факторов на личный состав и объекты военной и социальной инфраструктур¹. Аналогичные функции имеют Федеральная таможенная служба, Федеральное агентство специального строительства, Федеральная служба исполнения наказаний, Федеральное агентство по государственным резервам, Федеральное космическое агентство и др.

¹ Положение о Минобороны России (утв. Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082).

В свою очередь, на уровне субъектов Российской Федерации общее управление в сфере охраны окружающей природной среды осуществляют соответствующие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации общей компетенции. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 21) устанавливает основные полномочия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Федерации, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения и экологии.

Кроме того, согласно ст. 26.3 Закона к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации относится решение вопросов:

- предупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий; организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности;

- создания и обеспечения охраны особо охраняемых природных территорий регионального значения; ведения Красной книги субъекта Российской Федерации;

- осуществления регионального государственного надзора в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий;

- организации проведения на территории субъекта Российской Федерации мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, защите населения от болезней, общих для человека и животных, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации;

- осуществления регионального государственного экологического надзора (в части регионального государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр; регионального государственного надзора в области охраны атмосферного воздуха; регионального государственного надзора в области охраны водных объектов; регионального государственного надзора в области обращения с отходами) на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности и др.

Контрольные вопросы

1. Раскройте понятие и виды экологического управления.
2. Перечислите основные функции государственного экологического управления.
3. Раскройте особенности и порядок осуществления муниципального, производственного и общественного экологического управления.
4. Раскройте систему, структуру и полномочия органов государственного экологического управления общей и специальной компетенции.

Список рекомендуемой литературы

1. *Васильева М. И.* Правовые проблемы организации управления в сфере охраны окружающей среды. М., 2004. 254 с.
2. *Васильева М. И.* Природоохранные полномочия органов местного самоуправления: проблемы реализации и правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 19.
3. *Круглов В. В., Осинцев Д. В.* К вопросу об экологических функциях федеральных органов исполнительной власти // Экологическое право. 2008. № 6.
4. *Навасардова Э. С.* О делегированных полномочиях в области охраны окружающей среды и природопользования // Административное право и процесс. 2007. № 5.
5. *Савин А. В.* Административно-правовой статус субъектов государственного экологического контроля в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 64–71.
6. *Тихомирова Л. А.* Разграничение полномочий в сфере охраны окружающей среды: проблемы реализации // СПС «КонсультантПлюс».
7. *Слепенкова О. А.* Государственное экологическое управление // Административное право и процесс. 2011. № 5. С. 34–36.

Глава 8.

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

План главы

1. Понятие и содержание экономического регулирования охраны окружающей среды и природопользования
 2. Планирование и финансирование в области охраны окружающей среды и природопользования
 3. Платежи и налоги в области охраны окружающей среды и природопользования
 4. Экономическое стимулирование охраны окружающей среды и природопользования
 5. Экологическое страхование
 6. Экологический аудит
- Контрольные вопросы
Список рекомендуемой литературы

§ 1. Понятие и содержание экономического регулирования охраны окружающей среды и природопользования

Регулирование охраны окружающей среды и природопользования осуществляется как административным воздействием на участников отношений, возникающих в этой сфере, так и с помощью экономических методов, которые получают юридическое закрепление в нормативных правовых актах, образующих правовую основу их применения.

В экологическом и др. законодательстве используется термин «экономическое регулирование», однако определение данного понятия в нормативных правовых актах отсутствует. Между тем понимание экономического регулирования зависит от тех или иных экономических методов, которые и составляют содержание такого регулирования.

Некоторые из методов экономического регулирования предусмотрены в законодательных актах в области охраны окружающей среды и природопользования. Так, элементами экономического регулирования охраны и использования объектов животного мира согласно ст. 51 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ¹ являются:

¹ СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

учет и экономическая оценка объектов животного мира; экономически обоснованная система платежей за пользование животным миром; бюджетное финансирование мероприятий по охране и воспроизводству объектов животного мира; экономически обоснованная система штрафов и исков за нарушение законодательства РФ об охране и использовании животного мира; целенаправленное использование средств, получаемых от реализации в установленном порядке конфискованных орудий незаконной добычи объектов животного мира, в т. ч. транспортных средств и продукции, а также добровольных взносов граждан и юридических лиц.

В соответствии с гл. V Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»¹ экономическое регулирование в области обращения с отходами включает в себя: плату за размещение отходов, экономическое стимулирование деятельности в этой области и утилизационный сбор.

Наиболее полно методы экономического регулирования отношений в области охраны окружающей среды закреплены в ст. 14 Федерального закона «Об охране окружающей среды». К таким методам относятся:

- разработка государственных прогнозов социально-экономического развития на основе экологических прогнозов;
- разработка федеральных программ в области экономического развития РФ и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов РФ;
- разработка и проведение мероприятий по охране окружающей среды в целях предотвращения причинения вреда окружающей среде;
- установление платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- установление лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, лимитов на размещение отходов производства и потребления и другие виды негативного воздействия на окружающую среду;
- проведение экономической оценки природных объектов и природно-антропогенных объектов;
- проведение экономической оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;
- предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством РФ;

¹ СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

- поддержка предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в т. ч. экологического страхования), направленной на охрану окружающей среды;
- возмещение в установленном порядке вреда окружающей среде;
- иные методы экономического регулирования по совершенствованию и эффективному осуществлению охраны окружающей среды.

Направления развития экономического регулирования и рыночных инструментов охраны окружающей среды определены в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденных Президентом РФ 30 апреля 2012 г.¹

С учетом изложенного экономическое регулирование охраны окружающей среды и природопользования можно определить как совокупность предусмотренных экологическим и др. законодательством экономических методов (разработка экологических прогнозов и программ, установление платы за негативное воздействие на окружающую среду, предоставление льгот, др. форм поддержки и стимулирования природоохранной деятельности и т. д.), направленных на рациональное использование природных ресурсов, эффективное осуществление охраны окружающей среды.

§ 2. Планирование и финансирование в области охраны окружающей среды и природопользования

Прогнозирование и программный метод экономического регулирования охраны окружающей среды, предусмотренные ст. 14 ФЗ «Об охране окружающей среды», тесно взаимосвязаны друг с другом. Их использование осуществляется исходя из общих требований к прогнозированию и программированию, содержащихся в Федеральном законе от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»², который применяется в части, не противоречащей Бюджетному кодексу РФ. Под **государственным прогнозированием социально-экономического развития** понимается система научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития России, основанных на законах рыночного хозяйствования. **Программа социально-экономического развития**, которая является основной формой планирования, представляет собой комплексную

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2871.

систему целевых ориентиров социально-экономического развития и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров.

Разработка государственных прогнозов на *долгосрочную* (раз в пять лет на десятилетний период), *среднесрочную* и *краткосрочную* перспективу возложена на Правительство РФ. Они разрабатываются исходя из комплексного анализа важнейших факторов и перспектив их изменения, в число которых включается состояние природных ресурсов.

Прогнозы социально-экономического развития разрабатываются на вариантной основе и основываются на системе прогнозов отдельных общественно значимых сфер деятельности, в т. ч. экологическом прогнозе. Это требование получило самостоятельное закрепление в ст. 14 ФЗ «Об охране окружающей среды», которая предусматривает, что разработка государственных прогнозов социально-экономического развития осуществляется на основе экологических прогнозов. Тем самым в законодательстве предусмотрены дополнительные гарантии учета экологических факторов в процессе регулирования социально-экономического развития уже на стадии прогнозирования. Эти прогнозы включают в себя количественные и качественные характеристики общественно значимых сфер деятельности, таких как уровень и качество жизни, экологическая обстановка и т. д.

На основе прогноза на долгосрочную перспективу разрабатывается концепция социально-экономического развития РФ на долгосрочную перспективу, которая имеет экологические и природоресурсные показатели. Так, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р¹, определены цели экологической политики, выделены основные направления обеспечения экологической безопасности экономического развития и улучшения экологической среды жизни человека, а также указаны приоритетные направления в сфере природопользования.

Эти данные используются при разработке прогнозов социально-экономического развития и программ социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу, что позволяет обеспечить преемственность государственной социально-экономической политики.

Правовая регламентация федеральных целевых программ предусмотрена также Порядком разработки и реализации федеральных

¹ СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

целевых программ и межгосударственных программ, в осуществлении которых участвует РФ, утвержденным постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594¹. Такие программы представляют собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и др. мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития РФ, а также инновационное развитие экономики.

Разработка целевых программ предусмотрена экологическим, в т. ч. природоресурсным законодательством. Так, согласно п. 2 ст. 13 Земельного кодекса РФ в целях охраны земель разрабатываются федеральные, региональные и местные программы охраны земель, включающие в себя перечень обязательных мероприятий по охране земель с учетом особенностей хозяйственной деятельности, природных и других условий. В соответствии с данной статьей осуществляется реализация федеральной целевой программы «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006–2010 годы и на период до 2013 года», утвержденной постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 99².

Федеральный закон «О животном мире» (ст. 18) включает норму о разработке федеральных государственных, территориальных и местных программ по охране объектов животного мира и среды их обитания.

В настоящее время реализуется ряд федеральных целевых программ в области природопользования и охраны окружающей среды. В их числе ФЦП: «Чистая вода» на 2011–2017 годы», утвержденная постановлением Правительства РФ от 22 декабря 2010 г. № 1092³, «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2015 года», утвержденная постановлением Правительства РФ от 29 июня 2011 г. № 523⁴, «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года», утвержденная постановлением Правительства РФ от 7 июля 2011 г. № 555⁵, «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах», ут-

¹ СЗ РФ. 1995. № 28. Ст. 2669.

² СЗ РФ. 2006. № 10. Ст. 1101.

³ СЗ РФ. 2010. № 4. Ст. 603.

⁴ СЗ РФ. 2011. № 29. Ст. 4462.

⁵ СЗ РФ. 2011. № 30 (2). Ст. 4633.

вержденная постановлением Правительства РФ от 19 апреля 2012 г. № 350¹ и др.

Наиболее полно решение задач охраны окружающей среды обеспечивается целевыми показателями и индикаторами, предусмотренными государственной программой Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 2552-р², включающей в себя ряд подпрограмм: «Регулирование качества окружающей среды», «Биологическое разнообразие России», «Организация и обеспечение работ и научных исследований в Антарктике», «Гидрометеорология и мониторинг окружающей среды». На реализацию данной государственной программы предусмотрено финансовое обеспечение за счет средств федерального бюджета в размере 268 442 307,31 тыс. руб.

Финансирование долгосрочных целевых программ, в т. ч. в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, осуществляется за счет средств не только федерального бюджета, но и бюджета субъекта РФ, местного бюджета, а также возможно предоставление на реализацию программных мероприятий межбюджетных субсидий (ст. 179 Бюджетного кодекса РФ). Бюджетное финансирование таких программ является основной формой реализации программно-целевого метода охраны окружающей среды и природопользования.

Для осуществления целевых программ могут создаваться специальные фонды. Источниками средств, направляемых в эти фонды, являются: прибыль, остающаяся в распоряжении предприятий и организаций, средства бюджетов субъектов РФ, средства государственных внебюджетных фондов и др.

Другим источником финансирования природоохранных мероприятий являются средства предприятий. Предприятия выделяют в основном денежные средства на выполнение обязательных предписаний законодательства в части осуществления и соответственно финансирования необходимых природоохранных мероприятий.

Источником финансирования охраны окружающей среды и природопользования также являются страховые фонды.

Федеральным законом от 27 декабря 2000 г. 150-ФЗ «О федеральном бюджете на 2001 год»³ федеральный экологический фонд был упразднен с 1 января 2001 г., а постановлением Правительства от 11 октября 2001 г. № 721⁴ ликвидирован. Одновременно с этим зако-

¹ СЗ РФ. 2012. № 18. Ст. 2219.

² СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 71.

³ СЗ РФ. 2001. № 1. Ч. I. Ст. 2.

⁴ СЗ РФ. 2001. № 43. Ст. 4116.

ном были ликвидированы другие целевые природоресурсовые фонды: Федеральный фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы, Фонд управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов, Федеральный фонд восстановления и охраны водных объектов и Фонд по охране озера Байкал. Такие же действия последовали на региональном и местном уровнях в отношении соответствующих фондов.

Произошедшая реорганизация была обусловлена изменением налогового и бюджетного законодательства, нацеленного на консолидацию денежных средств, взимаемых за загрязнение окружающей среды и использование природных ресурсов в бюджетной системе.

§ 3. Платежи и налоги в области охраны окружающей среды и природопользования

Статьей 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусмотрен принцип платности природопользования и возмещения вреда окружающей среде, на основе которого должна осуществляться хозяйственная и иная деятельность юридических и физических лиц, оказывающая воздействие на окружающую среду.

Введение платности природопользования направлено на стимулирование рационального и эффективного использования природных ресурсов. Платежи за природные ресурсы являются одним из источников пополнения государственного и местных бюджетов, в чем проявляется фискальная составляющая платы, связанная с необходимостью изъятия природной ренты.

Система форм платы за природопользование включает в себя **налоги и сборы, а также плату за пользование природными ресурсами**.

В части первой Налогового кодекса РФ от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ к **федеральным налогам и сборам** отнесены: налог на добычу полезных ископаемых; водный налог; сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов (ст. 13). В число **местных налогов и сборов** включен земельный налог (ст. 15).

Порядок взимания этих налогов и сборов предусмотрен в самостоятельных главах части второй НК РФ: «Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов» (гл. 25.1), «Водный налог» (гл. 25.2), «Налог на добычу полезных ископаемых» (гл. 26), «Земельный налог» (гл. 31).

Кроме того, Земельным кодексом РФ, наряду с земельным налогом (до введения в действие налога на недвижимость), предусмотрена

арендная плата (ст. 65), а также установлена оценка земли, включающая в себя рыночную и кадастровую стоимость земельного участка (ст. 66). В настоящее время продолжает также действовать ст. 25 Закона РФ от 11 октября 1991 г. «О плате за землю» в части нормативной цены земли.

Закон РФ «О недрах» предусматривает систему платежей за пользование недрами (гл. V), которая включает в себя: разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии, включая разовые платежи, уплачиваемые при изменении границ участков недр, предоставленных в пользование; регулярные платежи за пользование недрами; сбор за участие в конкурсе (аукционе) (ст. 39–43). Кроме того, постановлением Правительства РФ от 28 апреля 2003 г. № 249¹ установлен порядок и условия взимания регулярных платежей за пользование недрами с пользователей недр, осуществляющих поиск и разведку месторождений на континентальном шельфе РФ и в исключительной экономической зоне РФ, а также за пределами РФ на территориях, находящихся под юрисдикцией РФ.

Платежи за лесопользование определены ЛК РФ в виде: арендной платы при использовании лесного участка с изъятием и без изъятия лесных ресурсов (ст. 73), платы по договору купли-продажи лесных насаждений (ст. 76). Порядок взимания таких платежей установлен подзаконными нормативными правовыми актами. Например, постановлением Правительства РФ от 22 мая 2007 г. № 310 «О ставках платы за единицу объема лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности»².

Статьей 95 ЛК РФ, кроме того, предусмотрена оценка лесов (оценка лесных участков и оценка имущественных прав, возникающих при использовании лесов), которая осуществляется в соответствии с законодательством РФ об оценочной деятельности.

Плата за пользование водными объектами или их частями взимается на основании договора водопользования в соответствии со ст. 20 ВК РФ, Правилами расчета и взимания платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, утвержденными постановлением Правительства от 14 декабря 2006 г. № 764³, а также исходя из ставок платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, утвержденными постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 876⁴.

¹ СЗ РФ. 2003. № 18. Ст. 1721.

² СЗ РФ. 2007. № 23. Ст. 2787.

³ СЗ РФ. 2006. № 51. Ст. 5467.

⁴ СЗ РФ. 2006. № 2007. № 1. Ч. 2. Ст. 324.

Плата за негативное воздействие на окружающую среду предусмотрена Федеральным законом «Об охране окружающей среды». Согласно ст. 16 Закона негативное воздействие на окружающую среду является платным. Причем формы такой платы определяются Законом, а также иными федеральными законами.

Так, ст. 23 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»¹ установлена плата за размещение отходов, которая взимается с индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.

Статьей 28 Федерального закона от 4 мая 1999 г. «Об охране атмосферного воздуха»² предусмотрена плата за загрязнение окружающей природной среды выбросами вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и др. виды воздействия на него.

В соответствии со ст. 16 Закона «Об охране окружающей среды» к **видам негативного воздействия на окружающую среду**, за которые взимается плата, относятся:

- сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади;
- загрязнение недр, почв;
- размещение отходов производства и потребления;
- загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий;
- иные виды негативного воздействия на окружающую среду.

В Определении Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2002 г. № 284-О³ разъяснено, что платежи за негативное воздействие на окружающую среду носят компенсационный характер и взимаются за предоставление субъектам хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду, права производить в пределах допустимых нормативов выбросы и сбросы загрязняющих веществ, размещать отходы и оказывать иные виды негативного воздействия.

Порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается Правительством РФ. В настоящее время продолжает действовать Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия, утвержденный постановлением Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632 (в ред. постановления Правительства РФ от

¹ СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

² СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.

³ СЗ РФ. 2002. № 52. Ч. 2. Ст. 5290.

14 июня 2001 г. № 463, с изм., внесенными решением Верховного Суда РФ от 12 февраля 2003 г. № ГКПИ 03-49, в ред. от 6 марта 2012 г., с изм. от 5 марта 2013 г.) (далее — Порядок)¹. В соответствии с Определением Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2002 г. № 284-О данное постановление признано действующим, поскольку принято Правительством РФ во исполнение полномочий, предоставленных ему федеральным законом, и предусматривает взимание платежей неналогового характера — сохраняет силу и подлежит применению судами, другими органами и должностными лицами как не противоречащее Конституции РФ.

В соответствии с п. 2 Порядка устанавливаются следующие правовые режимы платы за загрязнение за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, другие виды вредного воздействия: **базовые нормативы платы — в пределах предельно допустимых нормативов; в пределах установленных лимитов (временно согласованных нормативов);** а также **плата за сверхлимитное загрязнение**, в т. ч. в случае отсутствия у природопользователя разрешения.

Базовые нормативы платы устанавливаются по каждому ингредиенту загрязняющего вещества (отхода), виду вредного воздействия с учетом степени опасности их для окружающей природной среды и здоровья населения. Так, постановлением Правительства РФ от 12 июня 2003 г. № 344² утверждены нормативы платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления, а также коэффициенты, учитывающие экологические факторы, которые используются при применении таких нормативов.

Коэффициенты к базовым нормативам платы, учитывающие экологические факторы (природно-климатические особенности территорий, значимость природных и социально-культурных объектов) устанавливаются для отдельных регионов (территорий экономических районов), а также бассейнов морей и рек.

Плата за сверхлимитное загрязнение определяется путем умножения соответствующих ставок платы за загрязнение в пределах установленных лимитов на величину превышения фактической массы выбросов, сбросов загрязняющих веществ, объемов размещения отходов уровней вредного воздействия над установленными лимитами, суммирования полученных произведений по видам загрязнения и умножения этих сумм на **пятикратный** повышающий коэффициент.

¹ САПП РФ. 1992. № 10. Ст. 726.

² СЗ РФ. 2003. № 25. Ст. 2528.

Средства от платежей за негативное воздействие на окружающую среду подлежат зачислению в федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ, где они перераспределяются и направляются на выполнение различных государственных задач, в том числе в области охраны окружающей среды.

Внесение платы, кроме того, не освобождает субъектов хозяйственной и иной деятельности от выполнения мероприятий по охране окружающей среды и возмещения вреда окружающей среде.

§ 4. Экономическое стимулирование охраны окружающей среды и природопользования

Экономическое стимулирование является одним из методов регулирования отношений в области охраны окружающей среды и природопользования.

Меры экономического характера получили закрепление в законодательных актах, принятых в процессе развития экологического законодательства, в частности, Водном кодексе РФ, ФЗ «О животном мире», Законе РФ «О плате за землю», ФЗ «Об отходах производства и потребления», ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» и др.

В силу ст. 56 Налогового кодекса РФ льготы по налогам и сборам устанавливаются законодательством о налогах и сборах, которое согласно п. 1 ст. 1 состоит из Налогового кодекса РФ и принятых в соответствии с ним федеральных законов о налогах и сборах.

Статьей 342 НК РФ при определении налоговой ставки налога на добычу полезных ископаемых его плательщикам в определенных случаях устанавливается льготный режим.

В области охраны окружающей среды и природопользования может применяться такая мера экономического стимулирования, как инвестиционный налоговый кредит, порядок и условия предоставления которого определены в ст. 66, 67 НК РФ. Он представляет собой такое изменение срока уплаты налога, при котором организации при наличии установленных Кодексом оснований предоставляется возможность в течение определенного срока и в определенных пределах уменьшать свои платежи по налогу с последующей поэтапной уплатой суммы кредита и начисленных процентов. Такой кредит может быть предоставлен по налогу на прибыль (доход) организации, а также по региональным и местным налогам. В числе оснований для его предоставления называется проведение организацией

научно-исследовательских или опытно-конструкторских работ либо технического перевооружения собственного производства, в т. ч. направленного на защиту окружающей среды от загрязнения промышленными отходами.

Меры стимулирующего характера предусмотрены в ст. 14 ФЗ «Об охране окружающей среды». Они заключаются в предоставлении налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использования вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством РФ. Впервые в Законе указана важная мера для стимулирования субъектов хозяйственной деятельности в осуществлении эколого-правомерного поведения. Она заключается в государственной поддержке предпринимательской, инновационной и иной деятельности, направленной на охрану окружающей среды, в т. ч. посредством установления налоговых и иных льгот в соответствии с законодательством. Применение данной меры требует совершенствования налогового законодательства с учетом механизмов, обеспечивающих решение задач развития экономического регулирования и рыночных инструментов охраны окружающей среды, предусмотренных в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г. В числе таких механизмов, в частности, предусмотрены:

- стимулирование предприятий, осуществляющих программы экологической модернизации производства и экологической реабилитации соответствующих территорий, а также обеспечение широкого применения государственно-частного партнерства при государственном финансировании (софинансировании) мероприятий по оздоровлению экологически неблагополучных территорий, ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой экономической и иной деятельностью;

- стимулирование деятельности по сбору, сортировке и использованию отходов в качестве вторичного сырья и энергоносителей;

- осуществление поддержки технологической модернизации, обеспечивающей уменьшение антропогенной нагрузки на окружающую среду, неистощительное использование возобновляемых и рациональное использование невозобновляемых природных ресурсов и др.

Реализация этих стимулирующих механизмов будет способствовать повышению эффективности охраны окружающей среды и обеспечению рационального использования природных ресурсов.

§ 5. Экологическое страхование

В условиях усиления в последнее время аварийного, в том числе техногенного, загрязнения окружающей среды происходит поиск источников для компенсации его последствий. В этой связи важное значение приобретает экологическое страхование. ФЗ «Об охране окружающей среды» в числе методов экономического регулирования в области охраны окружающей среды называет экологическое страхование. Оно осуществляется в целях защиты имущественных интересов юридических и физических лиц на случай экологических рисков, под которыми понимается вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера.

Статья 18 ФЗ «Об охране окружающей среды» предусматривает, что в Российской Федерации может осуществляться обязательное государственное экологическое страхование. Самостоятельный федеральный закон в этой сфере до настоящего времени не принят. Отношения в сфере страхования регулируются Законом РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации»¹.

В связи с недостаточностью правового регулирования экологического страхования некоторыми субъектами РФ и муниципальными образованиями были приняты нормативные правовые акты в этой сфере.

Специальными федеральными законами предусматривается обязательное страхование опасных производственных объектов.

Так, обязательное страхование гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии или инцидента на опасном производственном объекте закреплено в Федеральном законе от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»². В соответствии со ст. 15 данного Закона обязательное страхование такой ответственности осуществляется в соответствии с законодательством РФ об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте.

Аналогичным образом осуществляется обязательное страхование гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии гидротехнического сооружения, предусмотренное ст. 15 Федерального

¹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 56.

² СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

закона от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»¹.

Регулирование отношений в области обязательного страхования опасных объектов осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте»². Закон направлен на возмещение вреда, причиненного в результате аварии на опасном объекте жизни, здоровью и (или) имуществу физических лиц и имуществу юридических лиц. Его действие не распространяется на отношения, возникающие вследствие причинения вреда природной среде. Следовательно, данный вид обязательного страхования не является экологическим. Несмотря на это, обязательное страхование гражданской ответственности владельца опасного объекта является важным средством обеспечения экологической безопасности.

Добровольное экологическое страхование осуществляется на основании Типового положения о порядке добровольного экологического страхования в Российской Федерации, утвержденного Минприроды РФ и Российской государственной страховой компанией 3 декабря, 20 ноября 1992 г., № 04-04/72-6132, 22³. На основании этого Типового положения страховая организация (страховщик) предоставляет страховую защиту гражданской (имущественной) ответственности страхователя за ущерб, причиненный третьим лицам, в результате внезапного, непреднамеренного и неожиданного загрязнения окружающей природной среды на территории Российской Федерации.

§ 6. Экологический аудит

Одним из специфических методов экономического регулирования охраны окружающей среды и природопользования является экологический аудит. В соответствии со ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» определяется он как независимая, комплексная, документированная оценка соблюдения субъектом хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, требований международных стандартов и подготовка рекомендаций по улучшению такой деятельности. Однако данный Закон не содержит иных

¹ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3589.

² СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4194.

³ СПС «КонсультантПлюс».

правовых норм, регулирующих отношения по проведению экологического аудита.

В Классификаторе правовых актов, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 г. № 511¹, экологический аудит рассматривается как сфера самостоятельного нормативного правового регулирования. Однако до настоящего времени не принято специального федерального закона об экологическом аудите.

Создание нормативной правовой базы в области экологического аудита связано с принятием приказов Госкомэкологии России от 30 марта 1998 г. № 181 «Об экологическом аудировании в системе Госкомэкологии России» и от 16 июля 1998 г. № 436 «О проведении практических работ по введению экологического аудирования в Российской Федерации»². Создание системы аудита недропользования предусматривалось приказом МПР РФ от 2 апреля 1998 г. № 95³. Однако этих нормативных правовых актов оказалось недостаточно для организации и проведения экологического аудита, поскольку они не прошли обязательную стадию их государственной регистрации и опубликования.

В настоящее время отсутствует законодательная основа, необходимая для организации и проведения экологического аудита (как обязательного, так и добровольного).

Между тем разработка и внедрение современной системы экологического аудита предусмотрены в числе Основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 г., утвержденных распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1663-р⁴. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р⁵, указывается на необходимость формирования правил осуществления экологического аудита как одного из условий создания эффективного экологического сектора экономики. Проведение экологического аудита предусмотрено в качестве одного из механизмов при решении задач развития экономического регулирования и рыночных инструментов охраны окружающей среды в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года.

¹ СЗ РФ. 2000. № 12. Ст. 1260.

² СПС «КонсультантПлюс».

³ Там же.

⁴ СЗ РФ. 2008. № 48. Ст. 5639.

⁵ СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

Контрольные вопросы

1. Назовите методы экономического регулирования охраны окружающей среды и природопользования.
2. Выделите особенности программно-целевого метода охраны окружающей среды и природопользования.
3. Раскройте формы реализации принципа платности природопользования и возмещения вреда окружающей среде.
4. Перечислите способы экономического стимулирования охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.
5. Укажите виды экологического страхования и раскройте порядок его осуществления.
6. Раскройте понятие и выделите особенности правового регулирования экологического аудита.

Список рекомендуемой литературы

1. *Евдокимов П. В., Ялбулганов А. А.* Правовая природа платы за негативное воздействие на окружающую среду // *Транспортное право.* 2008. № 1.
2. *Иутин И. Г.* Экологический аудит: роль, сущность и вопросы, требующие правового регулирования // *Журнал российского права.* 2008. № 2.
3. *Марьин Е. В.* Финансирование охраны окружающей среды и рационального природопользования: бюджетно-правовые и налоговые механизмы // *Финансовое право.* 2012. № 6. С. 5–9.
4. *Мисник Г. А.* Экологическое страхование: понятие, функции, основные элементы // *Экологическое право.* 2006. № 6.
5. *Петрова Т. В.* Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М., 2000.
6. *Петрова Т. В.* Финансирование в сфере охраны окружающей среды: новые и традиционные подходы // *Экологическое право.* 2010. № 6. С. 28–33.

Глава 9.

НОРМИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ (ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ НОРМИРОВАНИЕ)

План главы

1. Понятие нормирования в области охраны окружающей среды от загрязнения (экологическое нормирование)
 2. Виды экологических нормативов
 3. Нормирование в области охраны водных объектов от загрязнения
 4. Нормирование в области охраны атмосферного воздуха
 5. Нормирование в области охраны земель
- Контрольные вопросы
Список рекомендуемой литературы

§ 1. Понятие нормирования в области охраны окружающей среды от загрязнения (экологическое нормирование)

Хозяйственная деятельность связана с образованием различного рода отходов: газообразных, жидких и твердых, которые в итоге размещаются в окружающей среде, вызывая одну из наиболее актуальных экологических проблем — загрязнение. Решение этой проблемы связано со снижением этого вида негативного воздействия путем сокращения образования отходов и их поступления в окружающую среду. Снижение загрязнения достигается путем установления и применения механизма экологического нормирования.

Нормирование в области охраны окружающей среды от загрязнения или экологическое нормирование — это деятельность органов государственной власти, субъектов хозяйственной деятельности по разработке, принятию и установлению количественных показателей содержания загрязняющих веществ в природных средах (воде водных объектов, атмосферном воздухе, земле), размещения (выбросах и сбросах) загрязняющих веществ в природных средах источниками загрязнения, в том числе размещения твердых отходов на поверхности земли. Такие показатели устанавливаются в виде нормативов различных видов. Правовые нормы, регулирующие отношения в области определения видов нормативов, порядка их разработки и

установления, полномочий органов государственной власти, прав и обязанностей субъектов хозяйственной деятельности, образуют институт экологического права — **институт экологического нормирования**. Общественные отношения в области экологического нормирования составляют предмет данного института. Его особенностью является особый круг субъектов и объектов регулируемых отношений, а также применение исключительно императивного метода правового регулирования.

Субъектами отношений, с одной стороны, выступают субъекты хозяйственной деятельности — юридические лица и индивидуальные предприниматели, на которых в установленных случаях возлагается обязанность по разработке нормативов воздействий на окружающую среду для своих предприятий, а с другой — органы государственной власти, в полномочия которых входит установление и утверждение соответствующих нормативов, после которого они становятся обязательным для исполнения. В число этих субъектов входят только те юридические лица и индивидуальные предприниматели, хозяйственная деятельность которых связана с размещением жидких, газообразных и твердых отходов в природной среде. Следует подчеркнуть, что физические лица не входят в число субъектов отношений экологического нормирования, даже в случаях, когда жизнедеятельность человека вызывает образование различного рода отходов. К примеру, не нормируется образование коммунальных или бытовых отходов, выброс выхлопных газов с собственных транспортных средств, хотя и здесь есть определенные ограничения и требования.

Объектами экологического нормирования выступают природные среды и источники выбросов, сбросов и размещения отходов.

Природные среды в целях установления параметров их качества включают атмосферный воздух, воды и почвы.

Источники выбросов, сбросов и размещения отходов — это объекты поступления отходов (загрязняющих веществ) в природные среды. В зависимости от специфики хозяйственной и иной деятельности они могут быть:

— для выбросов в атмосферный воздух — стационарными (предприятия и иные объекты хозяйственной деятельности) и передвижными (транспорт);

— сбросов сточных вод в водные объекты — источниками диффузного загрязнения (вносящие неорганизованным путем в поверхностные или подземные воды загрязняющие вещества — сельскохозяйственные угодья, строительные площадки) и точечными источниками (объекты антропогенной деятельности, сточные воды которых отводятся в водные объекты с применением специальных сооружений или

устройств — предприятия, системы коммунального водоснабжения и водоотведения);

— размещения твердых отходов — объекты образования отходов (предприятия и иные хозяйственные объекты) и объекты размещения отходов (полигоны отходов).

Не подлежат экологическому нормированию такие способы размещения отходов, когда отходы поступают в различного рода очистные сооружения. К примеру, сточные воды, поступающие с промышленных предприятий в системы канализации и водоснабжения в целях их очистки, не подлежат экологическому нормированию, хотя по отношению к ним Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ¹ устанавливает показатели состава и свойств сточных вод, отводимых в централизованные системы водоотведения.

Правовые нормы, регулирующие отношения в области экологического нормирования, выражены в Федеральном законе «Об охране окружающей среды»², который устанавливает общие рамочные требования в данной области, а также в Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха»³, Водном кодексе РФ⁴, Федеральном законе «Об отходах производства и потребления»⁵, которые регулируют данные отношения с учетом особенностей поступления каждого вида отходов в окружающую среду — газообразных, жидких и твердых. В систему законодательства также входит большое число главным образом ведомственных актов, что обусловлено наличием большого технического компонента в работе по нормированию и в необходимости привлечения специальных технических знаний, которыми не всегда обладает законодатель. Часть таких актов составляют ведомственные акты, дающие методические указания по разработке нормативов, которые определяют критерии установления показателей содержания загрязняющих веществ в природных средах либо в отходах, а также методику определения таких показателей.

Особенностью данного института является то, что государственное управление в данной области осуществляется **федеральными** органами исполнительной власти. В соответствии со ст. 6 Федерального закона «Об охране окружающей среды» субъектам РФ даны полномочия по установлению только нормативов качества окружающей среды, и то содержащих соответствующие требования и нормы не ниже требований

¹ СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7358.

² СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

³ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.

⁴ СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

⁵ СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

и норм, установленных на федеральном уровне. В число органов федеральных органов исполнительной власти, наделенных полномочиями по разработке, установлению, принятию и утверждению различных видов нормативов входит Министерство природных ресурсов и экологии, Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральное агентство защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральное агентство по надзору в сфере природопользования.

§ 2. Виды экологических нормативов

Экологические нормативы делятся на **виды**. Общая классификация всех экологических нормативов дана в гл. 5 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Они включают:

- нормативы качества окружающей среды;
- нормативы допустимого воздействия на окружающую среду.

Нормативы качества окружающей среды устанавливаются в виде показателей допустимых концентраций содержания химических и биологических веществ в воде водных объектов, атмосферном воздухе и почвах, а также нормативов физического состояния окружающей среды, в том числе уровня радиации и тепла. Они предназначены для оценки состояния окружающей среды, а также для разработки нормативов допустимых воздействий. Нормативы качества разрабатываются и устанавливаются федеральными органами исполнительной власти нормативными правовыми актами. Их соблюдение контролируется на соответствующих постах наблюдения — станциях мониторинга, контрольных створах водных объектов и т. д. Факт превышения нормативов качества окружающей среды не является основанием для принятия мер ответственности к кому-либо, однако может служить исходной информацией для последующего выявления источника нарушения законодательства, если такое превышение вызвано действиями такого источника.

Нормативы качества окружающей среды содержат такие показатели состояния природных сред, при котором отсутствует вредное воздействие среды на здоровье человека и окружающую среду. В соответствии с научной концепцией, положенной в основу методики разработки нормативов качества, положена идея о том, что в единице природного материала может концентрироваться такое количество определенных загрязняющих веществ, которое не причинит вреда человеку в течение всей его жизни и последующим поколениям. Это так называемая концепция нулевого риска.

Методиками разработки нормативов качества вод, атмосферного воздуха и почв предусмотрено, что при определении количественных

показателей качества должны учитываться определенные факторы. Так, на показатель допустимой концентрации загрязняющих веществ в воде водных объектов влияет целевое назначение, фоновое загрязнение и ассимилирующая способность водного объекта. Нормативы качества соответственно будут более строгими по одному и тому же веществу для водного объекта, предназначенного для рекреационных целей, чем для водного объекта, используемого для судоходства. Более жесткие нормативы качества атмосферного воздуха устанавливаются для атмосферного воздуха особо охраняемых территорий.

В соответствии со ст. 22 Федерального закона «Об охране окружающей среды» **нормативы допустимого воздействия** включают:

- нормативы допустимых выбросов (ПДВ) и сбросов (ПДС) веществ и микроорганизмов, физических воздействий на окружающую среду;
- нормативы образования отходов производства и потребления, лимитов на их размещение;
- нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду;
- технологический норматив.

Основой разработки нормативов допустимого воздействия на окружающую среду являются нормативы качества, а также некоторые другие показатели. Так, норматив выброса того или иного загрязняющего вещества с конкретного источника (трубы предприятия) должен быть установлен на уровне, при котором концентрация данного вещества в атмосферном воздухе, измеряемая на границе санитарно-защитной зоны этого предприятия, не приведет к превышению установленного норматива качества.

Нормативы воздействий разрабатываются самими источниками воздействий, подлежат утверждению федеральным органом исполнительной власти и заносятся в разрешения на выброс или сброс. Помимо нормативов качества, при разработке нормативов воздействий в расчет принимается также **норматив допустимой антропогенной нагрузки** на окружающую среду — совокупный показатель выбросов, сбросов и иных воздействий на окружающую среду со всех источников в пределах конкретной территории или акватории с учетом природных особенностей таких территорий или акваторий (ст. 27 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Превышение норматива воздействия источником выброса или сброса является правонарушением и влечет применение мер юридической ответственности.

Выбросы и сбросы загрязняющих веществ, а также размещение отходов допускаются на основании **разрешений**, в которые заносятся

разрешенные объемы воздействий (выбросы, сбросы размещение отходов). Разрешения выдает Росприроднадзор сроком на 5 лет.

Технологические нормативы устанавливаются для стационарных, передвижных и иных источников на основе использования наилучших существующих технологий с учетом экономических и социальных факторов.

В зависимости от природной среды, для которой устанавливаются нормативы качества, особенностей производственной деятельности субъектов загрязнения и технологических особенностей размещения отходов в природных средах, федеральными законами и подзаконными актами могут быть установлены иные экологические нормативы. К примеру, в соответствии с Федеральным законом «Об охране озера Байкал» установлены нормативы предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал¹.

§ 3. Нормирование в области охраны водных объектов от загрязнения

В соответствии с водным законодательством в целях охраны водных объектов от загрязнения устанавливаются следующие виды нормативов:

- целевые показатели качества воды в водных объектах;
- нормативы допустимого воздействия на водные объекты;
- нормативы допустимого сброса;
- лимиты сброса;
- квоты сброса.

Целевые показатели качества воды в водных объектах утверждаются схемами комплексного использования и охраны вод, которые разрабатываются для каждого речного бассейна сроком на 10 лет Росводресурсами и утверждаются Минприроды России. В соответствии с постановлением Правительства от 30 декабря 2006 г. № 883² «О порядке разработки, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов» целевые показатели качества воды в водных объектах определяют состав и концентрацию химических веществ, микроорганизмов и другие показатели качества воды

¹ Приказ Минприроды России от 5 марта 2010 г. № 63 «Об утверждении нормативов предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и Перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категории особо опасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал» / БНА ФОНВ. № 26. 28.06.2010.

² СЗ РФ. 2007. № 5. Ст. 651.

в водных объектах, которые планируется достигнуть по завершении предусматриваемых схемами водоохранных и водохозяйственных мероприятий. Они разрабатываются для каждого речного бассейна или его части Росводресурсами с участием Росрыболовства, Росгидромета и Росприроднадзора с учетом природных особенностей каждого речного бассейна, его части, условий целевого использования водных объектов или их частей, расположенных в границах соответствующего речного бассейна. Соответственно целевые показатели качества воды в водных объектах по одному и тому же химическому веществу могут различаться в зависимости от того, что водный объект используется для рекреационных целей, либо забора воды, производства электроэнергии, обеспечения обороны, размещения различных объектов, разведки и добычи полезных ископаемых, дноуглубительных работ, сплава леса, орошения и т. д.

В настоящее время схемы комплексного использования и охраны вод, которые включают целевые показатели качества воды в водных объектах, находятся в стадии разработки. Предельным сроком разработки этих документов является 1 января 2015 года, как это предусмотрено ст. 6.1. Федерального закона «О введении в действие Водного кодекса РФ». До этого срока вместо целевых показателей качества воды в водных объектах и как основа разработки нормативов воздействий (сбросов с конкретных источников или совокупности источников) используются действующие нормативы качества вод (ПДК).

Нормативы допустимого воздействия на водный объект (НДВ) — это предельные объемы допустимого совокупного воздействия всех источников, расположенных в пределах речного бассейна или его части, на водный объект или его часть. Разработка таких нормативов осуществляется в соответствии с постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 881 «О Порядке утверждения нормативов допустимого воздействия на водные объекты»¹ и Методическими указаниями по разработке нормативов допустимого воздействия на водные объекты», утвержденными приказом МПР России (ныне Минприроды) 12 декабря 2007 г. № 328². Они разрабатываются и утверждаются по водному объекту или его участку в соответствии с гидрографическим и/или водохозяйственным районированием в целях поддержания поверхностных и подземных вод в состоянии, соответствующем требованиям законодательства. Они предназначены для установления безопасных уровней содержания загрязняющих веществ, а также других показателей, характеризующих воздействие на водные объекты.

¹ СЗ РФ. 2007. № 4. Ст. 514.

² Зарегистрировано в Минюсте РФ 23.01.2008 № 10974.

Нормативы допустимого воздействия на водные объекты определяются исходя из целевого назначения водного объекта. Целевое назначение водного объекта или его участка (или приоритетное использование водного объекта) определяется действующим законодательством (к примеру, целевым назначением может быть признание водного объекта рыбохозяйственным водоемом или водным объектом, предназначенным для питьевого или хозяйственно-бытового водоснабжения, для рекреационных целей и т. д.). Основной расчетной территориальной единицей при разработке нормативов допустимого воздействия на водные объекты принимается водохозяйственный участок.

Нормативы допустимого воздействия разрабатываются для водохозяйственных участков, которые подвергаются или могут быть подвергнуты в течение ближайших 5 лет существенным нагрузкам в результате хозяйственной и иной деятельности на соответствующей водосборной площади, включая акваторию водного объекта.

Нормативы допустимого воздействия на водные объекты устанавливаются на период не менее 15 лет исходя из состояния каждого конкретного водного объекта, определенного в ходе разработки нормативов допустимого воздействия на водные объекты. Корректировка нормативов допустимого воздействия на водные объекты осуществляется на основе результатов государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов не чаще одного раза в 5 лет.

Нормативы допустимого воздействия на водные объекты, касающиеся качественных показателей, устанавливаются на основе нормативов качества воды, устанавливаемых в соответствии со ст. 20 и 21 Федерального закона «Об охране окружающей среды» для водного объекта или его участка. Качество воды характеризуется показателями состава и свойств воды, определяющими пригодность ее для конкретных целей водопользования и/или устойчивого функционирования экологической системы водного объекта. Нормативы качества воды устанавливаются в соответствии с физическими, химическими, биологическими (в том числе микробиологическими и паразитологическими) и иными показателями.

Итоговым материалом расчета нормативов допустимого воздействия на водные объекты является сводный том нормативов допустимого воздействия на водные объекты с пояснительной запиской и приложениями к ней.

Сводный том нормативов допустимого воздействия на водный объект включает таблицы количественных значений показателей суммарного допустимого воздействия на водный объект по всем

нормируемым видам воздействия с указанием нормативов качества воды водного объекта.

Нормативы допустимого сброса (ПДС) в соответствии с постановлением Правительства РФ от 23 июля 2007 г. № 469 «О Порядке утверждения нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей»¹, а также приказом Минприроды от 17 декабря 2007 г. № 333 «Об утверждении Методики разработки нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей»² устанавливаются в виде:

— предельно допустимого сброса химических веществ и микроорганизмов (ПДС);

— временно допустимого сброса (ВДС) — лимита.

НДС разрабатываются самими водопользователями в составе проектов строительства (реконструкции) источника (предприятия) и утверждаются Росводресурсы на срок 5 лет. Показатели сбросов по каждому загрязняющему веществу заносятся в разрешения на сброс, выдаваемые водопользователям.

Временные допустимые сбросы (лимиты на сброс) устанавливаются Росводресурсами в случаях невозможности соблюдения НДС на основе разрешений, действующих только в период проведения мероприятий по охране окружающей среды, внедрения наилучших существующих технологий и (или) реализации других природоохранных проектов с учетом поэтапного достижения установленных нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов.

Установление лимитов на сбросы допускается только при наличии планов снижения сбросов, согласованных с Росводресурсами. Показатели сбросов заносятся в разрешения на сброс в пределах лимитов на срок 5 лет.

Контроль за соблюдением нормативов НДС и лимитов осуществляется на контрольных створах с учетом природного фона на основе приращения сброса к фону. Превышение нормативов и лимитов допустимого сброса является правонарушением, основанием для применения мер юридической ответственности.

Лимиты сброса сточных вод в водные объекты — в соответствии с постановлением Правительства от 10 марта 2009 г. № 223 «О лимитах (предельных объемах) забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и сброса сточных вод»³ — это предельные объемы сброса сточных вод, соответствующих нормативам качества воды в водных объектах (с 2015 года — целевым показателям качества вод), которые

¹ СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4088.

² БНА ФОИВ. № 22. 22.02.2008.

³ СЗ РФ. 2009. № 11. Ст. 1318.

устанавливаются Росводресурсами для каждого речного бассейна, подбассейна и водохозяйственного участка в отношении субъекта РФ в составе комплексных схем использования и охраны вод.

На основе лимитов сброса Росводресурсы утверждает **квоты сброса сточных вод в водные объекты**. Квоты выделяются для каждого субъекта РФ решением Росводресурсами по заявкам субъектов РФ и отражают ежегодные потребности субъекта для сброса сточных вод.

§ 4. Нормирование в области охраны атмосферного воздуха

Нормирование в области охраны атмосферного воздуха от загрязнения осуществляется в соответствии с Федеральным законом «Об охране атмосферного воздуха» и «Об охране окружающей среды», которые предусматривают следующие виды нормативов:

- нормативы качества атмосферного воздуха и предельно допустимых уровней физических воздействий на атмосферный воздух;
- норматив выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на атмосферный воздух;
- технические нормативы выбросов;
- предельно допустимые выбросы;
- предельно допустимая (критическая) нагрузка на атмосферный воздух.

В соответствии со ст. 11 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» **нормативы качества атмосферного воздуха и вредных физических воздействий на атмосферный воздух** устанавливаются в целях определения критериев безопасности и (или) безвредности воздействия химических, физических и биологических факторов на людей, растения и животных, особо охраняемые природные территории и объекты, а также в целях оценки состояния атмосферного воздуха. Они устанавливаются в виде:

- гигиенических нормативов качества;
- экологических нормативов качества;
- предельно допустимых уровней физических воздействий на атмосферный воздух.

Эти нормативы устанавливаются и пересматриваются в порядке, определенном постановлением Правительством РФ от 2 марта 2000 г. № 182 «О Порядке установления и пересмотра экологических и гигиенических нормативов качества атмосферного воздуха, предельно допустимых уровней физических воздействий на атмосферный воздух и государственной регистрации вредных (загрязняющих) веществ и

потенциально опасных веществ»¹. Данным постановлением полномочия по установлению и пересмотру гигиенических нормативов возложено на Министерство здравоохранения РФ (Минздрав России), а экологических нормативов — на Министерство природных ресурсов и экологии (Минприроды). Эти же министерства, но по отношению к разным территориям, устанавливают предельно допустимые уровни физических воздействий на атмосферный воздух. Так, полномочия Минздрава в этой части распространяются на места проживания, работы и отдыха людей (населенные пункты). Минприроды отвечает за определение предельно допустимых уровней физических воздействий на атмосферный воздух применительно к остальной территории.

Гигиенические нормативы качества атмосферного воздуха устанавливаются на основе исследований и определяют предельно допустимое максимальное содержание вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе, при котором отсутствует вредное воздействие этих веществ на здоровье человека. Показатели допустимого содержания по каждому вредному веществу из расчета его концентрации на единицу атмосферного воздуха ($\text{мг}/\text{м}^3$) определяются в санитарных правилах в виде нормативов предельно допустимых концентраций (ПДК), принимаемых Минздравом России. В настоящее время постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 30 мая 2003 г. № 114 «О введении в действие ГН 2.1.6.1338-03. Предельно допустимые концентрации (ПДК) загрязняющих веществ в атмосферном воздухе населенных мест»² установлены ПДК для 611 химических веществ и соединений. Качество атмосферного воздуха в жилой зоне должно соответствовать ПДК. К местам массового отдыха населения (курортам, территориям санаториев и т. п.) ПДК применяется с коэффициентом 0,8 ПДК.

В случае если для отдельных химических веществ не установлены ПДК, но эти вещества с источников выбросов поступают в атмосферный воздух населенных мест, то постановлением Главного санитарного врача РФ от 17 мая 2001 г. № 14 «О введении к действию санитарных правил (вместе с СанПиН 2.1.6.1032-01.2.1.6. Атмосферный воздух и воздух закрытых помещений, санитарная охрана воздуха. Гигиенические требования к обеспечению качества атмосферного воздуха населенных мест)»³ предусматривается возможность использования ориентировочно безопасных уровней воздействия (ОБУВ). В отличие от ПДК, ОБУВ действуют временно, до момента установления для них ПДК. Разработку ПДК и ОБУВ обеспечивают юридические

¹ СЗ РФ. 2000. № 10. Ст. 1143.

² РФ. № 119/1. 20.06.2003.

³ БНА ФОИВ. № 22. 28.05.2001.

лица, имеющие источники выбросов загрязняющих веществ, и они вступают в силу с момента их принятия Минздравом.

Запрещается проектирование, строительство и ввод в эксплуатацию объектов, являющихся источниками загрязнения атмосферы, на территориях с уровнями загрязнения, превышающими установленные гигиенические нормативы. Реконструкция и техническое перевооружение действующих объектов разрешается на таких территориях при условии сокращения на них выбросов в атмосферу до предельно допустимых выбросов.

Экологические нормативы качества атмосферного воздуха определяют предельно допустимое максимальное содержание вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе, при котором отсутствует вредное воздействие на окружающую среду. Они предназначены для оценки состояния атмосферного воздуха в местах проживания людей (населенных пунктах) и на остальной территории по критерию безопасности содержания загрязняющих веществ для природных объектов, а также для установления нормативов допустимых выбросов загрязняющих веществ с конкретных источников. В настоящее время такие нормативы не установлены.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» **предельно допустимый уровень физического воздействия на атмосферный воздух** — это норматив физического воздействия на атмосферный воздух, который отражает предельно допустимый максимальный уровень физического воздействия на атмосферный воздух, при котором отсутствует вредное воздействие на здоровье человека и окружающую среду. Эти нормативы устанавливаются для таких воздействий как шум, радиация, вибрация, электромагнитное излучение и другие различными нормативными правовыми актами. К примеру, по ст. 9 Федерального закона «О радиационной безопасности населения»¹ такие нормативы устанавливаются для населения в виде средних годовых эффективных доз, эффективных доз за период жизни, и для работников — в виде эффективных доз за период трудовой деятельности.

Нормативы предельно допустимых выбросов (ПДВ) загрязняющих веществ в атмосферный воздух

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 2 марта 2000 г. № 183 (ред. от 15 февраля 2011 г.) «О нормативах выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него»² в целях государственного регулирования выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух устанавливаются следующие нормативы выбросов:

¹ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 141.

² СЗ РФ. 2000. № 11. Ст. 1180.

— технический норматив выброса вредного (загрязняющего) вещества в атмосферный воздух (далее именуется — технический норматив выброса);

— предельно допустимый выброс вредного (загрязняющего) вещества в атмосферный воздух (ПДВ).

Технические нормативы выбросов для отдельных видов стационарных источников выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, а также для транспортных или иных передвижных средств и установок всех видов, являющихся источниками загрязнения атмосферного воздуха, устанавливаются техническими регламентами.

В настоящее время принят один Технический регламент, утвержденный постановлением Правительства 12 октября 2005 г. «О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой на территории РФ, вредных (загрязняющих) веществ». В данном акте установлены конкретные показатели содержания загрязняющих веществ в отработанных газах двигателей внутреннего сгорания и испарения топлива автомобильной техникой. Для установленных этим регламентом видов автомобильной техники и экологических классов, которые присваиваются такой технике, определены конкретные в цифрах показатели максимального содержания загрязняющих веществ.

Перечни объектов (кадастры), в отношении которых должны определяться технические нормативы выбросов, разрабатываются и утверждаются Минприроды с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти.

Предельно допустимые выбросы (ПДВ) устанавливаются территориальными органами Росприроднадзора для конкретного стационарного источника выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и их совокупности (организации в целом) и Ростехнадзором — для каждого конкретного источника выбросов радиоактивных веществ или их совокупности (организации в целом) при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии ПДВ санитарным правилам.

Они устанавливаются для каждого содержащегося в выбросе загрязняющего вещества на уровне, при котором выброс такого вещества с источника или совокупности источников не приведет к превышению ПДК с учетом таких факторов, как рассеивание загрязняющего вещества, фоновое загрязнение и др.

В случае невозможности соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, имеющими источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, предельно допустимых выбросов территориальные органы Росприроднадзора могут устанавливать для таких источников **временно согласованные**

выбросы (ВСВ) по согласованию с территориальными органами других федеральных органов исполнительной власти.

ВСВ устанавливаются на период поэтапного достижения ПДВ при условии соблюдения технических нормативов выбросов и наличия плана уменьшения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух. Планы уменьшения выбросов разрабатываются и осуществляются самими источниками (организацией), для которых устанавливаются ВСВ. Сроки поэтапного достижения предельно допустимых выбросов устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации по представлению соответствующих территориальных органов Росприроднадзора.

Разработка ПДВ и ВСВ возложена на юридические лица, имеющие источники выбросов, в виде проектов нормативов ПДВ и ВСВ, а их показатели после утверждения территориальными органами Росприроднадзора или Ростехнадзора (для радиоактивных веществ) заносятся в разрешения на выброс. Превышение нормативов ПДВ и ВСВ является правонарушением, влекущим применение мер юридической ответственности.

§ 5. Нормирование в области охраны земель

Почвы различных категорий земель подвергаются загрязнению прямо, через внесение в почвы земель сельскохозяйственного назначения пестицидов и агрохимикатов, а также косвенно, когда загрязняющие вещества, поступающие в воздух с выбросами, оседают на землях. Источниками загрязнения земель являются также несанкционированное размещение на землях свалок твердых отходов. Косвенное загрязнение земель не нормируется, а обеспечивается различными методами — требованиями к размещению производственных объектов, установлением санитарно-защитных зон предприятий, а также ограничением выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, в том числе через нормирование выбросов.

Охрана земель от загрязнения почв твердыми отходами обеспечивается путем установления запрета в соответствии со ст. 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды» на сброс отходов производства и потребления на почву. Кроме того, Федеральный Закон «Об отходах производства и потребления»¹ устанавливает систему нормирования для твердых отходов, включающую два вида нормативов: нормативы образования отходов и лимиты на их размещение. Вместе с тем эти

¹ СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

нормативы являются правовым механизмом регулирования хозяйственной деятельности, в результате которой образуются твердые отходы, и деятельности по строительству и эксплуатации полигонов размещения отходов промышленных и бытовых отходов, а не охраны конкретной природной среды, в том числе земель, от загрязнения объектами, на которых образуются или где размещаются отходы. Целью нормирования является охрана окружающей среды в целом, здоровья и имущества людей от негативного воздействия хозяйственной деятельности, связанной с обращением с отходами производства и потребления.

Прямо нормирование в области охраны земель в настоящее время осуществляется только через единственный механизм **нормирования качества почв** на землях сельскохозяйственного назначения, лесного фонда, населенных пунктов, земель источников водоснабжения и курортов. В соответствии со ст. 13 ЗК РФ для оценки состояния почвы в целях охраны здоровья человека и окружающей среды Правительством РФ устанавливаются нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ, вредных микроорганизмов и других загрязняющих почву биологических веществ.

В настоящее время Гигиеническими нормативами ГН 2.1.7.2511-09, утвержденными Главным санитарным врачом РФ 18 мая 2009 г. № 32 «Ориентировочно допустимые концентрации (ОДК) химических веществ в почве»¹, установлены **ориентировочно допустимые концентрации (ОДК) загрязняющих веществ в почве** для семи загрязняющих веществ. Данные нормативы носят временный характер и в дальнейшем должны быть заменены постоянными нормативами предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ (ПДК) в почвах.

ОДК в почве устанавливается расчетным методом, в основу которого заложена безопасность продуктов питания, т. к. опыт нормирования показал, что в подавляющем большинстве случаев лимитирующим показателем является переход загрязнителя из почвы в растение.

При оценке состояния почв фактическое содержание вещества сравнивается с их ОДК (ПДК) для той формы вещества в почве, которая определялась при проведении исследования.

Контрольные вопросы

1. Какова цель и содержание правового механизма экологического нормирования?
2. Что включает объекты и субъекты отношений по экологическому нормированию?

¹ БНА ФОИВ. 2009. № 28.

3. Из каких видов нормативов состоит система экологического нормирования?
4. В чем заключаются особенности нормирования в области охраны водных объектов?
5. При помощи каких нормативов обеспечивается охрана атмосферного воздуха от загрязнения?

Список рекомендуемой литературы

1. *Краснова И. О.* Концепция экологического нормирования в российском и зарубежном праве / Правовое регулирование земельных отношений, природопользования и охраны окружающей среды в сельском хозяйстве в России, Украине, Белоруссии, Казахстане, других странах СНГ и государствах ЕС: состояние, проблемы, пути совершенствования». М., 2009. С. 290–298.
2. *Краснова И. О.* Развитие института экологического нормирования и кодификация законодательства об охране окружающей среды // Экологическое право. 2010. № 6. С. 24–28.
3. *Колбасов О. С.* Правовая охрана природы: учеб. пособие. М., 1984.
4. *Тихомирова Л. А.* Нормирование в области охраны окружающей среды: особенности правового регулирования // СПС «КонсультантПлюс». 2010.
5. *Хлуденева Н. И.* Система природоохранного нормирования в России: направления модернизации // Журнал российского права. 2011. № 12. С. 39–44.
6. *Широбоков А. С.* Анализ правоприменительной практики в области нормирования воздействий на окружающую среду // Экологическое право. 2006. № 6.
7. *Широбоков А. С.* Перспективы развития правового регулирования нормирования воздействий на окружающую среду на основе наилучших доступных технологий в России: Экологическое право России // Сб. материалов науч.-практ. конф. Вып. 6. 2008–2009 гг.: учеб. пособие для вузов / под ред. Голиченкова А. К. М., 2009.

Глава 10.

ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА

План главы

1. Понятие и значение оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС)
 2. Основные требования, принципы и содержание оценки воздействия на окружающую среду
 3. Этапы проведения оценки воздействия на окружающую среду
 4. Участие общественности в оценке воздействия на окружающую среду
 5. Понятие, значение и правовые основы экологической экспертизы
 6. Принципы и виды экологической экспертизы
 7. Объекты государственной экологической экспертизы
 8. Порядок проведения государственной экологической экспертизы
 9. Общественная экологическая экспертиза
- Контрольные вопросы
Список рекомендуемой литературы

§ 1. Понятие и значение оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС)

Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) представляет собой вид деятельности по выявлению, анализу и учету прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в целях принятия решения о возможности или невозможности ее осуществления.

Это понятие, а также требование о проведении ОВОС впервые на уровне закона предусмотрено Федеральным законом «Об охране окружающей среды». В главе VI Закона содержатся базовые правовые нормы, регулирующие ОВОС и экологическую экспертизу, образующие один из основных институтов экологического права. Тем самым ОВОС наряду с экологической экспертизой получила законодательное закрепление в качестве самостоятельного элемента правового механизма охраны окружающей среды.

В соответствии с п. 1 ст. 32 Федерального закона «Об охране окружающей среды» ОВОС проводится в отношении планируемой хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду, независимо от организационно-правовых форм собственности субъектов хозяйственной и иной деятельности.

Цель проведения ОВОС — предотвращение или смягчение воздействия этой деятельности на окружающую среду и связанных с ней социальных, экономических и иных последствий.

Общие требования к ОВОС предусмотрены Федеральным законом «Об охране окружающей среды». Более подробно проведение ОВОС регламентируется Положением об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, утвержденным приказом Госкомэкологии России от 16 мая 2000 г. № 372¹. В нем под ОВОС понимается процесс, способствующий принятию экологически ориентированного управленческого решения о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности посредством определения возможных неблагоприятных воздействий, оценки экологических последствий, учета общественного мнения, разработки мер по уменьшению и предотвращению воздействий.

ОВОС тесным образом связана с экологической экспертизой. Они в совокупности образуют национальную процедуру оценки возможного воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду. Результаты ОВОС документируются в материалах по ОВОС, которые являются частью документации по намечаемой деятельности, представляемой на экологическую экспертизу (п. 1.6. Положения). Данное требование предусмотрено также ст. 14 Федерального закона «Об экологической экспертизе»², согласно которой документация, подлежащая государственной экологической экспертизе, должна содержать материалы оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности. Несоблюдение этого предписания является безусловным основанием для отмены заключения государственной экологической экспертизы.

ОВОС может иметь и самостоятельное значение. Результаты ОВОС могут использоваться в процессе принятия управленческих решений, относящихся к деятельности, представляемой на экологическую экспертизу.

¹ БНА. 2000. № 31.

² СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

§ 2. Основные требования, принципы и содержание оценки воздействия на окружающую среду

В соответствии со ст. 32 Федерального закона «Об охране окружающей среды» требования к материалам ОВОС устанавливаются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

Одним из основных является вопрос об объектах оценки. Согласно Положению об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации ОВОС проводится для намечаемой хозяйственной и иной деятельности, обосновывающая документация которой подлежит экологической экспертизе в соответствии с Федеральным законом «Об экологической экспертизе». Такая деятельность и является объектом ОВОС.

Обязанность проведения ОВОС лежит на заказчике. Им может быть любое юридическое или физическое лицо, отвечающее за подготовку документации по намечаемой деятельности в соответствии с нормативными требованиями, предъявляемыми к данному виду деятельности, и представляющее документацию по намечаемой деятельности на экологическую экспертизу. Заказчик может выполнить работы по ОВОС самостоятельно. Но, как правило, право на проведение этих работ заказчик поручает исполнителю — физическому или юридическому лицу, осуществляющему проведение ОВОС, поскольку для этого нужно иметь определенные познания. В проведении работ по ОВОС заняты многочисленные научно-исследовательские и другие институты, имеющие штат специалистов, ученые.

При проведении ОВОС заказчик (исполнитель) обеспечивает использование полной и достоверной информации, средств и методов измерения, расчетов, оценок в соответствии с законодательством РФ. Недостаточность и недостоверность информации может повлечь за собой для заказчика невозможность реализации проекта.

Полученная информация должна быть достаточной для определения и оценки возможных экологических и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации этой деятельности.

Важным **требованием** при проведении ОВОС является **обязанность** заказчика (исполнителя) рассмотреть **альтернативные варианты** достижения цели намечаемой хозяйственной и иной деятельности. При этом заказчик (исполнитель) выявляет, анализирует и учитывает экологические и иные связанные с ними последствия всех рассмотренных альтернативных вариантов, включая «нулевой вариант» (отказ от деятельности).

Результатами ОВОС, которые документируются в материалах по ОВОС, составляющих часть документации по намечаемой деятельности, представляемой на экологическую экспертизу, являются:

– информация о характере и масштабах воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности, альтернативах ее реализации, оценке экологических и связанных с ними социально-экономических и иных последствий этого воздействия и их значимости, возможности минимизации воздействий;

– выявление и учет общественных предпочтений при принятии заказчиком решений, касающихся намечаемой деятельности;

– решения заказчика по определению альтернативных вариантов реализации намечаемой деятельности (в том числе о месте размещения объекта, о выборе технологий и иные) или отказа от нее с учетом результатов проведенной ОВОС.

§ 3. Этапы проведения оценки воздействия на окружающую среду

Процедура проведения ОВОС включает в себя три этапа.

Первый этап представляет собой *уведомление, предварительную оценку и составление технического задания на проведение ОВОС*.

На этом этапе заказчик совершает ряд действий: подготавливает и представляет в органы власти обосновывающую документацию, содержащую описание намечаемой деятельности; цели ее реализации; возможные альтернативы; описание условий ее реализации; другую информацию, предусмотренную действующими нормативными документами; информирует общественность; проводит предварительную оценку по основным положениям и документирует ее результаты; проводит предварительные консультации с целью определения участников процесса ОВОС, в том числе заинтересованной общественности.

На основании результатов предварительной оценки заказчик составляет техническое задание на проведение ОВОС, при составлении которого учитываются требования специально уполномоченных органов по охране окружающей среды, а также мнения других участников процесса ОВОС. Техническое задание рассылается участникам процесса ОВОС и доступно общественности.

Второй этап включает в себя *проведение исследований по ОВОС и подготовку предварительного варианта материалов по ОВОС*.

Исследование по ОВОС проводится заказчиком (исполнителем) в соответствии с техническим заданием с учетом альтернатив реализации, целей деятельности, способов их достижения с подготовкой

предварительного варианта материалов по ОВОС. Исследование включает в себя: определение характеристик намечаемой деятельности и возможных альтернатив (в том числе отказа от деятельности); анализ состояния территории, на которую может оказать влияние намечаемая деятельность; выявление и оценку возможных воздействий намечаемой деятельности на окружающую среду с учетом альтернатив; определение мероприятий, уменьшающих, смягчающих или предотвращающих негативные воздействия, оценку их эффективности и возможности реализации; оценку значимости остаточных воздействий и их последствий; сравнение альтернативных вариантов (включая отказ от деятельности) по экологическим и связанным с ними социально-экономическим последствиям, обоснование варианта, предлагаемого для реализации; разработку предложений по программе экологического мониторинга и контроля на всех этапах реализации намечаемой деятельности; разработку рекомендаций по проведению послепроектного анализа реализации намечаемой деятельности; подготовку предварительного варианта материалов по ОВОС.

На этом этапе заказчик также предоставляет возможность общественности ознакомиться с предварительным вариантом материалов по ОВОС и представить свои замечания.

На третьем этапе происходит подготовка окончательного варианта материалов по ОВОС. Он готовится на основе предварительного варианта материалов с учетом замечаний, предложений и информации, поступившей от участников процесса ОВОС на стадии обсуждения. В окончательный вариант материалов по ОВОС должна включаться информация об учете поступивших замечаний и предложений, а также протоколы общественных слушаний. Окончательный вариант материалов по ОВОС утверждается заказчиком, передается для использования при подготовке обосновывающей документации и в ее составе представляется на государственную экологическую экспертизу, а также на общественную экологическую экспертизу (если таковая проводится).

§ 4. Участие общественности в оценке воздействия на окружающую среду

Участие общественности в ОВОС является важным элементом реализации конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду. Статья 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Участие общественности в ОВОС включает в себя информирование общественности о намечаемой хозяйственной и иной

деятельности и ее привлечение к процессу проведения ОВОС, в том числе к обсуждению общественностью объекта экспертизы, включая материалы по ОВОС.

Участие общественности в подготовке и обсуждении материалов ОВОС является неотъемлемой частью процесса проведения ОВОС и имеет свои особенности на каждом этапе. Оно обеспечивается заказчиком и организуется органами местного самоуправления или соответствующими органами государственной власти при содействии заказчика в соответствии с российским законодательством.

На *первом этапе* (уведомления, предварительной оценки и составления технического задания) информирование общественности и других участников ОВОС осуществляется заказчиком. Информация в кратком виде публикуется в официальных изданиях федеральных органов исполнительной власти (для объектов экспертизы федерального уровня), органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, на территории которых намечаемая деятельность может оказать воздействие. В публикации представляются сведения: о намечаемой деятельности (названии, целях, месторасположении); наименовании и адресе заказчика или его представителя; примерных сроках проведения ОВОС; органе, ответственном за организацию общественного обсуждения и его предполагаемой форме (опрос, слушания, референдум и т. д.), форме представления замечаний и предложений; сроках и месте доступности технического задания; иной информации.

Заказчик (исполнитель) принимает и документирует замечания и предложения от общественности в течение 30 дней со дня опубликования информации, которые учитываются при составлении технического задания и должны быть отражены в материалах по ОВОС. Заказчик обеспечивает доступ к техническому заданию заинтересованной общественности и других участников процесса ОВОС с момента его утверждения и до окончания процесса ОВОС.

На *этапе проведения ОВОС* уточняется план мероприятий по ходу общественных обсуждений намечаемой деятельности, в том числе о целесообразности (нецелесообразности) проведения общественных слушаний по материалам ОВОС.

Информация о сроках и месте доступности предварительного варианта материалов по ОВОС, о дате и месте проведения общественных слушаний, других форм общественного участия публикуется в средствах массовой информации не позднее чем за 30 дней до окончания их проведения.

Представление предварительного варианта материалов по ОВОС общественности для ознакомления и представления замечаний производится в течение 30 дней, но не позднее чем за две недели до

окончания общественных обсуждений (общественных слушаний). В течение 30 дней после их окончания заказчик осуществляет прием от граждан и общественных организаций письменных замечаний и предложений в период до принятия решения о реализации намечаемой деятельности, их документирование в приложениях к материалам по ОВОС. Доступ общественности к *окончательному варианту материалов по ОВОС* заказчик обеспечивает в течение всего срока с момента утверждения варианта и до принятия решения о реализации намечаемой деятельности.

Необходимость обеспечения учета общественного мнения на каждом этапе ОВОС, исходя из указанных особенностей, имеет важное значение, поскольку влияет на законность экспертного заключения.

§ 5. Понятие, значение и правовые основы экологической экспертизы

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «Об экологической экспертизе» *экологическая экспертиза — установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.*

Согласно ст. 33 Федерального закона «Об охране окружающей среды» *экологическая экспертиза проводится в целях установления соответствия документов и (или) документации, обосновывающих планируемую хозяйственную и иную деятельность, требованиям в области охраны окружающей среды.*

Являясь самостоятельной функцией государственного управления в области охраны окружающей среды и природопользования, экологическая экспертиза направлена на принятие экологически обоснованных управленческих решений в отношении объектов намечаемой хозяйственной и иной деятельности, способных оказать негативное воздействие на состояние окружающей среды.

Экологическая экспертиза и ОВОС, являясь взаимосвязанными элементами единого правового института, имеют общие черты. Экологическая экспертиза и ОВОС рассматриваются в качестве механизмов государственного экологического контроля над хозяйственной деятельностью, составными частями единого механизма вынесения экологически значимых государственных решений.

Однако между ОВОС и экологической экспертизой имеются и различия. ОВОС проводится самим заказчиком на стадии разработки обосновывающей документации. Экологическая экспертиза проводится специальными экспертными комиссиями, образованными государственными органами в области экологической экспертизы, в отношении уже законченной документации, содержащей результаты ОВОС. Если ОВОС является основой подготовки экологически значимых хозяйственных и иных решений, то экологическая экспертиза создает правовые предпосылки для их принятия.

Общие требования проведения экологической экспертизы предусмотрены в Федеральном законе от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе». В развитие этого закона приняты подзаконные нормативные правовые акты: Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы, утвержденное постановлением Правительства РФ от 11 июня 1996 г. № 698¹. Требование о проведении экологической экспертизы получило закрепление в ст. 33 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

С 1 января 2007 г. законодательство об экологической экспертизе включает в себя, наряду с законодательством Российской Федерации, также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации².

§ 6. Принципы и виды экологической экспертизы

Принципы экологической экспертизы закреплены в Федеральном законе «Об экологической экспертизе». В их числе принципы:

– **комплексности оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий**, базирующийся на существовании объективной взаимосвязи всех компонентов окружающей среды, требующей учета в процессе реализации планируемой деятельности;

– **обязательности учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы**, который реализуется путем

¹ СЗ РФ. 1996. № 40. Ст. 4648.

² См.: Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 10. Аналогичная норма была предусмотрена в Федеральном законе «Об экологической экспертизе» и действовала с 1995 г. до 22 августа 2004 г. За этой период многие субъекты РФ приняли законы об экологической экспертизе, например, в Республике Башкортостан (1997 г.), Республике Калмыкия (1996 г.), Калининградской области (1996 г.), Кировской области (1997 г.), Томской области (1997 г.) и др.

оценки возможных аварийных ситуаций, разработки на основе действующего законодательства мероприятий по их предупреждению, а также условий эксплуатации намечаемого объекта, которые в максимальной степени исключали бы вероятность возникновения аварий и катастроф, влекущих за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, а также окружающей среде;

– **достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу**, влияющий на объективность и законность экспертного заключения и принимаемого на его основе управленческого решения. Реализация данного принципа лежит, в первую очередь, на заказчике, который обязан представить на экологическую экспертизу материалы всей необходимой обосновывающей документации, полностью соответствующей предъявляемым требованиям. В целях установления достоверности и полноты информации, содержащейся в представленной документации, орган, проводящий государственную экологическую экспертизу, вправе запрашивать у заказчика дополнительную информацию;

– **независимости экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы**, который обеспечивается процедурой проведения государственной экологической экспертизы. Эксперт осуществляет свою работу в соответствии с требованиями законодательства об экологической экспертизе, заданием, выданным руководителем экспертной комиссии или экспертной группы, может выразить особое мнение при несогласии со сводным заключением экспертной комиссии;

– **научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы**. Экспертное заключение должно быть **научно обоснованным**, т. е. основываться и соответствовать современному уровню научных знаний в соответствующей области. **Объективность** предполагает отражение в экспертном заключении мнения о реально существующей ситуации, лишённого субъективного, предвзятого представления. **Законность** требует полного соответствия экспертного заключения законодательству об экологической экспертизе и учет экологических требований, предъявляемых к хозяйственной и иной деятельности;

– **гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения**, который реализуется путем обеспечения соблюдения экологических прав граждан;

– **ответственности участников экологической экспертизы и заинтересованности лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы**, который является гарантом учета интересов заказчика и общественных интересов при соблюдении требований

законодательства в процессе проведения экологической экспертизы и составлении экспертного заключения.

В Российской Федерации осуществляются два вида экологической экспертизы — *государственная экологическая экспертиза* и *общественная экологическая экспертиза*.

Государственная экологическая экспертиза организуется и проводится на федеральном уровне Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор)¹.

§ 7. Объекты государственной экологической экспертизы

Федеральным законом «Об экологической экспертизе» предусмотрены объекты государственной экологической экспертизы двух видов: *объекты федерального и регионального уровня*, экологическая экспертиза которых проводится соответственно федеральными органами исполнительной власти (Росприроднадзор) и органами государственной власти субъектов РФ.

К объектам только федерального уровня относятся:

- проекты соглашений о разделе продукции;
- проекты технической документации на новые технику, технологию, использование которых может оказать воздействие на окружающую среду, а также технической документации на новые вещества, которые могут поступать в природную среду;
- материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса зоны экологического бедствия или зоны чрезвычайной экологической ситуации;
- объекты государственной экологической экспертизы, указанные в Федеральном законе от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», Федеральном законе от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», Федеральном законе от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»;
- проектная документация объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I–V класса опасности;
- проектная документация искусственных земельных участков, создание которых предполагается осуществлять на водных объектах, находящихся в собственности Российской Федерации.

¹ Положение о федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3347.

Кроме того, перечисленные объекты федерального и регионального уровня, ранее получившие положительное экспертное заключение, также относятся к объектам государственной экологической экспертизы в случае:

- доработки такого объекта по замечаниям проведенной ранее государственной экологической экспертизы;
- реализации такого объекта с отступлениями от документации, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы, и (или) в случае внесения изменений в указанную документацию;
- истечения срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы;
- внесения изменений в документацию, получившую положительное заключение государственной экологической экспертизы.

§ 8. Порядок проведения государственной экологической экспертизы

Порядок проведения государственной экологической экспертизы регулируется Федеральным законом «Об экологической экспертизе», Положением о порядке проведения государственной экологической экспертизы и состоит из следующих стадий:

а) **представление материалов** на экспертизу по перечню и в соответствии с требованиями, установленными для разработки соответствующих видов документации. Представляемые на экспертизу материалы должны соответствовать установленным требованиям как по форме, так и по содержанию. Состав материалов включает в себя:

- документацию, подлежащую государственной экологической экспертизе, по объектам федерального и регионального уровня в объеме, определенном в установленном законом порядке, содержащую материалы ОВОС;
- положительные заключения и (или) документы согласований исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, получаемых в установленном законодательством РФ порядке;
- заключения федеральных органов исполнительной власти по объекту государственной экологической экспертизы в случае его рассмотрения указанными органами и заключения общественной экологической экспертизы в случае ее проведения;
- материалы обсуждений объекта экспертизы с гражданами и общественными организациями (объединениями), организованных органами местного самоуправления;

б) **регистрация материалов** в уполномоченном государственном органе и **проверка полноты и достаточности представленных материалов** его экспертным подразделением. При этом государственная экологическая экспертиза проводится при условии ее предварительной оплаты заказчиком документации, подлежащей государственной экологической экспертизе, в полном объеме. Начало срока проведения государственной экологической экспертизы устанавливается не позднее чем через один месяц после ее оплаты и приемки комплекта необходимых материалов и документов в полном объеме и в количестве;

в) **формирование экспертной комиссии государственной экологической экспертизы**. В состав экспертной комиссии государственной экологической экспертизы включаются внештатные эксперты, по согласованию с ними, и в случаях, определенных нормативными правовыми актами уполномоченного государственного органа, могут включаться в качестве экспертов его штатные сотрудники. Росприроднадзор осуществляет назначение руководителя и ответственного секретаря экспертной комиссии государственной экологической экспертизы, формирование экспертной комиссии.

Экспертом государственной экологической экспертизы может быть специалист, обладающий научными и (или) практическими познаниями по рассматриваемому вопросу. В целях обеспечения независимости экспертов предусмотрено, что экспертом государственной экологической экспертизы не может быть представитель заказчика документации, подлежащей государственной экологической экспертизе, или разработчика объекта государственной экологической экспертизы, гражданин, состоящий в трудовых или иных договорных отношениях с указанным заказчиком или разработчиком или представитель юридического лица, состоящего с заказчиком или разработчиком в договорных отношениях.

На этом этапе определяются сроки проведения государственной экологической экспертизы. Продолжительность проведения экспертизы не должна превышать 6 месяцев;

г) **проведение экспертной комиссией государственной экологической экспертизы**. В процессе работы экспертной комиссии: проводится организационное заседание, на котором определяются основные направления работы экспертов и экспертных групп, выдаются задания экспертам, утверждается календарный план работы; подготавливаются индивидуальные и групповые экспертные заключения, на основании которых составляется проект сводного заключения. Заседания экспертной комиссии оформляются протоколами, подписываемыми руководителем и ответственным секретарем.

Проект сводного заключения экспертной комиссии, подготовленный ее руководителем и ответственным секретарем, рассматривается

на заседании экспертной комиссии. При одобрении сводного заключения квалифицированным большинством (не менее двух третей) списочного состава экспертной комиссии проект заключения (отрицательный или положительный) подписывается членами комиссии в полном составе, после чего оно является заключением, подготовленным экспертной комиссией. При несогласии отдельных членов экспертной комиссии с заключением, подготовленным экспертной комиссией, они подписывают заключение с пометкой «особое мнение». Особое мнение оформляется в виде документа, который прилагается к заключению.

Заключение, подготовленное экспертной комиссией, должно содержать *обоснованные выводы о соответствии документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды.*

Заключение, подготовленное экспертной комиссией, *приобретает статус заключения государственной экологической экспертизы со дня его утверждения уполномоченным государственным органом*, после чего государственная экспертиза считается завершенной.

Положительное заключение государственной экологической экспертизы является одним из обязательных условий финансирования и реализации объекта государственной экологической экспертизы. Отрицательное заключение государственной экологической экспертизы влечет за собой запрет реализации объекта государственной экологической экспертизы. Аналогичное последствие наступает при признании экспертного заключения недействительным.

Заключение государственной экологической экспертизы направляется заказчику. В случае отрицательного заключения государственной экологической экспертизы заказчик вправе представить материалы на повторную государственную экологическую экспертизу при условии их переработки с учетом замечаний и предложений, изложенных в этом заключении.

Заключения государственной экологической экспертизы могут быть оспорены в судебном порядке.

§ 9. Общественная экологическая экспертиза

Общественная экологическая экспертиза организуется и проводится по инициативе граждан и общественных организаций (объединений), а также по инициативе органов местного самоуправления общественными организациями (объединениями), основным направлением деятельности которых в соответствии с их уставами является охрана

окружающей среды, в т. ч. организация и проведение экологической экспертизы, и которые зарегистрированы в порядке, установленном законодательством РФ.

Общественная экологическая экспертиза может проводиться в отношении объектов, подлежащих обязательной государственной экологической экспертизе, за исключением объектов экологической экспертизы, сведения о которых составляют государственную, коммерческую и (или) иную охраняемую законом тайну.

Общественная экологическая экспертиза проводится до проведения государственной экологической экспертизы или одновременно с ней, а также может проводиться независимо от нее.

Для проведения общественной экологической экспертизы установлены обязательные условия. Это государственная регистрация заявления общественных организаций (объединений) о ее проведении органом местного самоуправления. Если поданы заявления о проведении общественной экологической экспертизы двумя и более общественными организациями (объединениями), допускается создание единой экспертной комиссии. Орган местного самоуправления вправе отказать в проведении общественной экологической экспертизы по установленным законом основаниям.

Заявление о проведении общественной экологической экспертизы, в регистрации которого в установленный срок не было отказано, считается зарегистрированным.

Общественные организации (объединения), организующие общественную экологическую экспертизу, обязаны известить население о начале и результатах ее проведения.

Общественные организации (объединения), осуществляющие общественную экологическую экспертизу, имеют право: получать от заказчика документацию, подлежащую экологической экспертизе, в таком же объеме, который требуется для проведения государственной экологической экспертизы; знакомиться с нормативно-технической документацией, устанавливающей требования к проведению государственной экологической экспертизы; участвовать в качестве наблюдателей через своих представителей в заседаниях экспертных комиссий государственной экологической экспертизы и участвовать в проводимом ими обсуждении заключения общественной экологической экспертизы.

Для проведения общественной экологической экспертизы привлекаются эксперты, на которых распространяются ограничения и основные обязанности экспертов государственной экологической экспертизы.

Заключение общественной экологической экспертизы направляется уполномоченному государственному органу, заказчику документации, подлежащей общественной экологической экспертизе, органам,

принимающим решение о реализации объектов экологической экспертизы, органам местного самоуправления и может передаваться другим заинтересованным лицам.

Заключение общественной экологической экспертизы приобретает юридическую силу после утверждения его уполномоченным государственным органом.

Контрольные вопросы

1. Дайте понятие оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и раскройте порядок ее проведения.
2. Раскройте порядок участия общественности при проведении ОВОС.
3. Дайте понятие экологической экспертизы и назовите ее правовые основы.
4. Перечислите и раскройте основные принципы проведения государственной экологической экспертизы.
5. Укажите виды экологической экспертизы.
6. Раскройте порядок проведения государственной экологической экспертизы.
7. Назовите объекты государственной экологической экспертизы федерального и регионального уровня.
8. Раскройте особенности процедуры проведения общественной экологической экспертизы.

Список рекомендуемой литературы

1. *Анохин С. А.* Административно-правовой механизм в области проведения экологической экспертизы // Административное и муниципальное право. 2009. № 7.
2. *Боголюбов С. А., Галиновская Е. А., Игнатюк Н. А.* Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. С. А. Боголюбова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2009. 464 с.
3. *Боголюбов С. А., Хлуденева Н. И.* Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный). М., 2009. 528 с.
4. *Хаустов Д. В.* Актуальные проблемы правового регулирования экологической экспертизы на современном этапе // Экологическое право. 2012. № 4. С. 42–48.
5. *Холопова Е. Н., Захарова В. А.* Экологическая экспертиза: теория и практика правоприменения // Эксперт-криминалист. 2010. № 2. С. 28–32.

Глава 11.

ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

План главы

1. Правовые основы информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды
2. Экологический мониторинг (мониторинг окружающей среды)
3. Государственный учет, отчетность, кадастры, реестры природных ресурсов и объектов

Контрольные вопросы

Список рекомендуемой литературы

§ 1. Правовые основы информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды

В условиях возрастания роли и значения информации в современном информационном обществе, расширения информационно-технологических возможностей, совершенствования информационных технологий существует объективная потребность в информационном обеспечении охраны окружающей среды, экологической безопасности, рационального использования природных ресурсов.

Экологическая информация необходима для реализации экологических прав граждан, в т. ч. конституционного права каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды. Возмещение вреда, причиненного окружающей среде, производится на основании сведений о загрязнении ее отдельных компонентов (земель, почв, водных объектов и т. д.).

Экологическая информация необходима для экологического образования и воспитания, проведения эколого-правовых и других научных исследований, реализации всех эколого-правовых мер, предусмотренных экологическим законодательством, научного обоснования, разработки и принятия нормативных правовых актов в области природопользования и охраны окружающей среды.

При осуществлении экологического управления органы государственной власти и органы местного самоуправления, реализуя возложенные на них управленческие функции, обязаны создать условия для обеспечения доступа к экологической информации пользователей: граждан, общественных организаций и объединений, в соответствии с порядком и условиями, предусмотренными экологическим и информационным законодательством.

Информационного сопровождения требует реализация всех функций экологического управления и принятие эколого-правовых мер (прогнозирования и планирования мероприятий в области природопользования и охраны окружающей среды, экологического нормирования, оценки воздействия на окружающую среду, экологической экспертизы, экологического лицензирования, экологической сертификации, экологического надзора и контроля и др.).

При этом информационным содержанием обладают государственный экологический учет и отчетность, государственные кадастры природных ресурсов и природных объектов, экологический мониторинг. Они направлены на сбор, получение, обработку, анализ, совершение иных действий с экологической информацией, сведениями, входящими в ее состав. Эти функции и эколого-правовые меры наряду с правом граждан и др. субъектов на экологическую информацию составляют основу информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды.

Правовые основы прав граждан на экологическую информацию, включая право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, заложены в нормах Конституции Российской Федерации (ст. 29, 42 и др.), Федеральных законах от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»¹, от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»². Государственная отчетность в области использования природных ресурсов и охраны окружающей среды осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации»³.

Требования к сведениям, относящимся к экологической информации, включая ее состав, право доступа к ней, порядок предоставления и т. д. предусмотрены в федеральных законах: «Об охране окружающей среды», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»,

¹ СЗ РФ. 2006. № 31. Ч. 1. Ст. 3448.

² СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

³ СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6043.

«Об охране атмосферного воздуха», «Об использовании атомной энергии», «О радиационной безопасности населения», «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами», «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», «О безопасности гидротехнических сооружений», «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности», «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и др.

Государственный экологический мониторинг проводится в соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды», постановлением Правительства РФ от 31 марта 2003 г. № 177 «Об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга)», Земельным, Водным и Лесным кодексами РФ, Законом РФ «О недрах», федеральными законами «О животном мире», «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», др. законами, а также подзаконными нормативными правовыми актами, которыми утверждены положения об осуществлении отдельных видов государственного экологического мониторинга (земель, состоянии недр, водных объектов и т. д.). Ведение кадастров и реестров природных ресурсов и природных объектов, предусмотренных указанными кодексами и федеральными законами, осуществляется также в соответствии с Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости» в части государственного кадастрового учета земельных участков, положениями о порядке ведения государственного кадастра объектов животного мира, государственного водного реестра и т. д., утвержденными подзаконными нормативными правовыми актами.

§ 2. Экологический мониторинг (мониторинг окружающей среды)

Экологический мониторинг (мониторинг окружающей среды) является одной из основных функций экологического управления и эколого-информационных правовых мер.

Выделяются различные виды экологического мониторинга. В зависимости от территории и масштабов — **федеральный, региональный, территориальный (административно-территориальный) и локальный**. Различаются также *национальные (государственный экологический мониторинг), межгосударственные (межгосударственный экологический мониторинг) и глобальная (глобальный экологический мониторинг) системы экологического мониторинга*.

В зависимости от *уровня изменения человеком окружающей среды* выделяется **фоновый и импактный** экологический мониторинг. **Фоновый** экологический мониторинг означает наблюдение за явлениями и процессами, происходящими в окружающей среде, минимально затронутой вмешательством человека, и осуществляется станциями, расположенными в биосферных заповедниках. **Импактный** экологический мониторинг — разновидность системы наблюдений за источниками антропогенного воздействия на окружающую среду в специально выделенных зонах, где осуществляется деятельность, связанная с повышенными экологическими рисками.

В зависимости от объекта выделяется собственно экологический мониторинг, мониторинг атмосферного воздуха, водных объектов, земель, объектов животного мира и т. д. Санитарно-эпидемиологическим законодательством предусмотрено также проведение **социально-гигиенического мониторинга**.

Составной частью экологического мониторинга в России является **государственный экологический мониторинг** (государственный мониторинг окружающей среды), который в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» определяется как комплексные наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе компонентов природной среды, естественных экологических систем, за происходящими в них процессами, явлениями, оценка и прогноз изменений состояния окружающей среды.

Согласно ст. 63 Закона государственный экологический мониторинг осуществляется в рамках единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ в соответствии с их компетенцией, установленной законодательством РФ, посредством создания и обеспечения функционирования наблюдательных сетей и информационных ресурсов в рамках подсистем единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), а также создания и эксплуатации уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти государственного фонда данных.

Статьей 63.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусмотрена Единая система государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), которая создается в целях обеспечения охраны окружающей среды.

Задачами единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) являются:

– регулярные наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе компонентов природной среды, естественных экологических систем, за происходящими в них процессами, явлениями, изменениями состояния окружающей среды;

– хранение, обработка (обобщение, систематизация) информации о состоянии окружающей среды;

– анализ полученной информации в целях своевременного выявления изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и (или) антропогенных факторов, оценка и прогноз этих изменений;

– обеспечение органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан информацией о состоянии окружающей среды.

Единая система государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) включает в себя подсистемы:

– **государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды;**

– **государственного мониторинга атмосферного воздуха** (ст. 23 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха»);

– **государственного мониторинга радиационной обстановки на территории Российской Федерации** (ст. 21 Федерального закона «Об использовании атомной энергии»);

– **государственного мониторинга земель** (ст. 67 ЗК РФ, Положение об осуществлении государственного мониторинга земель, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2002 г. № 846¹);

– **государственного мониторинга объектов животного мира** (ст. 15 Федерального закона «О животном мире», Порядок ведения государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира, утвержденный приказом Минприроды РФ от 22 декабря 2011 г. № 963²);

– **государственного лесопатологического мониторинга** (ст. 56 ЛК РФ, Порядок организации и осуществления лесопатологического мониторинга, утвержденный приказом МПР РФ от 9 июля 2007 г. № 174³);

– **государственного мониторинга состояния недр** (ст. 36.1 Закон РФ «О недрах», Положение о порядке осуществления государственного мониторинга состояния недр Российской Федерации, утвержденное приказом МПР РФ от 21 мая 2001 г. № 433⁴);

¹ СЗ РФ. 2002. № 49. Ст. 4882.

² БНА ФОИВ. 2012. № 19.

³ БНА ФОИВ. 2007. № 31.

⁴ БНА ФОИВ. 2001. № 33.

– **государственного мониторинга водных объектов** (ст. 30 ВК РФ, Положение об осуществлении государственного мониторинга водных объектов, утвержденное постановлением Правительства РФ от 10 апреля 2007 г. № 219¹);

– **государственного мониторинга водных биологических ресурсов** (ст. 42 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», Положение об осуществлении государственного мониторинга водных биологических ресурсов и применении его данных, утвержденное постановлением Правительства РФ от 24 декабря 2008 г. № 994²);

– **государственного мониторинга внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации** (ст. 36 Федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»);

– **государственного мониторинга исключительной экономической зоны Российской Федерации** (ст. 29 Федерального закона «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»);

– **государственного мониторинга континентального шельфа Российской Федерации** (ст. 33 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации»);

– **государственного экологического мониторинга уникальной экологической системы озера Байкал** (ст. 20 Федерального закона «Об охране озера Байкал»);

– **государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания** (ст. 32, 36 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Порядок осуществления государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания и применения его данных, утвержденный приказом Минприроды РФ от 6 сентября 2010 г. № 344³).

Организацию и осуществление экологического мониторинга обеспечивают Минприроды России, Росгидромет, Росреестр, Минсельхоз России, Росводресурсы, Рослесхоз, Росрыболовство и др.

Составной частью государственного экологического мониторинга является Государственный фонд данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), который согласно ст. 63.2 Федерального закона «Об охране окружающей среды» является федеральной информационной системой, обеспечивающей сбор, обработку, анализ данных и включающей в себя:

¹ СЗ РФ. 2007. № 16. Ст. 1921.

² СЗ РФ. 2008. № 2. Ст. 208.

³ СПС «КонсультантПлюс».

- информацию, содержащуюся в базах данных подсистем единой системы государственного экологического мониторинга;
- результаты производственного контроля в области охраны окружающей среды и государственного экологического надзора;
- данные государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Создание и эксплуатация государственного фонда данных осуществляются в соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды», законодательством РФ об информации, информационных технологиях и о защите информации и иными нормативными правовыми актами РФ.

Органы государственной исполнительной власти РФ и субъектов РФ, уполномоченные на осуществление государственного экологического мониторинга обязаны направлять получаемую в ходе осуществления соответствующего мониторинга информацию в государственный фонд данных.

На основе информации, содержащейся в государственном фонде данных, Минприроды России подготавливает ежегодный государственный доклад о состоянии и об охране окружающей среды в соответствии с Положением, утвержденным постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2012 г. № 966 «О подготовке и распространении ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды»¹.

Доклад о состоянии и об охране окружающей среды представляет собой документированный систематизированный свод аналитической информации о состоянии окружающей среды, в том числе компонентов природной среды, естественных экологических систем, о происходящих в них процессах, явлениях, результатах оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под влиянием природных и антропогенных факторов.

§ 3. Государственный учет, отчетность, кадастры, реестры природных ресурсов и объектов

Государственный учет в области природопользования и охраны окружающей среды заключается в сборе, получении с использованием современных информационных технологий и по утвержденным формам сведений, относящихся к экологической информации, их обработке, систематизации, упорядочении, внесении в учетные

¹ СЗ РФ. 2012. № 40. Ст. 5448.

документы, хранении с последующим распространением и предоставлением различным пользователям.

Сформированные в результате этих действий учетные документы являются источниками экологической информации. Наиболее распространенные из них — кадастры и реестры.

В нормативных правовых актах отмечается разнообразие подходов в регулировании отношений учета и иной, связанной с ним информационной деятельности в области природопользования и охраны окружающей среды, определении состава и содержания форм ее осуществления (информационных документов, источников экологической информации).

В ряде федеральных законов учетная деятельность предусматривается наряду с кадастровой. Так, в ст. 14 Федерального закона «О животном мире» закреплено требование об осуществлении **государственного учета** объектов животного мира и их использования, а также ведение **государственного кадастра объектов животного мира**, который содержит **совокупность сведений** о географическом распространении объектов животного мира, их численности, а также характеристику среды обитания, информацию об их хозяйственном использовании и другие необходимые данные.

Аналогично **государственный кадастр особо охраняемых природных территорий**, согласно ст. 4 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», включает **сведения** о статусе этих территорий, об их географическом положении и границах, режиме особой охраны этих территорий, природопользователях, эколого-просветительской, научной, экономической, исторической и культурной ценности.

В земельном законодательстве прослеживается взаимосвязь учетно-кадастровых отношений. Статьей 70 ЗК РФ предусмотрен **государственный кадастровый учет** земельных участков, который осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»¹. **Государственный кадастр недвижимости**, являющийся федеральным государственным информационным ресурсом, также представляет собой **систематизированный свод сведений** об учтенном недвижимом имуществе, включая земельные участки, иных сведений.

Систематизированный характер имеют и сведения, содержащиеся в реестровой форме документации. Так, согласно ст. 43 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»² **государственный ры-**

¹ СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

² СЗ РФ. 2004. № 52. Ч. 1. Ст. 5270.

бохозяйственный реестр представляет собой *систематизированный свод документированной информации* о водных биоресурсах, об их использовании и сохранении.

В соответствии со ст. 91 ЛК РФ **государственный лесной реестр** представляет собой *систематизированный свод документированной информации* о лесах, об их использовании, охране, защите, воспроизводстве, о лесничествах и о лесопарках. В государственной лесной реестр в обязательном порядке на безвозмездной основе представляется документированная информация лицами, осуществляющими использование, охрану, защиту и воспроизводство лесов, в виде **отчетов** в соответствии со ст. 49, 60 и 66 ЛК РФ (отчеты об использовании, охране и защите лесов, об их воспроизводстве и лесоразведении). Такие же сведения предусмотрены Порядком ведения государственного лесного реестра, утвержденным Приказом Рослесхоза от 30 мая 2011 г. № 194¹. Тем самым обеспечивается взаимосвязь реестровой и отчетной деятельности.

На информационное обеспечение управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов направлена также государственная *инвентаризация* лесов — ст. 90 ЛК РФ. Она осуществляется в целях проверки состояния лесов, их количественных и качественных характеристик, выявления и *учета* изменений состояния лесов, происходящих в результате негативных воздействий и др. Согласно ст. 90 ЛК РФ **государственный кадастровый учет** лесных участков осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости».

Государственный водный реестр согласно ст. 31 ВК РФ также представляет собой *систематизированный свод документированных сведений* о водных объектах, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, собственности муниципальных образований, собственности физических лиц, юридических лиц, об их использовании, о речных бассейнах, о бассейновых округах. Согласно п. 6 Положения о ведении государственного водного реестра, утвержденного постановлением Правительства РФ от 28 апреля 2007 г. № 253², в Реестр включаются сведения: о договорах водопользования, решениях о предоставлении водных объектов в пользование, в т. ч. о *государственной регистрации* данных договоров и решений, переходе прав и обязанностей по договорам водопользования, о прекращении указанных договоров; о прекращении права пользования водными

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² СЗ РФ. 2007. № 19. Ст. 2357.

объектами, предоставленными на основании указанных решений; об иных документах, на основании которых возникает право собственности на водные объекты или право пользования водными объектами.

Федеральным законом от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ предусмотрено ведение **государственного реестра разрешений на проведение акклиматизации, переселения или гибридизации охотничьих ресурсов** в порядке, предусмотренном приказом Минприроды РФ от 31 декабря 2010 г. № 570².

Учетно-регистрационный механизм предусмотрен Федеральным законом «Об охране атмосферного воздуха». Статья 13 Закона содержит требование о **государственной регистрации** вредных (загрязняющих) веществ и потенциально опасных веществ, которая осуществляется в соответствии с постановлением Правительства РФ от 2 марта 2000 г. № 182 «О порядке установления и пересмотра экологических и гигиенических нормативов качества атмосферного воздуха, предельно допустимых уровней физических воздействий на атмосферный воздух и государственной регистрации вредных (загрязняющих) веществ и потенциально опасных веществ»³.

Согласно ст. 21 Закона **государственному учету** подлежат юридические лица, имеющие источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и источники вредных физических воздействий на атмосферный воздух, а также количество и состав выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, виды и размеры вредных физических воздействий. Такой государственный учет осуществляется в соответствии с порядком, утвержденным приказом Минприроды от 26 октября 2011 г. № 863⁴. Одной из основных **форм учета** является **инвентаризация** выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, вредных физических воздействий на атмосферный воздух и их источников (ст. 22 Закона). Приказом Минприроды РФ от 31 декабря 2010 г. № 579 утвержден Порядок установления источников выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, подлежащих государственному учету и нормированию, и о Перечне вредных (загрязняющих) веществ, подлежащих государственному учету и нормированию⁵.

¹ СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.

² БНА ФОИВ. 2011. № 8.

³ СЗ РФ. 2000. № 10. Ст. 1143.

⁴ БНА ФОИВ. 2012. № 14.

⁵ БНА ФОИВ. 2011. № 10.

Федеральным законом от 2 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»¹ предусмотрена **регистрация опасных производственных объектов** (п. 2 ст. 2), которая проводится посредством их включения в **государственный реестр опасных производственных объектов** в соответствии с Правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 14 ноября 1998 г. № 1371².

Государственная регистрация потенциально опасных химических и биологических веществ осуществляется в соответствии с Положением, утвержденным постановлением Правительства РФ от 12 ноября 1992 г. № 869³, которым предусмотрено ведение **федерального регистра потенциально опасных химических и биологических веществ, производимых, ввозимых и применяемых на территории Российской Федерации**.

Согласно ст. 7 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» гидротехнические сооружения вносятся в **Российский регистр гидротехнических сооружений**, который формируется и ведется в порядке, утвержденном постановлением Правительства РФ от 23 мая 1998 г. № 490⁴.

Федеральным законом от 11 июля 2011 г. № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵ в системе государственного учета и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов предусмотрена **регистрация радиоактивных отходов и пунктов хранения радиоактивных отходов**, которая включает в себя ведение **реестра радиоактивных отходов и кадастра пунктов хранения радиоактивных отходов**, а также **паспорт радиоактивных отходов** в соответствии с Правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 19 ноября 2012 г. № 1188⁶.

Некоторые федеральные законы предусматривают сложный состав кадастровой документации. Так, в соответствии со ст. 20 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» ведется **государственный кадастр отходов**, который включает **федеральный классификационный каталог отходов**, **государственный реестр объектов размещения отходов**, а также **банк данных** об отходах и о технологиях использования и обезвреживания отходов различных видов.

¹ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

² СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5938.

³ САПП РФ. 1992. № 20. Ст. 1669.

⁴ СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2462.

⁵ СЗ РФ. 2011. № 29. Ст. 4281.

⁶ СЗ РФ. 2012. № 48. Ст. 6696.

В свою очередь **Федеральный классификационный каталог отходов** представляет собой *перечень* образующихся в Российской Федерации отходов, систематизированных по совокупности приоритетных признаков: происхождению, агрегатному и физическому состоянию, опасным свойствам, степени вредного воздействия на окружающую природную среду. Он утвержден приказом МПР РФ от 2 декабря 2002 г. № 786¹.

Сочетание **учетно-реестровых, учетно-регистрационных, кадастровых и иных эколого-информационных правовых мер** предусматривает законодательство в области использования и охраны недр.

Закон РФ «О недрах» предусматривает, в том числе, **государственный учет работ по геологическому изучению недр, ведение государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых, ведение государственного баланса запасов полезных ископаемых.**

Формирование официальной статистической информации, в том числе в экологической сфере, происходит на основании ФЗ от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации»², направленного на регулирование общественных отношений, возникающих при осуществлении официального статистического учета, а также в соответствии с подзаконными нормативными правовыми актами в этой сфере.

Под **официальной статистической информацией** понимается сводная зарегистрированная документированная информация о количественной стороне экологических и других процессов, формируемая субъектами официального статистического учета в соответствии с официальной статистической методологией.

В систему информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды входит **экологическая паспортизация**, которая включает в себя **экологический паспорт природопользователя** (ГОСТ Р 17.0.0.06-2000³) и **радиационно-гигиенические паспорта организаций и территорий**, ведение которых осуществляется в соответствии с п. 2 ст. 13 Федерального закона от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»⁴ и в порядке, утвержденном постановлением Правительства РФ от 28 января 1998 г. № 93⁵. Кроме того, ст. 17 Федерального закона от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ

¹ БНА ФОИВ. 2003. № 4.

² СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6043.

³ СПС «КонсультантПлюс».

⁴ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 141.

⁵ СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 688.

«Об охране озера Байкал»¹ предусмотрена экологическая паспортизация хозяйственных объектов на Байкальской природной территории.

Данные паспорта содержат сведения, относящиеся к экологической информации, и, наряду с указанными выше государственными кадастрами, реестрами и регистрами, др. эколого-информационными источниками составляют основу информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды.

Контрольные вопросы

1. Раскройте понятие и содержание информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды.
2. Дайте определение экологического мониторинга (мониторинга окружающей среды) и назовите его виды.
3. Раскройте порядок проведения государственного экологического мониторинга.
4. Назовите подсистемы Единой системы государственного экологического мониторинга.
5. Назовите виды и формы государственного учета в области природопользования и охраны окружающей среды.
6. Раскройте порядок ведения государственных кадастров, реестров природных ресурсов и природных объектов.

Список рекомендуемой литературы

1. *Выпханова Г. В.* Правовые проблемы информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды. М., 2009. 336 с.
2. *Иванова Е. Н.* Значение государственного кадастрового учета особо охраняемых природных территорий // Экологическое право. 2011. № 6. С. 28–30.
3. *Жочкина И. Н.* Информационная функция экологического управления (на примере Республики Мордовия) // Информационное право. 2011. № 1. С. 14–18.
4. *Сидоренко В. Н.* Развитие кадастров в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среды на федеральном и региональном уровнях // Экологическое право. 2007. № 2.
5. *Суткевич Е. А., Ялбулганов А. А.* Организационно-правовые основы государственного кадастра и учета лесных участков // Реформы и право. 2011. № 1. С. 33–38.

¹ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2220.

Глава 12.

НАДЗОР (КОНТРОЛЬ) В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ (ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ НАДЗОР (КОНТРОЛЬ))

План главы

1. Понятие, задачи и виды надзора (контроля) в области охраны окружающей среды (экологического надзора (контроля))
2. Порядок организации и проведения государственного надзора в области охраны окружающей среды (государственного экологического надзора)
3. Права, обязанности и ответственность государственных инспекторов в области охраны окружающей среды

Контрольные вопросы

Список рекомендуемой литературы

§ 1. Понятие, задачи и виды надзора (контроля) в области охраны окружающей среды (экологического надзора (контроля))

Экологический надзор и контроль являются важнейшей правовой мерой обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий, функцией государственного управления и правовым институтом экологического права. Именно посредством экологического надзора и контроля в основном обеспечивается принуждение соответствующих субъектов экологического права к исполнению экологических требований.

Классификацию видов экологического надзора (контроля) можно производить по различным критериям. По критерию субъекта, осуществляющего экологический надзор (контроль), следует выделить государственный надзор, производственный и общественный экологический контроль.

Под государственным экологическим надзором понимается деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного

самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами требований, установленных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния соблюдения обязательных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами.

Государственный экологический надзор включает в себя:

- государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;
- государственный земельный надзор;
- государственный надзор в области обращения с отходами;
- государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха;
- государственный надзор в области использования и охраны водных объектов;
- государственный экологический надзор на континентальном шельфе Российской Федерации;
- государственный экологический надзор во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации;
- государственный экологический надзор в исключительной экономической зоне Российской Федерации;
- государственный экологический надзор в области охраны озера Байкал;
- федеральный государственный лесной надзор;
- федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания;
- федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов;
- федеральный государственный охотничий надзор;
- государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий.

Государственный экологический надзор организуется и осуществляется с учетом категорий объектов хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами, и с учетом перечня нарушений законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, представляющих угрозу причинения вреда окружающей среде.

Критерии и (или) показатели негативного воздействия объектов хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, на основании которых устанавливаются для целей государственного экологического надзора категории хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами, и перечень нарушений законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, представляющих угрозу причинения вреда окружающей среде, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

К отношениям, связанным с осуществлением государственного экологического надзора, организацией и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, применяются положения Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Производственный контроль в области охраны окружающей среды (производственный экологический контроль) осуществляется в целях обеспечения выполнения в процессе хозяйственной и иной деятельности мероприятий по охране окружающей среды, рациональному использованию и восстановлению природных ресурсов, а также в целях соблюдения требований в области охраны окружающей среды, установленных законодательством в области охраны окружающей среды.

Сферой производственного экологического контроля служит производственно-хозяйственная деятельность предприятий и иных хозяйствующих субъектов. Важность его проведения и высокой эффективности обусловлена тем, что предприятия являются основной категорией природопользователей. Преимущественно им адресованы правовые требования, касающиеся обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий. Содержание производственного контроля зависит, прежде всего, от специфики предприятия. Экологический контроль проводит руководитель предприятия, руководители функциональных и производственных подразделений¹.

¹ См.: *Бринчук М. М.* Экологическое право: учебник // СПС «КонсультантПлюс». 2008.

Помимо этого, с учетом важности производственного экологического контроля и в целях повышения его эффективности Федеральным законом «Об охране окружающей среды» установлена обязанность субъектов хозяйственной и иной деятельности представлять сведения о лицах, ответственных за проведение производственного экологического контроля, об организации экологических служб на объектах хозяйственной и иной деятельности, а также результаты производственного экологического контроля в соответствующий орган государственного надзора.

Общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль) осуществляется в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды.

Общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль) осуществляется общественными объединениями и иными некоммерческими организациями в соответствии с их уставами, а также гражданами в соответствии с законодательством.

Результаты общественного контроля в области охраны окружающей среды (общественного экологического контроля), представленные в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению в порядке, установленном законодательством.

§ 2. Порядок организации и проведения государственного надзора в области охраны окружающей среды (государственного экологического надзора)

Согласно ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды» государственный экологический надзор осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (федеральный государственный экологический надзор) и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (региональный государственный экологический надзор согласно их компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации).

На федеральном уровне уполномоченным органом в сфере осуществления государственного экологического надзора является Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и ее территориальные органы, помимо этого отдельные функции

государственного экологического надзора могут возлагаться и на иные уполномоченные федеральные органы государственной власти (Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральную службу по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии и т. д.).

Проводимые Росприроднадзором проверки могут быть **плановыми и внеплановыми**. Порядок их проведения детально регламентируется Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а также Административным регламентом исполнения Федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению федерального государственного экологического надзора, утвержденным приказом Минприроды России от 29 июня 2012 г. № 191.

Предметом плановой проверки является соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также соответствие сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, обязательным требованиям. Плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в три года.

Срок проведения проверки составляет не более чем 20 рабочих дней со дня начала ее проведения. В отношении одного субъекта малого предпринимательства общий срок проведения плановой выездной проверки не может превышать пятьдесят часов для малого предприятия и пятнадцать часов для микропредприятия в год.

В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз и расследований на основании мотивированных предложений должностных лиц, проводящих выездную плановую проверку, срок проведения выездной плановой проверки может быть продлен руководителем Росприроднадзора или его заместителем либо руководителем территориального органа Росприроднадзора или его заместителем, но не более чем на 20 рабочих дней в отношении малых предприятий, микропредприятий — не более чем на пятнадцать часов.

В случае выявления в результате планового или внепланового мероприятия по надзору нарушений обязательных требований или в результате проведения внеплановой проверки должностные лица Росприроднадзора (его территориального органа):

- фиксируют факты выявленных нарушений в акте проверки;
- выдают предписание юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения;
- при выявлении признаков административного правонарушения, предусмотренного Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, возбуждают дела об административных правонарушениях и обеспечивают их рассмотрение в установленном порядке, за совершение административного правонарушения в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами, устанавливают и применяют административное наказание.

В случае если в ходе планового мероприятия по надзору или внеплановой проверки стало известно, что хозяйственная или иная деятельность, являющаяся объектом проведения внепланового мероприятия по надзору, связана с нарушениями требований законодательства Российской Федерации, вопросы выявления, предотвращения и пресечения нарушений, которые не относятся к компетенции Росприроднадзора, должностные лица Росприроднадзора (его территориального органа) обязаны направить в соответствующие уполномоченные органы государственной власти Российской Федерации информацию (сведения) о таких нарушениях.

§ 3. Права, обязанности и ответственность государственных инспекторов в области охраны окружающей среды

Права, обязанности и ответственность государственных инспекторов в области охраны окружающей среды детально регламентируются Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», Федеральным законом «Об охране окружающей среды», а также принятыми подзаконными актами.

Согласно Административному регламенту исполнения Федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению федерального государственного экологического надзора, утвержденному приказом Минприроды России от 29 июня 2012 г. № 191, должностные лица Росприроднадзора, являющиеся государственными инспекторами в области охраны окружающей среды, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, имеют право:

1) запрашивать и получать на основании мотивированных письменных запросов от органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан информацию и документы, необходимые в ходе проведения проверки;

2) беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения и копии приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) Федеральной службы по надзору в сфере природопользования или ее территориального органа о назначении проверки посещать объекты хозяйственной деятельности (в том числе объекты оборонного значения), проводить обследования используемых юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями при осуществлении своей деятельности зданий, помещений, сооружений, технических устройств, оборудования и материалов, а также проводить необходимые исследования, испытания, измерения, экспертизы, расследования и другие мероприятия по надзору;

3) выдавать юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и гражданам предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований, о проведении мероприятий по обеспечению предотвращения вреда растениям, животным, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, предотвращения возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

4) составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушениями обязательных требований, рассматривать дела об указанных административных правонарушениях и принимать меры по предотвращению таких нарушений;

5) направлять в уполномоченные органы материалы, связанные с нарушениями законодательства в области охраны окружающей среды, для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений.

При проведении проверок юридические лица обязаны обеспечить присутствие руководителей, иных должностных лиц или уполномоченных представителей юридических лиц; индивидуальные предприниматели обязаны присутствовать или обеспечить присутствие уполномоченных представителей, ответственных за организацию и проведение мероприятий по выполнению обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами.

Юридические лица, их руководители, иные должностные лица или уполномоченные представители юридических лиц, индивидуальные предприниматели, их уполномоченные представители, допустившие

нарушение Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», необоснованно препятствующие проведению проверок, уклоняющиеся от проведения проверок и (или) не исполняющие в установленный срок предписания Росприроднадзора об устранении выявленных нарушений обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Права, обязанности и ответственность государственных инспекторов в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации аналогичны федеральным.

Контрольные вопросы

1. Раскройте понятие, задачи и виды надзора (контроля) в области охраны окружающей среды (экологического надзора (контроля)).
2. Раскройте порядок организации и проведения государственного надзора в области охраны окружающей среды (государственного экологического надзора).
3. Перечислите права, обязанности и виды ответственности государственных инспекторов в области охраны окружающей среды.

Список рекомендуемой литературы

1. *Васильева М. И.* О методах, средствах и способах правового регулирования экологических отношений // Экологическое право России: сб. материалов научно-практических конференций. Вып. 6. 2008–2009 гг.: учеб. пособие для вузов / под ред. А. К. Голиченкова; сост. А. К. Голиченков, Е. И. Ефимова, Е. В. Матвеева. М., 2009. С. 434.
2. *Голиченков А. К.* Экологический контроль: теория и практика правового регулирования. М., 1991. С. 75.
3. *Заславская Н. М.* Правовой статус должностных лиц органов государственного экологического контроля // Экологическое право. 2011. № 3. С. 2–6.
4. *Кичигин Н. В., Хлуденева Н. И.* Объекты государственного экологического контроля: новые критерии разграничения // Экология производства. 2009. № 6.

Глава 13.

ТРЕБОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ И ИНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

План главы

1. Общая характеристика хозяйственной и иной деятельности как объекта эколого-правового регулирования
2. Экологические требования на стадии создания объектов хозяйственной и иной деятельности
3. Экологические требования на стадии эксплуатации и выводе из эксплуатации хозяйственных и иных объектов
4. Специальные экологические требования к отдельным видам хозяйственной и иной деятельности

Контрольные вопросы

Список рекомендуемой литературы

§ 1. Общая характеристика хозяйственной и иной деятельности как объекта эколого-правового регулирования

Необходимость правового регулирования хозяйственной и иной деятельности с учетом экологических требований обусловлена ее негативным воздействием на окружающую среду, жизнь и здоровье человека.

Правовое регулирование такой деятельности с учетом экологических требований имеет свои особенности. Во-первых, предметом регулирования является хозяйственное и иное экономическое отношение, имеющее свой *субъект* (физических и (или) юридических лиц, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность), *объект* (предприятие, сооружение, установку и т. д., оказывающее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека или представляющее для них потенциальную опасность), а также саму *деятельность*, осуществляемую субъектом в процессе использования либо эксплуатации объекта.

Во-вторых, правовое регулирование антропогенной деятельности осуществляется по отношению к отраслям экономики (промышленность, транспорт, сельское хозяйство и т. д. Особенности отраслей

учитываются в процессе установления экологических требований к тому или иному виду и объекту хозяйственной и иной деятельности.

В-третьих, экологические требования дифференцируются в зависимости от стадий хозяйственного процесса: *доэксплуатационной* (размещение объекта, проектирование, строительство, приемка в эксплуатацию), *эксплуатационной* (паспортизация, разрешение на выброс, установление нормативов выбросов, контроль за их выполнением) и *послеэксплуатационной* (выпуск продукции и размещение отходов)¹.

В-четвертых, правовое регулирование такой деятельности осуществляется в рамках различных институтов экологического законодательства (нормирования, стандартизации, лицензирования, ответственности и т. д.), а также правовыми нормами природоресурсных отраслей права (земельного, водного, лесного и др.), градостроительного и иного законодательства.

Основные экологические требования общего характера при осуществлении хозяйственной и иной деятельности предусмотрены в гл. VII Федерального закона «Об охране окружающей среды. Эти требования направлены на: *охрану окружающей среды от негативного воздействия, восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, обеспечение экологической безопасности.*

Эти требования конкретизируются не только в указанном Законе, но и в других законах, а также подзаконных нормативных правовых актах. Так, ст. 105 ВК РФ предусматривает, что при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию хозяйственных и других объектов, а также при внедрении новых технологических процессов должно учитываться их влияние на состояние водных объектов и окружающую природную среду. Статьей 16 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» установлены требования охраны атмосферного воздуха при проектировании, размещении, строительстве, реконструкции и эксплуатации объектов хозяйственной и иной деятельности.

Экологические требования, предъявляемые к хозяйственной и иной деятельности, содержатся в технических регламентах, разработка которых осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»², регулирующим отношения, возникающие при разработке, принятии, применении и исполнении требований, в том числе экологических, к продукции, процессам проектирования, производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки,

¹ См.: *Петров В. В.* Экологическое право России: учебник. М., 1995. С. 392.

² СЗ РФ. 2002. № 52. Ч. 1. Ст. 5140.

реализации и утилизации. Данным Законом, наряду с введением технических регламентов, содержащих обязательные требования в различных целях, включая охрану окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений, обеспечение их безопасности, существенным образом изменена система стандартизации. Она включает в себя: международные и национальные стандарты, правила стандартизации, нормы и рекомендации в области стандартизации, применяемые в порядке классификации, общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации, а также стандарты предприятий. Особенностью стандартов является их применение на добровольной основе.

В последнее время взамен большого количества ведомственных нормативных правовых актов и нормативно-технических документов: государственных и отраслевых стандартов (ГОСТов, ОСТов), строительных норм и правил (СниПов, СП и др.), санитарных нормативов и правил (САНПиНов, СанП), руководящих документов (РД), методических указаний (МУ), правил и т. д., содержащих экологические требования, предъявляемые к хозяйственной и иной деятельности, принимаются технические регламенты и стандарты, включающие требования по безопасности и охране окружающей среды.

Невыполнение экологических требований приводит к серьезным последствиям для субъектов хозяйственной и иной деятельности. В соответствии с п. 2 ст. 34 Федерального закона «Об охране окружающей среды» нарушение требований в области охраны окружающей среды влечет за собой приостановление по решению суда любого этапа осуществления хозяйственной и иной деятельности, в ходе которого было допущено нарушение либо невыполнение установленных законодательством требований (размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации объектов). Прекращение в полном объеме указанных этапов деятельности, осуществляемой с нарушением требований в области охраны окружающей среды, осуществляется на основании решения суда и (или) арбитражного суда (п. 3 ст. 34 Закона).

§ 2. Экологические требования на стадии создания объектов хозяйственной и иной деятельности

Общие экологические требования при *размещении* зданий, сооружений и иных объектов установлены в ст. 35 Федерального закона «Об охране окружающей среды», которая предусматривает необходимость обеспечения всех указанных выше требований с учетом ближайших и

отдаленных экологических, экономических, демографических и иных последствий эксплуатации этих объектов и соблюдения приоритета сохранения благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов.

Выбор мест размещения объектов, кроме того, регулируется земельным, др. природоресурсным, экологическим, градостроительным, санитарно-эпидемиологическим законодательством. Так, согласно п. 2 ст. 31 ЗК РФ выбор земельного участка обеспечивает орган местного самоуправления по заявлению заинтересованного лица на основе документов государственного кадастра недвижимости и документов землеустройства с учетом экологических, градостроительных и иных условий использования соответствующей территории и недр посредством определения вариантов размещения объекта и проведения необходимых процедур согласования.

Пунктом 1 ст. 60 ВК РФ установлено, что при проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации гидротехнических сооружений и при внедрении новых технологических процессов должно учитываться их влияние на состояние водных объектов, должны соблюдаться нормативы допустимого воздействия на водные объекты, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Основные экологические требования при *проектировании* зданий, строений, сооружений и иных объектов, содержащиеся в ст. 36 Федерального закона «Об охране окружающей среды», включают в себя необходимость:

- учитывать нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду;
- предусматривать мероприятия по предупреждению и устранению загрязнения окружающей среды, а также способы размещения отходов производства и потребления;
- применять ресурсосберегающие, малоотходные, безотходные и иные наилучшие существующие технологии, способствующие охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов.

Планируемые мероприятия по охране окружающей среды являются обязательным условием при проектировании строительства, реконструкции, технического перевооружения, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов. Изменение стоимости проектных работ и утвержденных проектов за счет исключения их таких мероприятий запрещается (п. 2 ст. 36 Закона).

Эти требования должны учитываться при составлении проектной документации на строительство таких объектов. Общие экологические требования к градостроительной документации установлены ГрК РФ.

Согласно п. 4, 5 ст. 49 Кодекса проектная документация в случаях, предусмотренных этой статьей, до ее утверждения подлежит государственной экспертизе. Основанием для отказа в принятии проектной документации, представленной на государственную экспертизу, является, в частности, отсутствие раздела, содержащего перечень мероприятий по охране окружающей среды для проектной документации объектов капитального строительства, за исключением проектной документации линейных объектов (п. 1, п. 8 ст. 49 ГрК РФ).

Экологические требования к проектированию хозяйственных и иных объектов содержатся также в санитарно-гигиеническом и экологическом законодательстве. Согласно п. 2 ст. 12 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»¹ при проектировании, строительстве, реконструкции, техническом перевооружении, расширении, консервации и ликвидации промышленных, транспортных объектов, зданий и сооружений культурно-бытового назначения, жилых домов, объектов инженерной инфраструктуры и благоустройства и иных объектов должны соблюдаться санитарные правила.

В соответствии с п. 2 ст. 16 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» при проектировании и размещении объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих вредное воздействие на качество атмосферного воздуха, в пределах городских и иных поселений, а также при застройке и реконструкции городских и иных поселений должны учитываться фоновый уровень загрязнения атмосферного воздуха и прогноз изменения его качества при осуществлении указанной деятельности.

Основные экологические требования при *строительстве и реконструкции* объектов установлены в ст. 37 Федерального закона «Об охране окружающей среды», которые включают:

- наличие утвержденных проектов с соблюдением требований технических регламентов в области охраны окружающей среды;
- запрет строительства и реконструкции объектов до утвержденных проектов и до отвода земельных участков в натуре, а также изменение утвержденных проектов в ущерб требованиям в области охраны окружающей среды;

¹ СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

– принятие мер по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий в соответствии с законодательством РФ.

Согласно ст. 51 ГрК РФ строительство, реконструкция объектов капитального строительства осуществляется на основании разрешения на строительство. В соответствии с п. 6 ст. 52 ГрК РФ лицо, осуществляющее строительство, обязано осуществлять строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объекта капитального строительства в соответствии с заданием застройщика или заказчика, проектной документацией, требованиями градостроительного плана земельного участка, требованиями технических регламентов и при этом обеспечивать безопасность работ для третьих лиц и окружающей среды.

Порядок *ввода в эксплуатацию* объектов предусмотрен нормами гражданского, градостроительного и др. законодательства. Статья 55 ГрК РФ предусматривает порядок выдачи разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, которое представляет собой документ, удостоверяющий выполнение строительства, реконструкции объекта капитального строительства в полном объеме в соответствии с разрешением на строительство, соответствие построенного, реконструированного объекта капитального строительства градостроительному плану земельного участка и проектной документации. В ее составе проверяется выполнение мероприятий по охране окружающей среды, разработанные в соответствии с действующим экологическим законодательством. Такие требования установлены, например, п. 6 ст. 16 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха», предусматривающим, что при вводе в эксплуатацию новых и (или) реконструированных объектов хозяйственной и иной деятельности, осуществляющих выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух должно обеспечиваться не превышение технических нормативов выбросов и предельно допустимых выбросов, предельно допустимых нормативов вредных физических воздействий на атмосферный воздух.

Основные экологические требования при вводе в эксплуатацию объектов предусмотрены ст. 38 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Ввод в эксплуатацию объектов осуществляется при условии выполнения в полном объеме предусмотренных проектной организацией мероприятий по охране окружающей среды.

В п. 2 ст. 38 Закона установлены запреты на ввод в эксплуатацию объектов:

– не оснащенных техническими средствами и технологиями обезвреживания и безопасного размещения отходов производства и потребления, обезвреживания выбросов и сбросов загрязняющих веществ,

обеспечивающими выполнение установленных требований в области охраны окружающей среды;

– не оснащенных средствами контроля за загрязнением окружающей среды, без завершения предусмотренных проектами работ по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий в соответствии с законодательством РФ.

§ 3. Экологические требования на стадии эксплуатации и выводе из эксплуатации хозяйственных и иных объектов

Установление экологических требований к *эксплуатации* хозяйственных и иных объектов направлено на обеспечение экологически безопасного их функционирования, предотвращение или сведение к минимуму вредного воздействия предприятий на окружающую среду и здоровье человека.

Общие экологические требования, предъявляемые к физическим и юридическим лицам, осуществляющим эксплуатацию объектов, установлены в ст. 39 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Они включают в себя обязанности этих лиц:

– соблюдать утвержденные технологии и требования в области охраны окружающей среды, восстановления природной среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов;

– обеспечивать соблюдение нормативов качества окружающей среды на основе применения технических средств и технологий обезвреживания и безопасного размещения отходов производства и потребления, обезвреживания выбросов и сбросов загрязняющих веществ, а также иных наилучших существующих технологий, обеспечивающих выполнение требований в области охраны окружающей среды, проведение мероприятий по восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий в соответствии с законодательством.

Экологические требования к *выпускаемой продукции (товарам)*, созданным в результате производственной и иной деятельности предприятий, а также выполняемым ими работам и оказываемым услугам, достаточно подробно регламентируются гражданским и экологическим законодательством. Закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»¹, регулируя отношения между потребителями и изготовителями, исполнителями, продавцами при продаже

¹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 766.

товаров (выполнении работ, оказании услуг), устанавливает права потребителей, в частности, на приобретение товаров (работ, услуг) надлежащего качества и безопасных для жизни, здоровья потребителей и окружающей среды. Пунктом 4 ст. 7 указанного Закона предусмотрена необходимость обязательного подтверждения соответствия товаров (работ, услуг) требованиям, обеспечивающим их безопасность для жизни, здоровья потребителя, окружающей среды, предотвращение причинения вреда имуществу потребителя в случае установления таких обязательных требований.

Пункт 5 ст. 7 Закона обязывает изготовителя (исполнителя, продавца) незамедлительно приостановить производство (реализацию) товара (работы) в случае установления, что он причиняет или может причинить вред жизни, здоровью и имуществу потребителя, окружающей среде (при условии соблюдения потребителем установленных правил использования, хранения, транспортировки), до устранения причин вреда, а в необходимых случаях принять меры по изъятию его из оборота и отзыву от потребителя. В частности, владелец такой продукции обязан представить ее на экспертизу в соответствии с Положением о проведении экспертизы некачественных и опасных продовольственного сырья и пищевых продуктов, их использовании или уничтожении, утвержденным постановлением Правительства РФ от 29 сентября 1997 г. № 1263¹.

Требования к качеству пищевых продуктов и их безопасности для здоровья человека предусмотрены Федеральным законом от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»², а также законодательством, связанным с его реализацией.

Соблюдение экологических требований в процессе *эксплуатации* объектов, также как и на *стадиях их создания*, обеспечивается в процессе проведения экологического и другого мониторинга, государственного надзора и производственного контроля. В обязанности предприятий и других хозяйственных объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и человека, входит проведение производственного контроля. Так, ст. 22 Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов» обязывает индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, осуществляющих деятельность по изготовлению и обороту пищевых продуктов, материалов и изделий, организовывать и проводить производственный контроль за их качеством и безопасностью, соблюдением нормативных и технических документов к условиям их изготовления и оборота.

¹ СЗ РФ. 1997. № 40. Ст. 4610.

² СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 150.

Порядок обращения с отходами подробно регламентируется Федеральным законом «Об отходах производства и потребления». Кроме того, ст. 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды» запрещает сброс отходов производства и потребления, в т. ч. радиоактивных отходов, в поверхностные и подземные воды, на водосборные площади, в недра и на почву; размещение опасных и радиоактивных отходов на территориях, прилегающих к городским и сельским поселениям, в лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зонах, на путях миграции животных, вблизи нерестилищ и в иных местах, в которых может быть создана опасность для окружающей среды, естественных экологических систем и здоровья человека; захоронение опасных и радиоактивных отходов на водосборных площадях подземных водных объектов, используемых в качестве источников водоснабжения, в бальнеологических целях, для извлечения ценных минеральных ресурсов; ввоз опасных и радиоактивных отходов в РФ в целях их захоронения и обезвреживания, а также ввоз радиоактивных отходов в целях их хранения, переработки или захоронения, за исключением законодательно установленных случаев.

При *выводе из эксплуатации предприятий* статьей 39 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусмотрено, что вывод из эксплуатации осуществляется в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды и при наличии утвержденной в установленном порядке проектной документации. При этом должны быть разработаны и реализованы мероприятия по восстановлению природной среды, в том числе по воспроизводству компонентов природной среды, в целях обеспечения благоприятной окружающей среды. Перепрофилирование объектов осуществляется в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, жилищным законодательством.

§ 4. Специальные экологические требования к отдельным видам хозяйственной и иной деятельности

Экологические требования конкретизируются в законодательстве в зависимости от видов таких объектов: *промышленных предприятий*, в том числе *нефтедобывающих и нефтегазовых* производств, *транспортных средств, военных и оборонных* объектов, объектов *энергетики*, объектов *сельскохозяйственного* назначения, городских и сельских *поселений* и иных объектов.

Специальные экологические требования к промышленным предприятиям предусмотрены в различных нормативных источниках.

Например, в соответствии с п. 3 ст. 16 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» в целях охраны атмосферного воздуха в местах проживания населения устанавливаются санитарно-защитные зоны организаций. Размеры санитарно-защитной зоны определяются в зависимости от ряда условий: мощности, условий эксплуатации объектов, характера и количества выделяемых вредных веществ и вредных физических факторов, с учетом предусматриваемых мер по уменьшению неблагоприятного влияния на среду обитания и здоровье человека при обеспечении соблюдения требований гигиенических нормативов. Минимальные размеры таких зон составляют для предприятий первого класса — 1000 м, второго класса — 500 м, третьего класса — 300 м, четвертого класса — 100 м, пятого класса — 50 м и конкретизируются в зависимости от характера производства.

Сложный характер воздействия тех или иных *отраслей промышленности* вызывает необходимость его учета при установлении для таких объектов экологических требований. Так, воздействие *нефтедобывающей* промышленности на окружающую среду осуществляется посредством загрязнения атмосферы выбросами вредных веществ; сброса загрязняющих веществ в поверхностные и подземные воды, на рельеф местности; изменения ландшафта в процессе строительства объектов нефтедобычи; вырубки лесов, загрязнения нефтепродуктами почвы, пластов недр; захоронения отходов; аварийных разливов нефти.

Эти и другие особенности учтены при установлении специальных экологических требований для *нефтегазодобывающих* и *перерабатывающих* производств. Статьей 46 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусмотрены следующие требования в области охраны окружающей среды при создании (размещении, проектировании, строительстве, вводе в эксплуатацию) и эксплуатации объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки:

- необходимость предусматривать эффективные меры по очистке и обезвреживанию отходов производства и сбора нефтяного (попутного) газа и минерализованной воды, рекультивации нарушенных и загрязненных земель, снижению негативного воздействия на окружающую среду, а также по возмещению вреда, причиненного в процессе строительства и эксплуатации указанных объектов;

- строительство и эксплуатация таких объектов допускаются при наличии проектов восстановления загрязненных земель в зоне временного и (или) постоянного отвода земель, положительного заключения государственной экспертизы проектной документации;

- строительство и эксплуатация объектов нефтедобывающих производств, объектов переработки, транспортировки и хранения нефти

и газа, расположенных в акваториях водных объектов, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ, допускаются при наличии положительных заключений государственной экологической экспертизы, государственной экспертизы проектной документации и иных установленных законодательством государственных экспертиз после восстановления загрязненных земель.

Требования к эксплуатации такого *объекта хранения и реализации нефтепродуктов*, как автозаправочная станция, включая ее территорию, здания, сооружения, оборудование, инженерные коммуникации, порядок приема, хранения, выдачи и учета нефтепродуктов, экологической безопасности и т. д. установлены в РД 153-39.2-080-01. Правила технической эксплуатации автозаправочных станций, принятом и введенном в действие приказом Минэнерго РФ от 1 августа 2001 г. № 229¹.

Экологическое законодательство содержит экологические требования при создании и эксплуатации *опасных промышленных объектов*. Так, Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»² устанавливает требования промышленной безопасности к проектированию, строительству, приемке в эксплуатацию и эксплуатации опасного производственного объекта, которые должны соответствовать, в частности, нормам в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны окружающей природной среды, экологической безопасности (п. 2 ст. 3 Закона).

Транспортный комплекс является одним из самых крупных загрязнителей окружающей среды среди других отраслей экономики. Основные требования в области охраны окружающей среды для транспортных средств установлены ст. 45 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Они заключаются в обязывании юридических и физических лиц, осуществляющих эксплуатацию автомобильных и иных оказывающих негативное воздействие на окружающую среду транспортных средств, соблюдать нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, а также принимать меры по обезвреживанию загрязняющих веществ, в том числе их нейтрализации, снижению уровня шума и иного негативного воздействия на окружающую среду.

В соответствии со ст. 17 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» запрещены производство и эксплуатация транспортных и иных передвижных средств, содержание вредных (загрязняющих

¹ Вестник Госэнергонадзора. 2002. № 1.

² СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

веществ) в выбросах которых превышает установленные технические нормативы выбросов. Транспортные и иные передвижные средства подлежат регулярной проверке на соответствие таких выбросов техническим нормативам выбросов в порядке, определенном постановлением Правительства РФ от 6 февраля 2002 г. № 83¹.

Действующее законодательство устанавливает специальные экологические требования и к отдельным видам транспорта с учетом его особенностей. Так, в соответствии с техническим регламентом «О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой на территории Российской Федерации, вредных (загрязняющих) веществ», утвержденным постановлением Правительства РФ от 12 октября 2005 г. № 609², все автомобили подразделяются на экологические классы, к которым применяются технические требования еще на этапе их производства. С момента вступления в силу данного технического регламента произведенные на территории России автомобили должны соответствовать экологическому классу Евро-2, а с 1 июля 2008 г. Госстандартом России введены в действие в качестве государственных стандартов РФ нормы Евро-3, касающиеся требований к выбросам загрязняющих веществ и дымности отработавших газов автомобилей.

Кодекс внутреннего водного транспорта РФ от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ³ устанавливает обязанности судовладельца по охране окружающей среды при эксплуатации судов (ст. 39). Они заключаются в обеспечении экологической безопасности, предотвращении загрязнения с судов хозяйственно-бытовыми, сточными и нефтесодержащими водами, нефтью и другими вредными для здоровья людей и водных биологических ресурсов веществами.

Объекты военной и оборонной деятельности (космодромы, полигоны, аэродромы, производственные и ремонтные предприятия, базы и склады боеприпасов, ракетного топлива и горюче-смазочных материалов, тепло- и энергоснабжения и т. д.), наряду с гражданскими объектами, являются источниками загрязнения окружающей среды. Экологические требования в процессе создания и эксплуатации объектов военной деятельности установлены ст. 41 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Специальные экологические требования к созданию и эксплуатации объектов энергетики установлены ст. 40 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Тепловые электростанции (ТЭС) являются главным источником вырабатываемой энергии и дают самый большой уровень загрязнения

¹ СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 586.

² СЗ РФ. 2005. № 43. Ст. 4395.

³ СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1001.

окружающей среды. Поэтому основным требованием к ТЭС является необходимость предусматривать при их проектировании и строительстве оснащение высокоэффективными средствами очистки выбросов и сбросов загрязняющих веществ, использование экологически безопасных видов топлива и безопасное размещение отходов производства.

Экологические требования, предъявляемые к *гидроэнергетическим* объектам, установлены п. 3 ст. 40 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Гидроэнергетическое строительство (ГРЭС) оказывает особенно существенное воздействие на экосистемы рек и других водных объектов. Это проявляется в затоплении и подтоплении значительных территорий, изменении ландшафтов, климата, качества воды, структуры биоценозов. Поэтому при создании и эксплуатации ГРЭС в законодательстве предусматриваются экологические требования, охватывающие природные ресурсы и природные объекты, расположенные в месте нахождения такого объекта. Так, при размещении ГРЭС должны предусматриваться меры по сохранению водных объектов, водосборных площадей, водных биологических ресурсов, земель, почв, лесов и иной растительности, биологического разнообразия, обеспечиваться устойчивое функционирование естественных экологических систем, сохранение природных ландшафтов, особо охраняемых природных территорий и памятников природы, а также приниматься меры по своевременной утилизации древесины и плодородного слоя почв при расчистке и затоплении ложа водохранилищ и иные необходимые меры по недопущению негативных изменений природной среды, сохранению водного режима, обеспечивающего наиболее благоприятные условия для воспроизводства водных биологических ресурсов.

Общие экологические требования по использованию водных объектов для целей производства электрической энергии установлены ст. 46 ВК РФ, в соответствии с которой такое использование осуществляется с учетом других водопользователей и соблюдением требований рационального использования и охраны водных объектов.

Важные экологические требования для гидротехнических сооружений установлены Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»¹: обязанности собственника гидротехнического сооружения или эксплуатирующей организации при строительстве, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, ремонте, реконструкции, консервации, выводе из эксплуатации и ликвидации обеспечивать соблюдение норма и правил безопасности гидротехнических сооружений; составлять декларацию безопасности

¹ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3589.

гидротехнического сооружения; обеспечивать контроль (мониторинг) за показателями состояния гидротехнического сооружения, природных и техногенных воздействий и др.

Ядерные установки, в том числе атомные станции (АЭС), относятся к источниками повышенной опасности, и их деятельность представляет угрозу жизни, здоровью населения и окружающей среде. Это проявляется в том, что в выбросах в атмосферный воздух и сбросах сточных вод в водные объекты содержатся вредные вещества от I до IV класса опасности. Результатом деятельности таких объектов является образование токсичных отходов. Существует проблема рекультивации нарушенных земель. Исходя из этого п. 4 ст. 40 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусматривает такие требования, как обеспечение охраны окружающей среды от радиационного воздействия таких радиационных установок, принятие мер по обеспечению полной радиационной безопасности окружающей среды и населения и др.

Порядок размещения, приемки к эксплуатации, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации источников ионизирующего излучения определен Федеральным законом от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»¹. Ст. 30 Закона предусматривает необходимость обеспечения их размещения и сооружения на основании норм и правил в области использования атомной энергии и в области охраны окружающей среды с учетом требований законодательства о градостроительной деятельности.

В экологическом законодательстве содержатся *требования в области охраны окружающей среды в отношении потенциально опасных химических веществ, в т.ч. радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов, производство и обращение которых согласно п. 1 ст. 47 Федерального закона «Об охране окружающей среды» допускается на территории Российской Федерации после проведения необходимых токсиколого-гигиенических и токсикологических исследований этих веществ, установления порядка обращения с ними, природоохранных нормативов и государственной регистрации этих веществ в соответствии с законодательством РФ.*

Специальные экологические требования к созданию и размещению сельскохозяйственных объектов с учетом особенностей воздействия сельскохозяйственной деятельности на окружающую среду (загрязнение сельскохозяйственных угодий, вод средствами химизации и защиты растений, загрязнения земель отходами животноводства) обуславливают установление в законодательстве экологических

¹ СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4552.

требований, предъявляемых при *создании и эксплуатации* объектов *сельскохозяйственного* назначения.

В соответствии с п. 1 ст. 42 Федерального закона «Об охране окружающей среды» при эксплуатации объектов сельскохозяйственного назначения должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, проводиться мероприятия по охране земель, почв, водных объектов, растений, животных и других организмов от негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

Статья 13 ЗК РФ устанавливает обязанности собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков проводить мероприятия: по сохранению почв и их плодородия; защите земель от негативных (вредных) воздействий, в результате которых происходит деградация земель; защите сельскохозяйственных угодий от зарастания деревьями и кустарниками, сорными растениями; ликвидации последствий загрязнения и захламления земель; сохранению достигнутого уровня мелиорации; рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот и др.

Статья 8 Федерального закона от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»¹ предусмотрены обязанности указанных лиц по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения.

Требования, связанные с применением пестицидов и агрохимикатов, установлены ст. 22 Федерального закона от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами»², которая предусматривает, что безопасность применения пестицидов и агрохимикатов обеспечивается соблюдением установленных регламентов и правил применения пестицидов и агрохимикатов, исключающих их негативное воздействие на здоровье людей и окружающую природную среду.

Объекты сельскохозяйственного назначения должны иметь санитарно-защитные зоны и очистные сооружения, исключающие загрязнение почв, поверхностных и подземных вод, водосборных площадей и атмосферного воздуха.

Особое значение для сельскохозяйственного производства имеет мелиорация земель, направленная на коренное улучшение земель посредством проведения мелиоративных мероприятий. Согласно ст. 43 Федерального закона «Об охране окружающей среды» при

¹ СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3399.

² СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3510.

осуществлении мелиорации земель, размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений должны приниматься меры по охране водных объектов, земель, почв, лесов и иной растительности, животных и других организмов. Экологические требования к таким объектам предусмотрены Федеральным законом от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель»¹. В частности, мелиорация земель проводится на основе проектов, разработанных в соответствии с технико-экономическими обоснованиями и учитывающих строительные, экологические, санитарные и иные стандарты, нормы и правила (ст. 25 Закона).

Экологические требования, предъявляемые к размещению, проектированию, строительству и реконструкции городских и сельских поселений предусмотрены п. 1 ст. 44 Федерального закона «Об охране окружающей среды», которой предусматривает, что при размещении зданий, строений, сооружений и иных объектов должны учитываться требования в области охраны окружающей среды, санитарно-гигиенические нормы и градостроительные требования.

Дополнительно экологические требования предусмотрены, например, п. 1 ст. 12 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», устанавливающим санитарно-эпидемиологические требования к планировке и застройке городских и сельских поселений, которые включают в себя, в частности, необходимость предусматривать создание благоприятных условий для жизни и здоровья населения путем комплексного благоустройства городских и сельских поселений и реализации иных мер по предупреждению и устранению вредного воздействия на человека фактора среды обитания.

Пунктом 3 ст. 44 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусмотрено, что в целях охраны окружающей среды городских и сельских поселений создаются защитные и охранные зоны, в том числе санитарно-защитные зоны, озелененные территории, зеленые зоны, лесопарковые зоны и иные изъятые из интенсивного хозяйственного использования защитные и охранные зоны с ограниченным режимом природопользования.

Экологические требования к городским и сельским поселениям предусмотрены ГрК РФ. Так, согласно пп. 8 п. 8 ст. 23 Кодекса материалы по обоснованию генерального плана в виде карт отображают территории, подверженные риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и воздействия их

¹ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 142.

последствий. В соответствии с п. 3 ст. 35 Кодекса в жилых зонах, определяемых в результате градостроительного зонирования, допускается размещение объектов социального и иного назначения, объектов, связанных с проживанием граждан и не оказывающих негативного воздействия на окружающую среду. В Кодексе предусмотрены нормы, содержащие экологические требования к градостроительной документации, правилам землепользования и застройки и т. д.

Контрольные вопросы

1. На каких стадиях хозяйственной или иной деятельности должны соблюдаться экологические требования и на что они направлены?
2. Раскройте экологические требования, предъявляемые на стадии создания объектов хозяйственной и иной деятельности.
3. Перечислите экологические требования при эксплуатации и выводе из эксплуатации объектов хозяйственной и иной деятельности.
4. Раскройте специальные экологические требования, предъявляемые к отдельным видам хозяйственной и иной деятельности.

Список рекомендуемой литературы

1. *Боголюбов С. А., Хлуденева Н. И.* Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2009. 528 с.
2. *Доржиева Р. Ц.* Экологические требования: понятие и соотношение с другими терминами // Экологическое право. 2006. № 5.
3. *Круглов В. В.* О повышении эффективности правового обеспечения и организации природоохранной деятельности в промышленности России // Российский юридический журнал. 2012. № 5. С. 196–202.
4. *Макаров О. В.* Правовые основания строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов недвижимости: сущность и соотношение // Бюллетень нотариальной практики. 2010. № 3. С. 41–48.
5. *Романова В. В.* Правовые вопросы в связи с выполнением заказчиком обязанности предоставить земельный участок под строительство энергетического объекта // Юридический мир. 2011. № 9. С. 26–29.

Глава 14.

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

План главы

1. Понятие и правовое регулирование экологической безопасности
2. Правовой режим экологически неблагоприятных территорий
3. Правовое регулирование предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера
4. Правовое обеспечение радиационной безопасности
5. Порядок обращения с химическими и биологическими веществами
6. Порядок обращения с пестицидами и агрохимикатами
7. Правовые требования к уничтожению химического оружия
8. Правовые требования обращения с генно-модифицированными организмами

Контрольные вопросы

Список рекомендуемой литературы

§ 1. Понятие и правовое регулирование экологической безопасности

Проблемы обеспечения экологической безопасности, важные для любой страны, стали особенно актуальными в России в связи с ростом количества техногенных и природных аварий и катастроф, увеличением масштабов их последствий, возрастанием негативного воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности, недостаточностью финансирования природоохранительной деятельности, ослаблением государственного управления охраной окружающей среды и по причине других факторов.

Так, по данным Государственного доклада «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2011 году», на территории Российской Федерации в 2011 г. произошло 1966 чрезвычайных ситуаций техногенного характера, в результате которых погибло 4455 человек, пострадало 2176 человек. Количество чрезвычайных ситуаций природного характера составило 152.

В России понятия «экологическая безопасность» и «обеспечение экологической безопасности», введенные в понятийный аппарат

природоохранительной практики, экологического законодательства и права, стали обиходными, широко употребляемыми. Понятие «экологическая безопасность» употребляется в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», в других федеральных законах, указах Президента РФ и постановлениях Правительства РФ, а также в большом количестве ведомственных нормативных правовых актов¹.

Под экологической безопасностью в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» понимается состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий.

Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» экологическую безопасность, наряду с безопасностью государства, общественной безопасностью, безопасностью личности и иных видов безопасности, включает в состав системы обеспечения национальной безопасности.

В теоретическом плане вопросы экологической безопасности рассматривались с 80-х гг. прошлого века многими юристами-экологами (С. А. Боголюбовым, М. М. Бринчуком, Н. Г. Жаворонковой, А. К. Голиченковым, Г. П. Серовым, С. Л. Байдаковым, Т. В. Злотниковой и др.). Тем не менее до настоящего времени дискуссионными являются многие проблемы в данной сфере, отсутствуют единый понятийный аппарат, единые подходы к оценке места и роли экологической безопасности в системе национальной безопасности России, в системе экологического права и т. д.²

Многие авторы включают экологическую безопасность в предмет экологического права (А. К. Голиченков, Н. А. Духно, О. И. Крассов). М. М. Бринчук под обеспечением экологической безопасности понимает «деятельность по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, отвечающую интересам сохранения благоприятного состояния окружающей среды, а также по защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц».

Безусловно, правовое обеспечение экологической безопасности не может рассматриваться вне контекста общих требований

¹ Экологическое право: учебник / отв. ред. Г. Е. Быстров, Н. Г. Жаворонкова, И. О. Краснова. М., 2007.

² См. напр.: Экологическое право: учебник / отв. ред. Г. Е. Быстров, Н. Г. Жаворонкова, И. О. Краснова. М., 2007; Бринчук М. М. Экологическое право: учебник. М., 2005; Голиченков А. К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: учеб. пособие. М., 2012 и др.

экологического законодательства. В то же время обеспечение экологической безопасности преследует особые цели и задачи, обусловленные повышенной степенью опасности. Обеспечение экологической безопасности связано с соблюдением экологических требований законодательства в области эксплуатации хозяйственных и иных объектов, обращения с опасными веществами, микроорганизмами, ядерными объектами, объектами генно-инженерной деятельности. Кроме того, центральным направлением обеспечения экологической безопасности является деятельность по защите населения и территорий от аварий и катастроф природного и техногенного характера.

Правовое регулирование обеспечения экологической безопасности основывается на Конституции Российской Федерации и включает в себя совокупность федеральных законов, нормативных правовых актов высших органов власти, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Федерации в области безопасности, охраны окружающей среды, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Среди них центральное место занимают Федеральные законы: от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», от 21 июля 1987 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», от 21 июля 1997 г. № 2117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей», от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» и др.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537, определила, что стратегическими целями обеспечения экологической безопасности являются:

- сохранение окружающей природной среды и обеспечение ее защиты;
- ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата.

При этом на состояние национальной безопасности в экологической сфере негативное воздействие оказывают истощение мировых запасов минерально-сырьевых, водных и биологических ресурсов, а также наличие в Российской Федерации экологически неблагополучных регионов.

§ 2. Правовой режим экологически неблагополучных территорий

Под правовым режимом экологически неблагополучной территории понимается совокупность правил о признании участка территории экологически неблагоприятным, придании ему специального административно-правового режима, формировании эффективного механизма управления, системы мер экономического и материально-технического характера, способствующих его стабилизации, и процедуры снятия с него особого статуса¹.

В России необходимость правового регулирования режима экологически неблагоприятных территорий возникла в результате катастрофы на Чернобыльской атомной электростанции (1986 г.), когда радиоактивному загрязнению подверглось более 145 тыс. кв. км.

После появления целого ряда территорий, пострадавших в результате техногенных аварий и катастроф, была сформирована целая система законодательных и нормативно-правовых актов в данной сфере правоотношений (Семипалатинский регион, регион вокруг производственного объединения «Маяк» и реки Теча и др.).

Выделение ряда пострадавших территорий в категорию экологически неблагоприятных обуславливается невозможностью их использования и обеспечения максимальной безопасности и защищенности населения в рамках общего действующего правового регулирования.

В правовой доктрине под экологически неблагополучной территорией принято понимать участок территории, состояние окружающей среды которого соответствует установленным в законодательстве критериям, необходимым для выделения специальных зон с целью восстановления благоприятного состояния окружающей среды².

Экологически неблагополучные территории могут возникнуть как в результате антропогенной деятельности человека, так и в результате стихийных бедствий. Следует согласиться с мнением М. М. Бринчука, что при анализе антропогенного фактора создания экологически неблагополучных территорий важно учитывать, являются ли они следствием регулярной, но экологически необоснованной хозяйственной деятельности человека или чрезвычайных ситуаций техногенного характера³.

По оценкам специалистов, около 15% территории РФ находится в критическом или околочитическом состоянии. Так, к настоящему времени в ряде областей — Иркутской (г. Ангарск, Братск), Свердлов-

¹ Бринчук М. М. Экологическое право: учебник. М., 2005.

² Бринчук М. М. Экологическое право. М., 2004. С. 576.

³ Бринчук М. М. Экологическое право. М., 2002. С. 557.

ской (г. Каменск-Уральский), Кемеровской (Кузбасс), Орловской (г. Орел), Челябинской (г. Карабаш, Магнитогорск) и других сложилась критическая экологическая ситуация.

Учитывая основные тенденции развития правового регулирования на современном этапе, можно говорить о четырех основных категориях экологически неблагоприятных территорий:

– во-первых, зоны экологического бедствия, правовое регулирование которых осуществляется в рамках экологического законодательства;

– во-вторых, зоны чрезвычайной ситуации, образуемые в результате различных техногенных и природных аварий и катастроф, являющихся объектом регулирования законодательства в области обеспечения безопасности населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

– в-третьих, отдельные категории территорий, подвергшихся радиоактивному или иному антропогенному воздействию, правовой режим которых, а также меры социальной поддержки населения регулируются отдельными законами, как правило, социальной направленности. Например, к таким законам можно отнести Федеральный закон от 15 мая 1991 г. «О социальной защите граждан, подвергшихся радиационному воздействию на Семипалатинском полигоне», Закон РФ от 15 мая 1991 г. «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»;

– в-четвертых, территории или их отдельные зоны, предусмотренные градостроительным, водным, земельным или иным законодательством.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (ст. 57) предусматривает два вида экологически неблагоприятных территорий:

– **зона экологического бедствия;**

– **зона чрезвычайной ситуации.**

Закон не дает определения таких территорий, а лишь устанавливает, что порядок объявления и установления режима зон экологического бедствия устанавливается законодательством о зонах экологического бедствия. Защита окружающей среды в зонах чрезвычайных ситуаций устанавливается законом о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ (ст. 57).

В п. 1 ст. 57 Закона «Об охране окружающей среды» речь идет о законодательстве о зонах экологического бедствия, однако указанное законодательство, а следовательно, и правовая основа для придания

территориям статуса зон экологического бедствия в настоящее время отсутствуют.

В настоящее время реабилитация экологически неблагополучных территорий, пострадавших в результате крупных радиационных аварий, осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 10 июля 2001 г. № 92-ФЗ «О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории».

Под **радиационно загрязненным участком территории** понимается участок территории, представляющий опасность для здоровья населения и для окружающей природной среды, подлежащий реабилитации после радиоактивного загрязнения в результате техногенной деятельности или размещения на данном участке территории снятых с эксплуатации особо опасных радиационно опасных объектов.

Механизм реабилитации пострадавших территорий и населения устанавливается специальными федеральными и региональными целевыми программами.

§ 3. Правовое регулирование предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹ определяет понятийный аппарат и принципы организации деятельности по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Чрезвычайная ситуация — это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Предупреждение чрезвычайных ситуаций — это комплекс мероприятий, проводимых заблаговременно и направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь в случае их возникновения.

Ликвидация чрезвычайных ситуаций — это аварийно-спасательные и другие неотложные работы, проводимые при возникновении чрезвычайных ситуаций и направленные на спасение жизни и сохранение

¹ СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь, а также на локализацию зон чрезвычайных ситуаций, прекращение действия характерных для них опасных факторов.

Зона чрезвычайной ситуации — это территория, на которой сложилась чрезвычайная ситуация.

Опасное природное явление — стихийное событие природного происхождения, которое по своей интенсивности, масштабу распространения или продолжительности может вызвать отрицательные последствия для жизнедеятельности людей, экономики и природной среды.

Стихийное бедствие — катастрофическое природное явление (или процесс), которое может вызвать многочисленные человеческие жертвы, значительный материальный ущерб и другие тяжелые последствия.

Важное значение имеет классификация чрезвычайных ситуаций. В основе классификации чрезвычайных ситуаций по масштабу лежат величина территории, на которой распространяется чрезвычайная ситуация, число пострадавших и размер ущерба. Чрезвычайные ситуации классифицируются в зависимости от размера причиненного вреда, количества пострадавших и зоны распространения поражающих факторов¹. Соответственно выделяются ситуации:

— **локального характера**, в результате которой территория, на которой сложилась чрезвычайная ситуация и нарушены условия жизнедеятельности людей (далее — зона чрезвычайной ситуации), не выходит за пределы территории объекта, при этом количество людей, погибших или получивших ущерб здоровью (далее — количество пострадавших), составляет не более 10 человек либо размер ущерба окружающей природной среде и материальных потерь (далее — размер материального ущерба) составляет не более 100 тыс. рублей;

— **муниципального характера**, в результате которой зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы территории одного поселения или внутригородской территории города федерального значения, при этом количество пострадавших составляет не более 50 человек либо размер материального ущерба составляет не более 5 млн рублей, а также данная чрезвычайная ситуация не может быть отнесена к чрезвычайной ситуации локального характера;

— **межмуниципального характера**, в результате которой зона чрезвычайной ситуации затрагивает территорию двух и более поселений, внутригородских территорий города федерального значения или межселенную территорию, при этом количество пострадавших составляет

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 г. № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (в ред. постановления Правительства РФ от 17 мая 2011 г. № 376).

не более 50 человек либо размер материального ущерба составляет не более 5 млн рублей;

– **регионального характера**, в результате которой зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы территории одного субъекта Российской Федерации, при этом количество пострадавших составляет свыше 50 человек, но не более 500 человек либо размер материального ущерба составляет свыше 5 млн рублей, но не более 500 млн рублей;

– **межрегионального характера**, в результате которой зона чрезвычайной ситуации затрагивает территорию двух и более субъектов Российской Федерации, при этом количество пострадавших составляет свыше 50 человек, но не более 500 человек либо размер материального ущерба составляет свыше 5 млн рублей, но не более 500 млн рублей;

– **федерального характера**, в результате которой количество пострадавших составляет свыше 500 человек либо размер материального ущерба составляет свыше 500 млн рублей.

Для организации и осуществления мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций создана Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, которая объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах.

Предупреждение аварий на опасных производственных объектах может обеспечиваться посредством правового регулирования требований технической безопасности при размещении, проектировании, строительстве, вводе и выводе из эксплуатации, а также эксплуатации промышленных объектов, энергетических систем, коммунальных систем жизнеобеспечения (канализационных систем, системы снабжения населения питьевой водой, тепловых источников и сетей, коммунальных газопроводов), подземных объектов, транспортных систем, иных технических объектов.

Данные требования устанавливаются Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»¹. Закон определяет юридически значимые критерии опасных производственных объектов. К ним относятся

¹ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

предприятия или цеха, участки, площадки или иные производственные объекты, если на них:

- получаются, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества;
- используется оборудование, работающее под давлением более 0,07 МПа или при температуре нагрева воды более 115 °С;
- используются стационарно установленные грузоподъемные механизмы, эскалаторы, канатные дороги, фуникулеры;
- получаются расплавы черных и цветных металлов и сплавы на основе этих расплавов.

К опасным веществам, при обращении с которыми производственный объект причисляют к опасным, относятся воспламеняющиеся, окисляющие, горючие, взрывчатые, токсичные, высокотоксичные вещества и вещества, представляющие опасность для окружающей среды.

Основными правовыми средствами предупреждения аварий являются:

- лицензирование деятельности в области промышленной безопасности;
- определение требований к техническим устройствам, применяемым на опасном производственном объекте;
- определение требований промышленной безопасности к проектированию, строительству, приемке в эксплуатацию опасных производственных объектов, а также к их эксплуатации;
- определение требований по подготовленности к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии на производственном объекте;
 - экспертиза промышленной безопасности;
 - разработка декларации промышленной безопасности;
 - обязательное страхование ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного производственного объекта;
 - осуществление надзора в области промышленной безопасности;
 - осуществление производственного контроля на объекте;
 - применение мер юридической ответственности за нарушение требований промышленной безопасности.

В отличие от техногенных чрезвычайных ситуаций, природные явления, вызывающие стихийные бедствия, человек, как правило, не способен предотвратить. Но он заинтересован и способен, во-первых, в известной мере предугадать их и, во-вторых, принять меры к тому, чтобы минимизировать их отрицательные последствия для себя и окружающей среды.

Человек может обезопасить не только себя, но при определенных обстоятельствах и предупредить существенный ущерб природе. Наиболее потенциально эффективной предупредительной мерой может служить учет естественных факторов (сейсмо-, лавино-, селеопасности, наводнений и т. п.) при проектировании и развитии городов, определении мест размещения опасных производственных и иных объектов. В определенной мере обеспечение требований безопасности территорий и поселений и их защиты от воздействия чрезвычайных ситуаций природного характера при осуществлении градостроительной деятельности предусмотрено ст. 47 Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г.

Кодекс не допускает, в частности, подготовку и реализацию проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства без выполнения соответствующих инженерных изысканий. Результаты инженерных изысканий представляют собой документ о выполненных инженерных изысканиях, содержащий материалы, в том числе и о результатах комплексного изучения природных и техногенных условий указанной территории, а также о результатах изучения, оценки и прогноза возможных изменений природных и техногенных условий указанной территории применительно к объекту капитального строительства при осуществлении строительства, реконструкции такого объекта и после их завершения и о результатах оценки влияния строительства, реконструкции такого объекта на другие объекты капитального строительства.

Снижения подверженности населения и объектов экономики риску стихийных бедствий можно достичь путем размещения населенных пунктов и промышленных объектов вне опасных зон, а в дальнейшем — путем ограничений в деле освоения опасных регионов и создания потенциально опасных производств.

§ 4. Правовое обеспечение радиационной безопасности

Под **радиационной безопасностью** понимается состояние защищенности настоящего и будущего поколения людей от вредного для их здоровья воздействия ионизирующего излучения. Общие требования к ее обеспечению закреплены в Федеральном законе от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения». В соответствии со ст. 13 данного закона при планировании и проведении мероприятий по обеспечению радиационной безопасности органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также организациями, осуществляющими деятельность с использованием

источников ионизирующего излучения, проводится оценка радиационной безопасности по следующим основным показателям: а) характеристика радиоактивного загрязнения окружающей среды; б) анализ обеспечения мероприятий по радиационной безопасности и выполнения норм, правил, гигиенических нормативов области радиационной безопасности; в) вероятность радиационных аварий и их масштаб; г) степень готовности к эффективной ликвидации радиационных аварий и их последствий; д) анализ доз облучения, получаемых отдельными группами населения от всех источников ионизирующего излучения; е) число лиц, подвергшихся облучению выше установленных пределов доз облучения.

В целях повышения радиационной безопасности населения и реализации постановления Правительства РФ от 28 января 1997 г. «О порядке разработки радиационно-гигиенических паспортов организаций и территорий»¹ приказом Минздрава России, Госатомнадзора России и Госкомэкологии России от 21 июня 1999 г. № 239/66/288 утверждены Методические указания «Порядок ведения радиационно-гигиенических паспортов организаций и территорий»². В них отмечается, что радиационно-гигиенические паспорта являются основными документами, характеризующими радиационную безопасность организаций и территорий. Цель ежегодного заполнения радиационно-гигиенических паспортов — оценка воздействия основных источников ионизирующего излучения, направленная на обеспечение радиационной безопасности населения в зависимости от состояния среды обитания и условий жизнедеятельности, необходимая для планирования и проведения мероприятий по совершенствованию радиационной безопасности.

Потенциальная опасность радиационного объекта определяется его возможным радиационным воздействием на население и персонал при радиационной аварии. Классификация радиационных объектов по потенциальной радиационной опасности проведена в Основных санитарных правилах обеспечения радиационной безопасности³. Потенциально более опасными являются радиационные объекты, в результате деятельности которых при аварии возможно облучение не только работников объекта, но и населения. Наименее опасными радиационными объектами являются те, где исключена возможность облучения лиц, не относящихся к персоналу.

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 688.

² См.: Бюллетень нормативных актов. 1999. № 30.

³ Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 26.04.2010 № 40 «Об утверждении СП 2.6.1.2612-10 «Основные санитарные правила обеспечения радиационной безопасности (ОСПОРБ-99/2010)» (вместе с СП 2.6.1.2612-10. ОСПОРБ-99/2010. Санитарные правила и нормативы...). Зарегистрировано в Минюсте РФ 11.08.2010 № 18115.

Вокруг источника ионизирующего излучения устанавливается санитарно-защитная зона — территория, на которой уровень облучения людей в условиях нормальной эксплуатации данного источника может превысить установленный предел дозы облучения для населения. В санитарно-защитной зоне запрещается постоянное и временное проживание людей, вводится режим ограничения хозяйственной деятельности и проводится радиационный контроль. За пределами санитарно-защитной зоны устанавливается зона наблюдения — территория, на которой проводится радиационный контроль.

Производственный контроль за обеспечением радиационной безопасности проводят организации, осуществляющие деятельность с использованием источников ионизирующего излучения. Общественные объединения в соответствии с законодательством Российской Федерации вправе осуществлять общественный контроль за выполнением норм, правил и нормативов в области обеспечения радиационной безопасности. Государственный надзор в области обеспечения радиационной безопасности осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти при осуществлении ими федерального государственного надзора в области использования атомной энергии и федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора согласно их компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В соответствии со ст. 9 Федерального закона «О радиационной безопасности населения» государственное нормирование в области обеспечения радиационной безопасности осуществляется путем установления санитарных правил, норм, гигиенических нормативов, правил радиационной безопасности, сводов правил, правил охраны труда и иных нормативных документов по радиационной безопасности.

Устанавливаются основные гигиенические нормативы (допустимые пределы доз) облучения на территории Российской Федерации в результате использования источников ионизирующего излучения для населения (средняя годовая эффективная доза равна 0,001 зиверта (Зв) и для работников (средняя годовая эффективная доза равна 0,02 Зв).

Дозы облучения граждан при проведении медицинских рентгено-радиологических процедур должны соответствовать нормам, правилам и нормативам в области радиационной безопасности. По требованию пациента ему предоставляется полная информация об ожидаемой или о получаемой им дозе облучения и о возможных последствиях при проведении медицинских рентгено-радиологических процедур.

В случае радиационных аварий допускается облучение, превышающее установленные основные гигиенические нормативы (допустимые пределы доз), в течение определенного промежутка времени и в пределах, определенных санитарными нормами и правилами. Под радиационной аварией понимается потеря управления источником ионизирующего излучения, вызванная неисправностью оборудования, неправильными действиями работников (персонала), стихийными бедствиями или иными причинами, которые могли привести или привели к облучению людей выше установленных норм или к радиоактивному загрязнению окружающей среды.

Закон «О радиационной безопасности населения» предусматривает обязанности организаций, осуществляющих деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, по обеспечению радиационной безопасности при радиационной аварии, требования защиты населения и работников (персонала) от радиационной аварии; право граждан на радиационную безопасность, а также право граждан и общественных объединений на получение объективной информации о радиационной обстановке и принимаемых мерах по обеспечению радиационной безопасности.

Граждане имеют право на возмещение вреда, причиненного их жизни и здоровью, и (или) на возмещение причиненных им убытков, обусловленных облучением ионизирующим излучением сверх установленных Федеральным законом «О радиационной безопасности населения» основных пределов доз, в соответствии с законодательством Российской Федерации. В случае радиационной аварии граждане имеют право на возмещение вреда, причиненного их жизни и здоровью, и (или) на возмещение причиненных им убытков в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Порядок и условия, виды и размеры компенсаций и социальных гарантий, предоставляемых гражданам РФ в случае возникновения радиационных аварий, устанавливаются на основании федеральных законов¹, а также ряда иных нормативных правовых актов, например: постановлением Правительства РФ от 4 декабря 2012 г. № 1255 «Об индексации в 2013 году размеров компенсаций и иных выплат гражданам, подвергшимся воздействию радиации

¹ Закон РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», Федеральный закон от 26 ноября 1998 г. № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 г. на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» и Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 2-ФЗ «О социальных гарантиях граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне».

вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча, а также вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне».

§ 5. Порядок обращения с химическими и биологическими веществами

Одной из центральных проблем обеспечения экологической безопасности в настоящее время является борьба с загрязнением окружающей среды опасными химическими биологическими и иными веществами.

Под загрязнением окружающей среды понимается поступление в окружающую среду вещества и (или) энергии, свойства, местоположение или количество которых оказывают негативное воздействие на окружающую среду. Единого понятия вредного или опасного вещества в законодательстве нет, поэтому под вредными веществами мы понимаем химические, в том числе токсичные и радиоактивные, вещества; биологические и иные вещества, при обращении с которыми может оказываться отрицательное воздействие на окружающую природную среду и здоровье человека. Так, например, в соответствии с ГОСТ 12.1.007-76 (1999) ССБТ «Вредные вещества» под вредным веществом понимается вещество, которое при контакте с организмом человека в случае нарушения требований безопасности может вызвать производственные травмы и профессиональные заболевания или отклонения в состоянии здоровья, обнаруживаемые современными методами, как в процессе работы, так и в отдаленные сроки жизни настоящего и последующего поколений.

В соответствии с указанным стандартом вредные вещества, содержащиеся в сырье, продуктах, полупродуктах и отходах производства (кроме биологических и радиоактивных), по степени воздействия на организм человека делятся на четыре класса опасности:

- 1-й — вещества чрезвычайно опасные;
- 2-й — вещества высокоопасные;
- 3-й — вещества умеренно опасные;
- 4-й — вещества малоопасные.

В основе отнесения вещества к тому или иному классу опасности лежат нормативы предельно допустимой концентрации (ПДК) вредных веществ в воде, почве, атмосферном воздухе.

Среди химических веществ наибольшей опасностью обладают токсические вещества. Они определяются как вещества, которые при

внесении в окружающую природную среду оказывают или могут оказать прямой или косвенный, непосредственный или в отдаленной перспективе вред, выражаемый в загрязнении (отравлении) природной среды, влекущий отрицательные последствия для человека и других живых организмов¹.

Биологические вещества — это потенциально опасные для здоровья человека и окружающей среды природного и искусственного происхождения вирусы, микробы, бактерии, одноклеточные микроорганизмы, в том числе генно-инженерно-модифицированные организмы. Особенно загрязняют окружающую среду предприятия, производящие антибиотики, ферменты, вакцины, сыворотки, кормовой белок, биоконцентраты и др., т. е. предприятия промышленного биосинтеза, в выбросах которых присутствуют живые клетки микроорганизмов².

Федеральная целевая программа «Национальная система химической и биологической безопасности Российской Федерации (2009–2014 годы)», утвержденная постановлением Правительства РФ от 27 октября 2008 г. № 791³, определила цель, основные принципы, приоритетные направления, задачи и меры государственной поддержки в области обеспечения химической и биологической безопасности личности, общества и государства, а также механизм реализации государственной политики в этой области⁴. Целью государственной политики в данной сфере является последовательное снижение до максимально приемлемого уровня риска воздействия опасных химических и биологических факторов на население, производственную и социальную инфраструктуру и экологическую систему. Основу государственной политики в области обеспечения химической и биологической безопасности составляет создание государственной системы обеспечения химической и биологической безопасности как подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Общие требования в области охраны окружающей среды при обращении с химическими и биологическими веществами установлены в Федеральных законах: «Об охране окружающей среды» (ст. 47, 49, 50) и «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ст. 14, 26, 43). Так, производство и обращение потенциально опасных химических веществ и микроорганизмов допускаются на территории РФ после проведения необходимых токсиколого-гигиенических и токсикологических исследований, установления порядка обращения

¹ См.: Бринчук М. М. Правовая охрана окружающей природной среды от загрязнения токсичными веществами: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1991. С. 13–15.

² См.: Гулак Н. В. Указ. соч. С. 107.

³ СЗ РФ. 2008. № 44. Ст. 5093.

⁴ См.: РГ. 2004. 7 апр.

с ними, природоохранных нормативов и государственной регистрации этих веществ в соответствии с законодательством РФ.

Юридические и физические лица обязаны выполнять правила производства, хранения, транспортировки и применения химических веществ, используемых в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, требования в области охраны окружающей среды, а также принимать меры по предупреждению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности и ликвидации вредных последствий для обеспечения качества окружающей среды, устойчивого функционирования естественных экологических систем и сохранения природных ландшафтов. Запрещается применение токсичных химических препаратов, не подвергшихся распаду.

В целях охраны окружающей среды от негативного биологического воздействия запрещается производство, разведение и использование растений, животных и других организмов, не свойственных естественным экологическим системам, а также созданных искусственным путем, без разработки мер по предотвращению их неконтролируемого размножения, положительного заключения государственной экологической экспертизы, разрешения федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды.

Потенциально опасные для человека химические, биологические вещества и отдельные виды продукции допускаются к производству, транспортировке, закупке, хранению, реализации и применению после их **государственной регистрации**.

Осуществление работ с биологическими веществами, биологическими и микробиологическими организмами и их токсикантами допускается при наличии санитарно-эпидемиологических заключений о соответствии условий выполнения таких работ санитарным правилам.

Также действующим законодательством предусмотрена государственная регистрация потенциально опасных химических и биологических веществ.

Государственная регистрация потенциально опасных химических и биологических веществ (далее — государственная регистрация) осуществляется с целью охраны здоровья человека и окружающей среды от вредного воздействия этих веществ и возможных неблагоприятных последствий их применения. В соответствии со ст. 43 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» государственной регистрации подлежат:

— впервые внедряемые в производство и ранее не использовавшиеся химические, биологические вещества и изготовленные на их основе препараты, потенциально опасные для человека;

— отдельные виды продукции, представляющие потенциальную опасность для человека;

— отдельные виды продукции, в том числе пищевые продукты, впервые ввозимые на территорию Российской Федерации.

Государственная регистрация данных веществ и отдельных видов продукции проводится на основании:

— оценки опасности веществ и отдельных видов продукции для человека и среды обитания;

— установления гигиенических и иных нормативов содержания веществ, отдельных компонентов продукции в среде обитания;

— разработки защитных мер, в том числе условий утилизации и уничтожения веществ и отдельных видов продукции, по предотвращению их вредного воздействия на человека и среду обитания.

Оценка опасности веществ и отдельных видов продукции для человека и среды обитания, установление гигиенических и иных нормативов содержания веществ и отдельных компонентов продукции в среде обитания, разработка защитных мер осуществляются организациями, аккредитованными в установленном порядке.

Присвоение химическому и биологическому веществу номера государственной регистрации и выдача свидетельства о регистрации подтверждают достаточность и качество токсиколого-экологических и других показателей и являются основанием для внесения их в нормативно-техническую документацию (НТД — ГОСТ, ТУ и др.) по разделам «Требования безопасности» и «Охрана окружающей среды».

§ 6. Порядок обращения с пестицидами и агрохимикатами

Предотвращению загрязнения природных компонентов, таких как земли, воды, почвы, химическими веществами способствует Федеральный закон от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами»¹. Под пестицидами понимаются химические или биологические препараты, используемые для борьбы с вредителями и болезнями растений, сорными растениями, вредителями хранящейся сельскохозяйственной продукции, бытовыми вредителями и внешними паразитами животных, а также для регулирования роста растений, предуборочного удаления листьев (дефолианты), предуборочного подсушивания растений (десиканты). Агрохимикаты — удобрения, химические мелиоранты, кормовые до-

¹ СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3510.

бавки, предназначенные для питания растений, регулирования плодородия почв и подкормки животных.

Хранение пестицидов и агрохимикатов разрешается только в специализированных хранилищах. При этом необходимо соблюдать требования, исключающие причинение вреда здоровью и окружающей природной среде, которые устанавливаются федеральными органами исполнительной власти в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами. Применение пестицидов и агрохимикатов осуществляется с учетом фитосанитарной, санитарной и экологической обстановки, потребности растений в агрохимикатах, состояния плодородия земель (почв), а также с учетом рационов животных. Безопасность применения пестицидов и агрохимикатов обеспечивается соблюдением установленных регламентов и правил применения этих веществ, исключающих их негативное воздействие на здоровье людей и окружающую природную среду.

§ 7. Правовые требования к уничтожению химического оружия

Учитывая повышенную потенциальную опасность для обеспечения безопасности граждан и окружающей среды при проведении работ по уничтожению химического оружия, хранящегося на территории РФ, законодательство устанавливает систему специальных требований по хранению, перевозке и уничтожению химического оружия.

Основой международно-правового регулирования в данной сфере является конвенция «О запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении». Под химическим оружием понимается — в совокупности или в отдельности — токсичные химикаты, боеприпасы и устройства, специально предназначенные для смертельного поражения или причинения иного вреда за счет токсических свойств токсичных химикатов, высвобождаемых в результате применения таких боеприпасов и устройств, а также оборудование, специально предназначенное для использования непосредственно в связи с применением указанных боеприпасов и устройств.

Основными организационными мерами в области проведения работ по хранению, перевозке и уничтожению химического оружия являются:

— лицензирование деятельности, связанной с выполнением работ и оказанием услуг по хранению, перевозке и уничтожению химического оружия;

- приостановление в установленном порядке деятельности объектов по уничтожению химического оружия в случае возникновения угрозы безопасности граждан и окружающей среде;
- надзор и контроль за выполнением работ по хранению, перевозке и уничтожению химического оружия;
- установление критериев и стандартов безопасности хранения, перевозки, уничтожения химического оружия и обеспечения контроля за их соблюдением;
- создание зон защитных мероприятий, устанавливаемых вокруг объектов по хранению химического оружия и объектов по уничтожению химического оружия;
- организация и проведение государственных санитарно-гигиенической, экологической и других экспертиз.

§ 8. Правовые требования обращения с генно-модифицированными организмами

В настоящее время проблемы производства генно-модифицированных организмов (ГМО), использование их в сельском хозяйстве, пищевой и медицинской промышленности вызывают многочисленные споры в обществе.

В России базовым законом в области обеспечения экологической безопасности, охраны окружающей среды и природопользования, отвечающим на вопросы, возникающие в процессе генно-инженерной деятельности, стал Федеральный закон от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности»¹.

Генно-инженерная деятельность — совокупность методов и технологий, в том числе технологий получения рекомбинантных рибонуклеиновых и дезоксирибонуклеиновых кислот, по выделению генов из организма, осуществлению манипуляций с генами и введению их в другие организмы.

Под генно-инженерно-модифицированным организмом (ГМО) закон понимает организм или несколько организмов, любое неклеточное, одноклеточное или многоклеточное образование, способное к воспроизводству или передаче наследственного генетического материала, отличное от природных организмов, полученное с применением методов генной инженерии и содержащее генно-инженерный материал, в том числе гены, их фрагменты или комбинации генов. Действие

¹ СЗ РФ. 1996. № 28. Ст. 3348.

данного закона не распространяется на генно-инженерную деятельность, применяемую к человеку, за исключением генодиагностики и генной терапии.

Основными направлениями государственного регулирования в области генно-инженерной деятельности являются: улучшение условий жизни человека и охрана его здоровья; охрана и восстановление окружающей среды, сохранение биологического разнообразия; повышение эффективности сельского хозяйства; повышение эффективности добывающей и перерабатывающей промышленности.

Генно-инженерная деятельность должна основываться на следующих принципах:

- безопасности граждан (физических лиц) и окружающей среды;
- безопасности клинических испытаний методов генодиагностики и генной терапии (генотерапии) на уровне соматических клеток;
- общедоступности сведений о безопасности генно-инженерной деятельности;
- сертификации продукции, содержащей результаты генно-инженерной деятельности, с указанием полной информации о методах получения и свойствах данного продукта.

Работы в области генно-инженерной деятельности, соответствующие III или IV уровню риска, осуществляются на основе разрешений (лицензий), выдаваемых в установленном законодательством порядке.

Юридические лица и граждане (физические лица), осуществляющие генно-инженерную деятельность, обязаны обеспечить биологическую и физическую защиту работников организаций, осуществляющих генно-инженерную деятельность, населения, окружающей среды в соответствии с уровнем риска потенциально вредного воздействия генно-инженерной деятельности на человека и окружающую среду.

Генно-инженерная деятельность может производиться в закрытых и замкнутых системах. Открытая система предполагает контакт генно-инженерно-модифицированных организмов с населением и окружающей средой при их намеренном выпуске в окружающую среду, применении в медицинских и алиментарных целях, экспорте и импорте, при передаче технологии. Замкнутая система — при которой генетические модификации вносятся в организм или генно-инженерно-модифицированные организмы, обрабатываются, культивируются, хранятся, используются, подвергаются транспортировке, уничтожению или захоронению в условиях существования физических, химических и биологических барьеров или их комбинаций, предотвращающих контакт ГМО с населением и окружающей средой.

В зависимости от степени потенциальной опасности, возникающей при осуществлении генно-инженерной деятельности, для замкнутых

систем устанавливается четыре уровня риска потенциально вредного воздействия генно-инженерной деятельности на здоровье человека:

– I уровень риска соответствует работам, которые не представляют опасности для здоровья человека, и сопоставим с риском при работе с непатогенными микроорганизмами;

– II уровень риска соответствует работам, которые представляют незначительную опасность для здоровья человека, и сопоставим с опасностью при работах с условно патогенными микроорганизмами;

– III уровень риска соответствует работам, которые представляют умеренную опасность для здоровья человека, и сопоставим с опасностью при работах с микроорганизмами, потенциально способными к передаче инфекции;

– IV уровень риска соответствует работам, которые представляют опасность для здоровья человека, и сопоставим с опасностью при работах с возбудителями особо опасных инфекций.

Юридические лица и граждане (физические лица), осуществляющие генно-инженерную деятельность, проводят оценку риска при планировании, подготовке и проведении генно-инженерной деятельности.

Государственная регистрация ГМО проводится в соответствии с постановлением Правительства РФ «О государственной регистрации генно-инженерно-модифицированных организмов» от 16 февраля 2001 г.¹ Регистрация проводится на основе санитарно-гигиенической экспертизы безопасности ГМО.

Использование ГМО в продуктах питания регулируется Федеральным законом от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»².

В целях недопущения поступления на потребительский рынок страны продукции, потенциально опасной для здоровья населения, с 1 июля 1999 г. была введена государственная регистрация и гигиеническая экспертиза пищевых продуктов и продовольственного сырья, а также компонентов для их производства, полученных из генетически модифицированных источников³. В соответствии с постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 16 сентября 2003 г. № 149 «О проведении микробиологической и молекулярно-генетической экспертизы генетически модифицированных микроорганизмов, используемых в производстве пищевых продуктов» в части обеспече-

¹ СЗ РФ. 2001. № 9. Ст. 860.

² СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 250.

³ См.: Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 6 апреля 1999 г. № 7 «О порядке гигиенической оценки и регистрации пищевой продукции, полученной из генетически модифицированных источников».

ния качества и безопасности пищевых продуктов и с учетом увеличивающихся объемов производства и поставки продукции, полученной из генетически модифицированных источников при осуществлении санитарно-эпидемиологической экспертизы, проводится также микробиологическая и молекулярно-генетическая экспертиза ГМО.

Контрольные вопросы

1. Раскройте понятие и специфику нормативного правового регулирования экологической безопасности.
2. Раскройте правовой режим и выделите виды экологически неблагоприятных территорий.
3. Определите порядок предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.
4. Раскройте содержание правового обеспечения радиационной безопасности.
5. Раскройте порядок обращения с химическими и биологическими веществами, пестицидами и агрохимикатами, генно-модифицированными организмами.

Список рекомендуемой литературы

1. *Бринчук М. М.* Энергетическая безопасность и экологическое право // Экологическое право. 2007. № 4, 5.
2. *Енисейская Н. А.* Государственный контроль в области обращения с отходами производства и потребления. М., 2007.
3. *Жаворонкова Н. Г., Максимов Е. Л.* Правовые проблемы деятельности правоохранительных органов по обеспечению экологической безопасности / Научные труды МГЮА. М., 2005. № 4. С. 695–707.
4. *Жаворонкова Н. Г.* Некоторые проблемы правового регулирования обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях в зарубежных странах / Правовые и экономические проблемы управления безопасностью и рисками. М., 2003.
5. *Жаворонкова Н. Г.* Правовое регулирование обращения с химическими и биологическими веществами // Аграрное и земельное право. 2006. № 11. С. 62–69.
6. *Жаворонкова Н. Г.* Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. М., 2007.

Глава 15.

ПРАВОВЫЕ ТРЕБОВАНИЯ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ И РАДИОАКТИВНЫМИ ОТХОДАМИ

План главы

1. Понятие и виды отходов производства и потребления
2. Правовое регулирование деятельности в области обращения с отходами производства и потребления
3. Правовые требования обращения с радиоактивными веществами и радиоактивными отходами

Контрольные вопросы

Список рекомендуемой литературы

§ 1. Понятие и виды отходов производства и потребления

Правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения их вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья определяет Федеральный закон от 24 июня 1998 г. «Об отходах производства и потребления» № 89-ФЗ¹. В этом законе **отходы производства и потребления** определяются как остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства.

Отходы подразделяются на промышленные и бытовые.

К твердым и жидким бытовым отходам, согласно Правилам предоставления услуг по вывозу твердых и жидких бытовых отходов, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 1997 г. № 155², относятся отходы, образующиеся в результате жизнедеятельности населения (приготовление пищи, упаковка товаров, уборка и текущий ремонт жилых помещений, крупногабаритные предметы домашнего обихода, отходы нецентрализованной канализации и др.).

¹ СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

² СЗ РФ. 1997. № 7. Ст. 862.

Исходя из практики обращения с отходами понятие «отходы» следует трактовать более широко, так как оно включает в себя не только «остатки сырья...», но и остаточные продукты жизнедеятельности человека. В это понятие также следует включать и остатки микроорганизмов при биологической очистке выбросов и сбросов, осадки очистных сооружений, иловые накопления, загрязненные грунты и многое другое¹.

Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» не регулирует отношения в области обращения с радиоактивными отходами, с биологическими отходами, с отходами лечебно-профилактических учреждений, с выбросами вредных веществ в атмосферу и со сбросами вредных веществ в водные объекты — они регулируются соответствующим законодательством РФ.

Право собственности на отходы принадлежит собственнику сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, а также товаров (продукции), в результате использования которых эти отходы образовались. Право собственности на отходы может быть приобретено другим лицом на основании договора купли-продажи, мены, дарения или иной сделки об отчуждении отходов.

Согласно ст. 4.1. Федерального закона «Об отходах производства и потребления» отходы в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду подразделяются в соответствии с критериями, установленными федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное регулирование в области охраны окружающей среды, на пять классов опасности:

I класс — чрезвычайно опасные отходы;

II класс — высоко опасные отходы;

III класс — умеренно опасные отходы;

IV класс — мало опасные отходы;

V класс — практически неопасные отходы.

В Российской Федерации ведется государственный кадастр отходов, включающий в себя федеральный классификационный каталог отходов, государственный реестр объектов размещения отходов, а также банк данных об отходах и технологиях использования и обезвреживания различных видов отходов².

¹ Комментарий к Федеральному закону «Об отходах производства и потребления» / под ред. А. С. Яковлева. М., СПб, 1999. С. 7.

² Приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 30 сентября 2011 г. № 792 «Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра отходов» / Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 50. Документ вступает в силу со дня вступления в силу постановления Правительства РФ о признании утратившим силу постановления Правительства РФ от 26.10.2000 № 818.

§ 2. Правовое регулирование деятельности в области обращения с отходами производства и потребления

Законодательным актом, устанавливающим правовые основы общественных отношений при обращении с отходами, является Федеральный закон «Об охране окружающей среды». Им определены: обязательность установления нормативов образования отходов производства и потребления и лимитов на их размещение (ст. 24); требования в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления (ст. 51); права, обязанности и ответственность государственных инспекторов в области охраны окружающей среды (ст. 66).

Специальные нормы, регулирующие отношения в области обращения с отходами содержит Федеральный закон «Об отходах производства и потребления». В нем определено понятие «**обращение с отходами**» — деятельность, в процессе которой образуются отходы, а также деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов.

Использование — вовлечение отходов в хозяйственный оборот (переработка отходов в целях получения новых видов продукции). **Утилизация** — обезвреживание с одновременным извлечением полезных свойств, необходимых для дальнейшего производства. Под **обезвреживанием** понимается обработка отходов, в том числе сжигание и обезвреживание отходов на специализированных установках в целях предотвращения их вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду. **Размещение** — любая операция по хранению и захоронению отходов. **Хранение** — изоляция с учетом временной нейтрализации (складирование) отходов, направленная на снижение их опасности для окружающей среды. Для хранения устанавливается срок его нахождения в местах складирования. **Захоронение** — изоляция отходов, направленная на исключение попадания загрязняющих веществ в окружающую среду и возможности дальнейшего использования этих отходов. Объекты для размещения отходов — полигоны по обезвреживанию и захоронению промышленных и бытовых отходов, шламонакопители и т. д.

Деятельность по обезвреживанию и размещению отходов I–IV классов опасности подлежит лицензированию (ст. 9 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», п. 30 ст. 12 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», постановление Правительства РФ от 28 марта 2012 г. «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по обезвреживанию и

размещению отходов I–IV классов опасности»¹). На отходы I–IV класса опасности должен быть составлен паспорт.

Основными требованиями, предъявляемыми к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям при эксплуатации предприятий, зданий, строений, сооружений и иных объектов, связанной с обращением с отходами являются: соблюдение установленных требований в области охраны окружающей среды; разработка проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение; внедрение малоотходных технологий; проведение инвентаризации отходов и объектов их размещения; проведение мониторинга состояния окружающей природной среды на территориях объектов размещения отходов; предоставление в установленном порядке необходимой информации в области обращения с отходами; соблюдение требований предупреждения аварий, связанных с обращением с отходами, принятие неотложных мер по их ликвидации.

Норматив образования отходов — установленное количество отходов конкретного вида при производстве единицы продукции. **Лимит на размещение отходов** представляет собой предельно допустимое количество отходов конкретного вида, которые разрешается размещать определенным способом на установленный срок в объектах размещения отходов с учетом экологической обстановки на данной территории. Нормативы образования отходов и лимиты на их размещение разрабатываются в соответствии с порядком, утвержденным приказом Минприроды России от 25 февраля 2010 г.²

Требования к объектам размещения отходов установлены в ст. 12 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», согласно которой создание специально оборудованных сооружений, предназначенных для размещения отходов, допускается на основании разрешений, выданных специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в области обращения с отходами в соответствии со своей компетенцией. Определение места строительства объектов размещения отходов осуществляется на основе специальных исследований в порядке, установленном законодательством РФ, и при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Запрещается захоронение отходов на территориях городских и сельских поселений, лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зон, а также водоохраных зон, на водосборных площадях подземных водных объектов, которые используются в целях

¹ СЗ РФ. 2012. № 15. Ст. 1781.

² БНА ФОИВ. 2010. № 17.

питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Также запрещается захоронение отходов в местах залегания полезных ископаемых и ведения горных работ в случаях, если возникает угроза загрязнения мест залегания полезных ископаемых и безопасности ведения горных работ. Все объекты размещения отходов вносятся в государственный реестр объектов размещения отходов.

Постановлениями Главного государственного санитарного врача РФ от 30 апреля 2003 г. № 80¹ и от 30 мая 2001 г. № 16² введены в действие санитарно-эпидемиологические правила и нормативы «Гигиенические требования к размещению и обезвреживанию отходов производства и потребления». СанПиН 2.1.7.1322-03 и соответственно санитарные правила «Гигиенические требования к устройству и содержанию полигонов для твердых бытовых отходов» СП 2.1.7.1038-01. Правила устанавливают гигиенические требования к размещению, устройству, технологии, режиму эксплуатации и рекультивации мест централизованного использования, обезвреживания и захоронения отходов производства и потребления. Эти требования не распространяются на полигоны захоронения радиоактивных отходов; полигоны твердых бытовых и смешанных отходов; могильники для органических веществ и трупов животных; склады просроченных и непригодных к использованию лекарственных препаратов и пестицидов.

За деятельностью в области обращения с отходами производства и потребления предусмотрен государственный надзор, производственный и общественный контроль. Государственный экологический надзор, в том числе и в области обращения с отходами, осуществляет в пределах своей компетенции Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со своей компетенцией.

Правовые нормы, регулирующие деятельность по обращению с отходами производства и потребления в Российской Федерации, содержатся, помимо федеральных законов, в подзаконных актах и в законодательстве субъектов РФ. В ст. 22 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»³ установлены санитарно-эпидемиологические требования к сбору, использованию, обезвреживанию,

¹ РГ. 2003. № 100.

² БНА ФОИВ. 2001. № 33.

³ СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

транспортировке, хранению, захоронению и утилизации отходов производства и потребления. Отношения при обращении с отходами горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств регулируются Законом РФ «О недрах», где рассматриваются вопросы пользования недрами, в том числе для захоронения отходов (ст. 9, 10, 16, 23). Правовое регулирование предупреждения негативного воздействия отходов на окружающую среду осуществляется также в соответствии с Федеральным законом «Об экологической экспертизе», согласно которому договоры, предусматривающие использование отходов производства, подлежат обязательной государственной экологической экспертизе (ст. 11, 12). Отношения при размещении и захоронении отходов в водных объектах регулируются водным законодательством. Водным кодексом РФ запрещены сброс в водные объекты и захоронение в них производственных, бытовых и других отходов (ст. 96), а также засорение ледяного покрова водных объектов, ледников и снежников производственными, бытовыми и иными отходами и отбросами (ст. 101). Федеральным законом от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»¹ запрещаются захоронение отходов и других материалов, а также сброс вредных веществ во внутренних морских водах и в территориальном море (ст. 37). Федеральным законом от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»² установлено, что перечень отходов и других материалов, запрещенных к захоронению на континентальном шельфе, публикуется в «Извещениях мореплавателям», а также, что захоронение отходов и других материалов на континентальном шельфе допускается только на основании разрешения, выдаче которого должна предшествовать государственная экологическая экспертиза, и при обеспечении надежной локализации захороненных отходов и других материалов (ст. 34).

Органы местного самоуправления, в свою очередь, разрабатывают планы мероприятий по исполнению региональных целевых программ, а также принимают муниципальные нормативные правовые акты в области обращения с отходами производства и потребления. Таким образом, законодатель дает возможность повысить роль местных администраций в строительстве и организации объектов утилизации отходов, включая очистные сооружения мусоросжигательных заводов.

² СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3833.

³ СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694.

§ 3. Правовые требования обращения с радиоактивными веществами и радиоактивными отходами

Федеральная целевая программа «Ядерные энерготехнологии нового поколения на период 2010–2015 годов и на перспективу до 2020 года», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2010 г. № 50¹, устанавливает, что одной из основных проблем современной атомной энергетики Российской Федерации является высокое и постоянно нарастающее количество отработавшего ядерного топлива и радиоактивных отходов.

В ряде регионов России фиксируется дополнительное радиоактивное загрязнение объектов окружающей среды. На Европейской территории России таким источником остается Чернобыльская АЭС, на Азиатской территории России — радиационная авария в 1957 г. на ПО «Маяк» в Челябинской области и ветровой вынос радионуклидов с обнажившихся берегов озера Карачай, куда сливались жидкие радиоактивные отходы этого предприятия².

Под **радиоактивными отходами** действующее законодательство понимает **не подлежащие дальнейшему использованию материалы и вещества, а также оборудование, изделия (в том числе отработавшие источники ионизирующего излучения), содержание радионуклидов в которых превышает уровни, установленные в соответствии с критериями, установленными Правительством Российской Федерации.** Радиоактивными отходами также могут признаваться материалы с повышенным содержанием природных радионуклидов, образовавшиеся при осуществлении не связанных с использованием атомной энергии видов деятельности по добыче и переработке минерального и органического сырья с повышенным содержанием природных радионуклидов, в случае, если эти материалы не подлежат дальнейшему использованию.

Необходимо различать понятия радиоактивные отходы (РАО) и отработавшее ядерное топливо (ОЯТ), содержащееся в облученных в ядерном реакторе и извлеченных из него тепловыделяющих сборках. Федеральный закон от 11 июля 2011 г. № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³ регулирует отношения

¹ СЗ РФ. 2010. № 7. Ст. 758.

² См.: Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2010 году». М., 2011.

³ СЗ РФ. 2011. № 29. Ст. 4281.

в области обращения с радиоактивными отходами, но его положения не применяются к отношениям в области обращения с отработавшим ядерным топливом.

Обращение с радиоактивными отходами — это деятельность по сбору, сортировке, переработке, кондиционированию, перевозке, хранению и захоронению радиоактивных отходов. Под захоронением РАО понимается безопасное их размещение в пункте захоронения радиоактивных отходов без намерения их последующего извлечения. Пункт захоронения радиоактивных отходов предназначен для размещения радиоактивных отходов без намерения их последующего извлечения и обеспечивающий радиационную безопасность работников такого пункта, населения и окружающей среды в течение периода потенциальной опасности радиоактивных отходов.

Согласно ст. 4 вышеуказанного Закона РАО подразделяются на удаляемые радиоактивные отходы и особые радиоактивные отходы. Удаляемые радиоактивные отходы для целей их захоронения классифицируются по следующим признакам:

- 1) по периоду полураспада содержащихся в РАО радионуклидов — долгоживущие и короткоживущие радиоактивные отходы;
- 2) по удельной активности — высокоактивные, среднеактивные, низкоактивные, очень низкоактивные радиоактивные отходы;
- 3) по агрегатному состоянию — жидкие, твердые, газообразные РАО;
- 4) по содержанию ядерных материалов — радиоактивные отходы, содержащие ядерные материалы и не содержащие ядерных материалов;
- 5) отработавшие закрытые источники ионизирующего излучения;
- 6) радиоактивные отходы, образовавшиеся при добыче и переработке урановых руд;
- 7) радиоактивные отходы, образовавшиеся при осуществлении не связанных с использованием атомной энергии видов деятельности по добыче и переработке минерального и органического сырья с повышенным содержанием природных радионуклидов.

Критерии отнесения твердых, жидких и газообразных отходов к радиоактивным отходам; радиоактивных отходов к особым радиоактивным отходам и к удаляемым радиоактивным отходам и критерии классификации удаляемых радиоактивных отходов утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 19 октября 2012 г. № 1069¹. Порядок и сроки создания единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами и порядок государственного регулирования тарифов на захоронение радиоактивных

¹ СЗ РФ. 2012. № 44. Ст. 6017.

отходов также регулируются постановлениями Правительства Российской Федерации.¹

Федеральный закон «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» устанавливает Федеральные нормы и правила, регулирующие обращение с РАО и требования к обеспечению безопасности при обращении с ними: лицензирование деятельности по обращению с РАО; государственный учет и контроль радиоактивных отходов; регистрацию радиоактивных отходов и пунктов хранения радиоактивных отходов; ответственность за нарушение требований в области обращения с РАО.

Отношения в области обращения с радиоактивными веществами и радиоактивными отходами регулируются также Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», которым установлены общие требования по обращению с радиоактивными веществами и ядерными материалами, порядок их ввоза в Российскую Федерацию из иностранных государств (ст. 48). Юридические и физические лица обязаны соблюдать правила производства, хранения, транспортировки, применения, захоронения радиоактивных веществ (источников ионизирующих излучений) и ядерных материалов, не допускать превышение установленных предельно допустимых нормативов ионизирующего излучения, а в случае их превышения немедленно информировать органы исполнительной власти в области обеспечения радиационной безопасности о повышенных уровнях радиации, опасных для окружающей среды и здоровья человека, принимать меры по ликвидации очагов радиационного загрязнения.

Ввоз в Российскую Федерацию радиоактивных отходов и ядерных материалов из иностранных государств в целях их хранения или захоронения, а также затопление, отправка в космическое пространство запрещаются, кроме случаев, установленных Федеральным законом «Об охране окружающей среды» и Федеральным законом «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» случаев ввоза в Российскую Федерацию радиоактивных отходов в целях их хранения, переработки или захоронения. Ввоз в Российскую Федерацию из иностранных государств облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов для осуществления временного технологического хранения и (или) их переработки разрешается в случае, если проведены государственная экологическая экспертиза и иные государственные экспертизы соответствующего проекта, предусмотренные законодательством

¹ СЗ РФ. 2012. № 48. Ст. 6693; СЗ РФ. 2012. № 50. Ч. 6. Ст. 7067.

РФ, обоснованы общее снижение риска радиационного воздействия и повышение уровня экологической безопасности в результате реализации соответствующего проекта. Ввоз в Российскую Федерацию облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов осуществляется на основе международных договоров Российской Федерации.

Под **временным технологическим хранением** понимается временное хранение облученных сборок и продуктов переработки в специально приспособленных хранилищах в целях повышения безопасности и снижения затрат при последующем обращении с ними. **Переработка облученных сборок** — технологический процесс, направленный на извлечение из облученных сборок ценных компонентов и получение продуктов переработки, пригодных для дальнейшего использования, транспортирования, хранения и захоронения.

Порядок ввоза в Российскую Федерацию облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов устанавливается Правительством Российской Федерации. Положение о ввозе в Российскую Федерацию облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2003 г. № 418¹ устанавливает, что контроль за своевременным возвратом облученных сборок и продуктов переработки в государство поставщика, с которым Российская Федерация заключила международный договор, предусматривающий ввоз в Российскую Федерацию облученных сборок с целью временного технологического хранения и переработки на условиях возврата продуктов переработки, осуществляется Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом», Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации и Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору в соответствии с их компетенцией.

Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»² определяет правовую основу и принципы регулирования отношений, возникающих при использовании атомной энергии, направлен на защиту здоровья и жизни людей, охрану окружающей среды, защиту собственности при использовании атомной энергии, призван способствовать развитию атомной науки и техники, содействовать укреплению международного режима безопасного использования атомной энергии.

Закон распространяется, в частности, на следующие виды деятельности в области использования атомной энергии: размещение, проектирование, сооружение, эксплуатацию и вывод из

¹ СЗ РФ. 2003. № 29. Ст. 2996.

² СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4552.

эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, закрытие пунктов захоронения радиоактивных отходов, проведение экспертизы безопасности объектов использования атомной энергии.

В законодательстве используются различные понятия, обозначающие вещества, обладающие радиоактивным эффектом: ядерные материалы, радиоактивные вещества, радиоактивные отходы, облученные тепловыделяющие сборки ядерного реактора и др. К ядерным материалам относятся материалы, содержащие или способные воспроизвести делящиеся (расщепляющиеся) ядерные вещества. Под радиоактивными веществами понимаются вещества, не относящиеся к ядерным материалам и испускающие ионизирующее излучение.

В соответствии со ст. 22 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» ядерные материалы, радиоактивные вещества, радиоактивные отходы независимо от формы собственности подлежат государственному учету и контролю в системе государственного учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов.

Порядок и правила осуществления государственного учета и контроля радиоактивных отходов, в том числе регистрации радиоактивных отходов и пунктов хранения радиоактивных отходов, органом государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2012 г. № 1188¹.

Большое значение для охраны окружающей среды имеет установленная законодательством необходимость лицензирования деятельности организаций по использованию ядерных материалов и радиоактивных веществ и физическая защита ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ.

Основные требования к организации физической защиты ядерных объектов закреплены в утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июля 2007 г. № 456 Правилах физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов². Приказом Ростехнадзора от 15 декабря 2011 г. № 703³ утвержден Административный регламент по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за физической защитой ядерных

¹ СЗ РФ. 2012. № 48. Ст. 6696.

² СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4081.

³ БНА ФОИВ. 2012. № 33.

установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ, за системами единого государственного учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ, радиоактивных отходов.

Контрольные вопросы

1. Раскройте понятие и приведите классификацию отходов производства и потребления.
2. Проанализируйте содержание понятия «обращение с отходами».
3. Перечислите основные требования к объектам размещения отходов.
4. Раскройте понятие и приведите классификацию радиоактивных отходов.
5. Раскройте порядок ввоза в Российскую Федерацию радиоактивных отходов и ядерных материалов из иностранных государств.

Список рекомендуемой литературы

1. *Енисейская Н. А.* Государственный контроль в области обращения с отходами производства и потребления // СПС «КонсультантПлюс». 2008.
2. *Кичигин Н. В., Пономарев М. В.* Комментарий к Федеральному закону «Об отходах производства и потребления» (постатейный) // Юстицинформ. 2006.
3. *Матияшук С. В.* Комментарий к Федеральному закону от 11 июля 2011 г. № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (постатейный) // Юстицинформ. 2012.
4. *Муратова Д.* Наличие у организации права собственности на отходы не влечет безусловной обязанности вносить плату за их размещение // СПС «КонсультантПлюс». 2011.

Глава 16.

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

План главы

1. Понятие и виды юридической ответственности за экологические правонарушения
2. Состав и классификация экологических правонарушений.
3. Уголовная ответственность за экологические преступления
4. Административная ответственность за экологические правонарушения
5. Дисциплинарная и материальная ответственность за экологические правонарушения

Контрольные вопросы

Список рекомендуемой литературы

§ 1. Понятие и виды юридической ответственности за экологические правонарушения

Юридическая ответственность за нарушение экологического законодательства — это установленная государством и предусмотренная санкцией юридической нормы мера принуждения, применяемая к лицу, совершившему экологическое правонарушение.

Возникновение юридической ответственности всегда связано с правонарушением, являющимся юридическим фактом и порождающим правоотношение между государством в лице его уполномоченных органов и правонарушителем в целях принудительной реализации обязанности правонарушителя претерпеть неблагоприятные последствия содеянного им, его воспитания и предупреждения правонарушений в дальнейшем. Лицо может быть привлечено к ответственности только при наличии в его действиях всех элементов состава правонарушения, ибо само по себе правонарушение не порождает автоматически возникновения ответственности, а является лишь основанием для ее применения.

Сущность юридической ответственности заключается в неблагоприятных последствиях, наступающих для правонарушителя. Юридическая ответственность выражается в применении к правонарушителю предусмотренных санкцией юридической нормы мер государственного принуждения, выражающихся в форме лишений личного,

организационного либо имущественного характера. Заметим, что в данном случае понятие санкции не отождествляется с понятием юридической ответственности, а указывает на то, что именно в санкции правовой нормы установлены характер и объем лишений, которые должен претерпеть правонарушитель.

Виды юридической ответственности за экологические правонарушения перечислены в статье 75 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», согласно которой за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды устанавливается имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность в соответствии с законодательством.

§ 2. Состав и классификация экологических правонарушений

Экологическое правонарушение — это противоправное деяние, результатом которого является причинение или угроза причинения вреда окружающей среде, либо нарушение прав субъектов экологического права.

Состав экологического правонарушения включает в себя четыре элемента: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Объект экологического правонарушения — это общественные отношения по поводу охраны окружающей среды в целом и отдельных ее компонентов, включая отношения собственности на природные ресурсы, природопользования, охраны окружающей среды, защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Окружающая среда и ее компоненты (земля, вода, недра, атмосферный воздух и т. д.) выступают в качестве предмета посягательства.

Для **объективной стороны** экологического правонарушения характерно наличие следующих признаков: противоправность деяния; причинение экологического вреда либо создание реальной угрозы причинения такого вреда; наличие причинной связи между экологически опасным деянием и причиненным вредом.

В объективную сторону в предусмотренных законом случаях может быть включено место, время, орудия и способы совершения правонарушения. Данные положения служат критериями разграничения уголовной и административной ответственности за экологические правонарушения.

Субъектами экологического правонарушения могут быть физические и юридические лица, в том числе иностранные организации и граждане.

Субъектный состав экологического правонарушения зависит от вида правонарушения. Субъектами уголовной, дисциплинарной и материальной ответственности по действующему законодательству могут быть только физические лица, а субъектами административной и гражданско-правовой ответственности как физические, так и юридические лица. Уголовная и административная ответственность физических лиц наступает с 16-летнего возраста, а гражданско-правовая с 14 до 18 лет — ограниченная, с 18 лет — полная, так как с этого возраста лицо становится полностью дееспособным. Субъектами дисциплинарной и материальной ответственности являются должностные лица и работники предприятий, причем трудовое законодательство не устанавливает каких-либо возрастных ограничений относительно применения дисциплинарной и материальной ответственности к лицам, находящимся в трудовых отношениях с работодателем и совершившим экологическое правонарушение.

Субъективной стороной состава экологического правонарушения является вина правонарушителя. Под виной понимается психическое, субъективное отношение нарушителя к совершенному им деянию, его мотивы, цели, интересы, которые он преследовал, совершая правонарушение. Законодательство, в том числе и экологическое, предусматривает две формы вины: умышленную и неосторожную. При умышленном нарушении законов об охране окружающей среды виновный сознает, что причиняет экологический вред и желает этого (прямой умысел) или сознательно допускает его наступление (косвенный умысел). Основная масса умышленных правонарушений в области охраны природы совершается с косвенным умыслом: виновные не ставят своей целью причинение экологического вреда, но сознательно допускают это, совершая противоправные деяния.

Неосторожная форма вины проявляется как самонадеянность и небрежность. Самонадеянность имеет место тогда, когда лицо, нарушающее экологические требования, предвидит вредные последствия своей деятельности, но легкомысленно рассчитывает на возможность избежать их. Небрежность заключается в том, что лицо не предвидит наступления вредных последствий, хотя должно было и могло их предвидеть. В ст. 1083 Гражданского кодекса РФ вводится понятие грубой неосторожности, и хотя речь идет о грубой неосторожности самого потерпевшего, это учитывается при определении размера возмещения вреда нарушителем.

Вина является обязательным условием наступления ответственности за экологические правонарушения, исключая гражданско-правовую ответственность за вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих. В соответствии со ст.

1079 ГК РФ вред, причиненный источником повышенной опасности, должен быть компенсирован независимо от вины владельца такого источника.

Наиболее распространенной в общей теории права, законодательстве и юридической практике представляется классификация юридической ответственности по отраслям права. По этому основанию различают: уголовно-правовую, административно-правовую, гражданско-правовую, дисциплинарную и материальную ответственность.

Каждый из видов ответственности имеет особый порядок реализации и специфические меры принуждения, в основании каждого лежит правонарушение. Все правонарушения по степени их общественной опасности можно разделить на две группы: преступления и проступки.

Преступлением признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное Уголовным кодексом, под угрозой наказания. Проступками же являются все остальные правонарушения, посягающие на общественные отношения, охраняемые нормами административного, трудового, гражданского, а также других отраслей права.

§ 3. Юридическая ответственность за экологические преступления

Уголовная ответственность предусмотрена Уголовным кодексом РФ, одновременно устанавливающим основания и принципы уголовной ответственности. Именно УК РФ определяет, какие опасные для личности, общества или государства деяния признаются преступлениями, и устанавливает виды наказаний и иные меры уголовно-правового характера за совершение преступлений.

Уголовная ответственность — государственно-принудительное воздействие, предусмотренное уголовно-правовой нормой и примененное к лицу, совершившему преступление, на основании обвинительного приговора суда, вступившего в законную силу. Сущность ее заключается в обязанности виновного понести наказание за совершенное преступление. Уголовную ответственность отличают от других видов ответственности следующие специфические черты: основание применения (деяние, содержащее состав преступления); субъект применения (только суд); возлагается от имени государства; возлагается только обвинительным приговором суда; процедура возложения (только в порядке, установленном Уголовно-процессуальным кодексом); субъект, на которого возлагается (только на физическое лицо).

Уголовная ответственность включает в себя судимость (за исключением уголовной ответственности без наказания, являющейся исключительным видом уголовной ответственности). Таким образом, уголовная ответственность по своему содержанию — наиболее суровый вид правовой ответственности.

Основанием уголовной ответственности за экологические правонарушения является экологическое преступление. Экологические преступления сосредоточены в главе 26 УК РФ. В нее включены следующие составы: нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ; нарушение правил обращения экологически опасных веществ и 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 атмосферы; 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 (вылов) водных биологических ресурсов; нарушение правил охраны водных биологических ресурсов; незаконная охота; уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации; незаконная рубка лесных насаждений; уничтожение или повреждение лесных насаждений; нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов (ст. 246–262 УК РФ).

К экологическим преступлениям можно отнести и некоторые составы, не входящие в гл. 26 УК РФ. К таким, безусловно, относится экоцид — массовое уничтожение растительного или животного мира, отравление атмосферы или водных ресурсов, а также совершение иных действий, способных вызвать экологическую катастрофу (ст. 358 УК РФ). При определенных условиях, связанных с загрязнением окружающей среды и нарушением законных прав и интересов физических и юридических лиц, в этот ряд можно включить: нарушение правил безопасности при проведении горных, строительных или иных работ (ст. 216); незаконное обращение с радиоактивными материалами (ст. 220); нарушение санитарно-эпидемиологических правил (ст. 236); халатность (ст. 293); самоуправство (ст. 330) и др.

За экологические преступления устанавливаются следующие санкции: штраф, обязательные работы, исправительные работы, ограничение свободы, арест, лишение права занимать определенные

должности или заниматься определенной деятельностью, лишение свободы.

В зарегистрированной экологической преступности более 90% составляют три преступления: незаконная порубка деревьев и кустарников; незаконная добыча водных животных и растений; незаконная охота. Таким образом сохраняется смещение приоритетов в область борьбы с незаконной добычей природных ресурсов в ущерб охране окружающей среды от загрязнения, что объясняется не только недостатком внимания к экологическим проблемам, но и слабой судебной перспективой уголовных дел о преступном загрязнении природной среды. Это связано с недостатком специального профессионализма следователей, трудностями проведения дорогостоящих экспертиз, закрепления доказательств, плохим качеством материалов, поступающих из контролирующих органов. В результате уголовные дела о преступном загрязнении на стадии следствия гораздо чаще прекращаются, чем доходят до суда.

В ряде случаев разграничение преступления и административного проступка является достаточно сложной задачей. Учитывая важность проблемы, разъяснение данного вопроса дается в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»¹.

Основным критерием разграничения уголовно наказуемой незаконной рубки лесных насаждений (ст. 260 УК РФ) и незаконной рубки лесных насаждений, за которую ответственность предусмотрена ст. 8.28 КоАП РФ, является значительный размер ущерба, причиненного посягательством, который должен превышать пять тысяч рублей.

Рубка лесных насаждений арендаторами лесных участков, имеющими проект освоения лесов, получивший положительное заключение государственной или муниципальной экспертизы, с нарушением технологии заготовки древесины, в том числе рубки без подачи отчета об использовании лесов подлежит квалификации по ст. 8.25 КоАП РФ.

Основными критериями разграничения административного правонарушения и преступления являются: степень их общественной опасности; наличие или отсутствия тяжких последствий; размер имущественного ущерба. Когда речь идет об экологических правонарушениях, существенное значение имеют такие обстоятельства как место и способ совершения правонарушения.

¹ БВС РФ. 2012. № 12.

§ 4. Административная ответственность за экологические правонарушения

Под административной ответственностью за экологические правонарушения следует понимать способность лица в связи с совершением данного правонарушения претерпевать неблагоприятное последствие личного или имущественного характера, предусмотренное административно-правовой нормой и выраженное в виде административного взыскания.

От других видов ответственности ее отличает порядок установления, применение широким кругом уполномоченных органов и должностных лиц, совокупность материальных и процессуальных правоотношений, а также то, что наложение административного взыскания не влечет для нарушителя судимости. Упрощенный по сравнению с гражданским и уголовным процессом порядок применения мер административного воздействия позволяет более оперативно реагировать на нарушения природоохранительного законодательства, что делает административную ответственность важным средством правового обеспечения охраны природы.

Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Глава 8 КоАП РФ объединяет административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования (ст. 8.1–8.43). Любое из этих правонарушений может нанести вред окружающей среде в целом или отдельным ее компонентам. Основываясь на этом, их можно классифицировать по объекту и предмету посягательства. В первую группу входят правонарушения, объектом посягательства которых являются общественные отношения по охране окружающей среды, в следующие группы — по охране отдельных ее компонентов: земли, недр, водных объектов, континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ, Антарктики, атмосферного воздуха, леса, животного мира, особо охраняемых природных территорий.

1. Окружающая среда (ст. 8.1.—8.5; ст. 8.40; ст. 8.41)

Несоблюдение экологических требований при осуществлении градостроительной деятельности и эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов; несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами

производства и потребления или иными опасными веществами; нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами; нарушение законодательства об экологической экспертизе; сокрытие или искажение экологической информации; нарушение требований при осуществлении работ в области гидрометеорологии, мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды и активных воздействий на гидрометеорологические и другие геофизические процессы; невнесение в установленные сроки платы за негативное воздействие на окружающую среду.

2. Земля (ст. 8.6.—8.8)

Порча земли; невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв; использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению.

3. Недра (ст. 8.9.—8.11)

Нарушение требований по охране недр и гидроминеральных ресурсов; нарушение требований по рациональному использованию недр; нарушение правил и требований проведения работ по геологическому изучению недр.

4. Водные объекты (ст. 8.12.—8.16; ст. 8.42)

Нарушение порядка предоставления гражданам, юридическим лицам земельных участков, лесов в водоохраных зонах и режима их использования; нарушение правил охраны водных объектов; нарушение правил водопользования; нарушение правил эксплуатации водохозяйственных или водоохраных сооружений и устройств; невыполнение правил ведения судовых документов; нарушение специального режима осуществления хозяйственной и иной деятельности на прибрежной защитной полосе водного объекта, водоохранной зоны водного объекта либо режима осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения;

5. Морские воды, континентальный шельф РФ и исключительная экономическая зона РФ, Антарктика (ст. 8.17—8.20; ст. 8.43)

Нарушение регламентирующей деятельность во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации стандартов (норм, правил) или условий лицензии; нарушение правил проведения ресурсных или морских научных исследований во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации; нарушение правил захоронения отходов и других

материалов во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации; незаконная передача минеральных и (или) живых ресурсов на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации; нарушение требований к осуществлению деятельности в Антарктике и условий ее осуществления.

6. Атмосферный воздух (ст. 8.21.—8.23)

Нарушение правил охраны атмосферного воздуха; выпуск в эксплуатацию механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума; эксплуатация механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума.

7. Лес (ст. 8.24—8.32)

Нарушение порядка предоставления гражданам, юридическим лицам лесов для их использования; нарушение правил использования лесов; самовольное использование лесов, нарушение правил использования лесов для ведения сельского хозяйства, уничтожение лесных ресурсов; нарушение правил лесовосстановления, правил лесосаждения, правил ухода за лесами, правил лесного семеноводства; незаконная рубка, повреждение лесных насаждений или самовольное выкапывание в лесах деревьев, кустарников, лиан; уничтожение мест обитания животных; уничтожение лесной инфраструктуры, а также сенокосов, пастбищ; нарушение правил санитарной безопасности в лесах; нарушение правил пожарной безопасности в лесах.

8. Животный мир (ст. 8.33—8.38)

Нарушение правил охраны среды обитания или путей миграции животных; нарушение установленного порядка создания, использования или транспортировки биологических коллекций; уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений; нарушение правил переселения, акклиматизации или гибридизации объектов животного мира и водных биологических ресурсов; нарушение правил пользования объектами животного мира и правил добычи (вылова) водных биологических ресурсов и иных правил, регламентирующих осуществление промышленного рыболовства, прибрежного рыболовства и других видов рыболовства; нарушение правил охраны рыбных запасов.

9. Нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях (ст. 8.39)

Кроме специальных составов, сосредоточенных в гл. 8 КоАП РФ, экологическими могут быть составы правонарушений,

предусмотренные в других главах КоАП РФ, последствиями которых будет загрязнение окружающей среды. Например: самовольное занятие земельного участка (ст. 7.1); самовольное занятие водного объекта или пользование им с нарушением установленных условий (ст. 7.6); нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов (ст. 9.1); нарушение правил использования атомной энергии и учета ядерных материалов и радиоактивных веществ (9.6); нарушение правил борьбы с карантинными, особо опасными и опасными вредителями растений, возбудителями болезней растений, растениями-сорняками (ст. 10.1); сокрытие сведений о внезапном падеже или об одновременных массовых заболеваниях животных (ст. 10.7); нарушение правил перевозки опасных веществ, крупногабаритных или тяжеловесных грузов (ст. 11.14) и др.

Видами административных наказаний, согласно ст. 3.2 КоАП РФ, являются предупреждение; административный штраф; 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; административное приостановление деятельности; обязательные работы.

За административные правонарушения в области природопользования и охраны окружающей среды наиболее часто применяемым видом наказания является административный штраф, но возможны и другие виды наказаний, например конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения (ст. 8.19 КоАП РФ).

Федеральным законом от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ в КоАП РФ введена ст. 3.12, предусматривающая административное приостановление деятельности, которое заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. Административное приостановление деятельности применяется, в том числе, в случае угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды.

Административное приостановление деятельности устанавливается на срок до 90 суток.

Кроме того, ст. 27.16 КоАП РФ регламентирует временный запрет деятельности, который может применяться только в исключительных случаях, если предотвращение указанных обстоятельств другими способами невозможно.

Субъектами административной ответственности являются граждане, должностные лица и юридические лица. В отношении юридического лица применяются такие виды наказаний, как предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, административное приостановление деятельности, остальные виды наказаний могут быть применены только к физическим лицам.

О совершении административного правонарушения должен быть составлен протокол. Перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, согласно ст. 28.3 КоАП РФ, достаточно широк. Дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения в пятнадцатидневный срок со дня получения судьей, органом, должностным лицом, правомочным рассматривать дело, протокола и других материалов дела. По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении может быть вынесено постановление о назначении административного наказания или о прекращении производства по делу, либо определение о передаче дела на рассмотрение по подведомственности.

Административный штраф должен быть уплачен лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее тридцати дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки, предусмотренных статьей 31.5 КоАП РФ.

§ 5. Дисциплинарная и материальная ответственность за экологические правонарушения

Дисциплинарная ответственность представляет собой обязанность работника понести наказание, предусмотренное нормами трудового права, за виновное, противоправное невыполнение своих трудовых обязанностей. Основанием дисциплинарной ответственности является дисциплинарный проступок. Субъектом может быть только гражданин, состоящий в трудовых правоотношениях с конкретным предприятием и нарушающий трудовую дисциплину. Порядок

применения дисциплинарной ответственности регулируется трудовым законодательством.

Материальная ответственность за причиненный ущерб признается самостоятельным видом ответственности и предусматривается также трудовым законодательством. В соответствии со ст. 238 ТК РФ работник обязан возместить работодателю причиненный ему прямой действительный ущерб. Неполученные доходы взысканию с работника не подлежат.

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. Таким образом, должностные лица и иные работники, по вине которых предприятия, организации, учреждения понесли расходы по возмещению вреда, причиненного экологическим правонарушением, должны нести материальную ответственность в соответствии с трудовым законодательством.

Материальная ответственность работника за ущерб, причиненный им работодателю, отличается от гражданско-правовой (имущественной) ответственности по ряду признаков: установлена Трудовым кодексом РФ; субъектом материальной ответственности может быть только физическое лицо; работник отвечает только за прямой ущерб, а неполученные доходы с него не взыскиваются; размер материальной ответственности работника по трудовому праву ограничивается по отношению к среднему месячному заработку и не должен его превышать (кроме случаев, предусмотренных для наступления полной материальной ответственности ст. 243 ТК РФ); правила удержания ущерба в трудовом праве допускают его удержание властью работодателя в определенные сроки; администрация обязана создать для работника условия, необходимые для нормальной работы и обеспечения полной сохранности вверенного ему имущества.

Таким образом, для наступления дисциплинарной или материальной ответственности за нарушение экологического законодательства, экологическое правонарушение должно быть одновременно нарушением работником своих трудовых, служебных обязанностей.

Контрольные вопросы

1. Назовите функции и виды юридической ответственности за экологические правонарушения.
2. Раскройте состав экологического правонарушения.
3. Перечислите составы экологических преступлений, предусмотренные УК РФ.

4. Раскройте порядок применения мер различных видов юридической ответственности за экологические правонарушения.
5. Выделите критерии разграничения уголовной и административной ответственности за экологические правонарушения.

Список рекомендуемой литературы

1. *Дубовик О. Л.* Уголовно-правовая охрана окружающей среды: история развития, задачи и перспективы (влияние идей В. В. Петрова на формирование и реализацию) // Экологическое право. 2009. № 2/3.
2. *Кашепов В. П.* Развитие законодательства об уголовной ответственности за экологические преступления // Журнал российского права. 2012. № 6.
3. *Круглов В. В., Гаевская Е. Ю.* Об эффективности мер уголовной ответственности в области охраны окружающей среды, использования и охраны природных ресурсов в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2011. № 4.
4. *Самсонов В. А.* Разграничение некоторых составов административных правонарушений от уголовно наказуемых нарушений законодательства о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне РФ // Безопасность бизнеса. 2006. № 3.
5. Экологическое (природоресурсное) право: учебник для юридических вузов / С. А. Боголюбов. М., 2010.

Глава 17.

ВОЗМЕЩЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА (ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ)

План главы

1. Понятие экологического вреда
 2. Основания юридической ответственности за причинение экологического вреда
 3. Особенности отношений в области возмещения экологического вреда
 4. Порядок возмещения экологического вреда
 5. Оценка экологического вреда и способы возмещения
- Контрольные вопросы
Список рекомендуемой литературы

§ 1. Понятие экологического вреда

Одним из правовых механизмов защиты прав и интересов государства, граждан и юридических лиц, пострадавших от негативного изменения состояния природных объектов, восстановления нарушенных природных условий, является механизм гражданско-правовой ответственности за причинение экологического вреда. Правовые нормы, регулирующие отношения между причинителем вреда и потерпевшим по поводу повреждения природных объектов, имущества или здоровья граждан, образуют в системе экологического права **институт возмещения экологического вреда**. Его содержание составляют нормы, устанавливающие основания возникновения обязательства причинителя вреда перед потерпевшим возместить причиненный экологический вред, способы и порядок возмещения вреда, методики его оценки.

В экологическом праве вред, причиненный нарушением норм экологического права, именуется экологическим вредом. **Экологический вред** — это материальный вред, причиняемый государству, обществу, физическим и юридическим лицам в результате умышленного или неосторожного нарушения правовых экологических требований. Такой материальный вред выражается в утрате жизни или повреждении здоровья человека, утрате или повреждении природных объектов, деградации окружающей среды. В экономическом аспекте все

это трансформируется в стоимость утраченного или поврежденного имущества, природных объектов, вынужденных расходов на очистку или рекультивацию окружающей среды, расходов на восстановление здоровья и компенсацию потерпевшим (**реальный ущерб**), а также в стоимость недополученных доходов в результате утраты природных ресурсов — источников природного сырья (**упущенная выгода**). Частью экологического вреда может быть также **моральный вред**, выражающийся в причинении физическим лицам нравственных переживаний в связи с невозможностью продолжать активную общественную жизнь, с потерей работы, а также физической болью, связанной с заболеванием, перенесенных в результате нравственных страданий¹.

Общие правила возмещения экологического вреда основаны и применяются в соответствии с соответствующими статьями Гражданского кодекса, главным образом включенных в гл. 59 «Обязательства вследствие причинения вреда». Специальные правила, учитывающие особенности экологических отношений, установлены ст. 77–79 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Различным образом эти правила воспроизведены в ст. 69 ВК РФ, ст. 100 ЛК РФ, ст. 51 Закона РФ «О недрах». Правовые нормы, предусматривающие обязанность компенсировать гражданам вред жизни и здоровью граждан при осуществлении опасной хозяйственной деятельности, предусмотрены ст. 17.1 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», ст. 15, 53, 54 и рядом других Федерального закона «Об использовании атомной энергии», ст. 33 Федерального закона «Об обращении с радиоактивными отходами», а также соответствующими нормами иных законов об экологической безопасности.

§ 2. Основания юридической ответственности за причинение экологического вреда

Основаниями юридической ответственности за причинение экологического вреда являются факты и события, влекущие возложение на причинителя вреда обязанности возместить причиненный вред потерпевшему. Такими основаниями являются:

- экологическое правонарушение;

¹ Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда. Постановление Пленума Верховного суда РФ от 20.12.1994 № 10. РГ. 1995. № 29.

- незаконное действие (бездействие) органов государственной власти, местного самоуправления и других приравненных к ним субъектов;
- в предусмотренных законодательством случаях правомерное поведение;
- нарушение договора в сфере природопользования.

Экологическое правонарушение — это действие или бездействие, умышленно или неосторожно нарушающее нормы экологического права и вызвавшее причинение вреда жизни и здоровью граждан, а также разрушение или ухудшение состояния природных объектов или природных условий. Правонарушение будет экологическим, если при совершении действия или бездействия имело место использование природных объектов, которое было направлено на такое их изменение, которое запрещено правом, либо имело место нарушение прав граждан в области охраны окружающей среды, либо при эксплуатации определенных производственных объектов были нарушены правила экологической безопасности.

Основанием для предъявления субъектом требования о возмещении экологического вреда могут быть также **незаконные действия (бездействия)**, а также решения органов государственной власти, местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих, в результате совершения которых были нарушены его права и свободы и, как следствие, причинены убытки и моральный вред. В соответствии с Законом Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»¹ такие незаконные действия и решения являются основанием для предъявления жалобы в вышестоящий орган либо объединение, либо непосредственно в суд. В случае признания судом такой жалобы обоснованной суд восстанавливает его нарушенные права и свободы, а также решает вопрос о компенсации убытков и возмещении морального вреда, причиненного незаконным действием (бездействием) органом государственной власти, местного самоуправления учреждений, предприятием, общественным объединением, должностным лицом или государственным служащим.

Как гражданское, так и экологическое законодательство, а также разъяснения Пленума Верховного Суда РФ допускают возникновение обязательства возместить причиненный вред, возникший в результате **правомерных действий**. В соответствии со ст. 1064 ГК РФ вред, причиненный правомерными действиями, подлежит возмещению в

¹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685.

случаях, предусмотренных законом. Статья 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды» возлагает обязанность компенсировать экологический вред субъектом хозяйственной деятельности, на проект которого имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы.

Также в соответствии с п. 10 постановления Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия»¹ внесение платы за загрязнение окружающей природной среды не освобождает природопользователей от возмещения в полном объеме вреда, причиненного окружающей природной среде, здоровью и имуществу граждан, народному хозяйству загрязнением окружающей природной среды.

Таким образом, предприятие будет обязано возместить вред, причиненный, скажем, повреждением лесов, почв или других природных объектов, даже если оно сооружено и эксплуатируется в полном соответствии с проектом, получившим положительное заключение экологической экспертизы.

Также добросовестное внесение платежей за правомерное, т. е. в пределах установленных нормативов выбросы, сбросы, размещение отходов, а также плата за сверхнормативное воздействие на окружающую среду, не является основанием для отказа от возмещения вреда как причиненного правомерным, так и неправомерным негативным воздействием.

В соответствии с природоресурсным законодательством многие виды природопользования осуществляются на основании **договоров природопользования**, таких как договор пользования водным объектом, договор пользования рыбопромысловым участком, договор аренды, постоянного (бессрочного) пользования, безвозмездного срочного пользования лесным участком, договор пользования охотничьими угодьями и другие. В соответствии с п. 33 постановления Пленума Верховного Суда РФ «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» от 18 октября 2012 г. № 21² нарушение таких договоров, повлекшее причинение вреда, является основанием для применения мер гражданско-правовой (имущественной) ответственности.

¹ САПП РФ. 1992. № 10. Ст. 726.

² БВС РФ. 2012. № 12.

§ 3. Особенности отношений в области возмещения экологического вреда

Отношения по возмещению экологического вреда, обладают рядом особенностей. Это особенности субъектного состава этих отношений, определения вины правонарушителя, сроков исковой давности, создания угрозы причинения экологического вреда в будущем.

Субъектами юридической ответственности за причинение экологического вреда выступают, с одной стороны, признанные судом причинитель вреда (виновное лицо), а с другой — потерпевший. В соответствии с разъяснениями Пленума Верховного Суда РФ (п. 33) «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» потерпевшими, имеющими право предъявить требование о возмещении вреда, причиненного окружающей среде и ее компонентам, как это следует из ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды» могут быть любые граждане независимо от причинения вреда их здоровью и имуществу. Таким образом, иск о возмещении вреда, причиненного загрязнением водоема в результате несанкционированного сброса сточных вод, может предъявить в суд как орган государственной исполнительной власти, выступающий от имени РФ, как собственника водного объекта, так и любой граждан, который при этом не обязан доказывать факт причинения вреда его здоровью или имуществу таким правонарушением.

При решении вопроса о возложении обязательства на причинителя вреда возместить причиненный экологический вред помимо самого факта правонарушения требуется также установление **причинно-следственной связи** между совершенным правонарушением и наступившими негативными последствиями для окружающей среды и здоровья человека. Установление такой связи является достаточно сложным делом. Это связано с тем, что между правонарушением и его негативными последствиями нередко существует разрыв по времени и по расстоянию. Кроме того, последствия могут быть вызваны деятельностью сразу неопределенного круга источников. Негативные последствия для природных объектов могут быть вызваны опосредованно хозяйственной деятельностью, которая не связана с использованием или воздействием на поврежденный объект.

С учетом этих проблем экологическое законодательство устанавливает специальные **сроки исковой давности**. В соответствии со ст. 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды» иски о компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, могут быть

предъявлены в течение 20 лет. В соответствии со ст. 58 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» на требования о возмещении убытков и вреда, причиненных радиационным воздействием жизни и здоровью граждан, исковая давность не распространяется. Срок исковой давности по требованиям о возмещении убытков и вреда, причиненных радиационным воздействием имуществу или окружающей среде, устанавливается в три года со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права.

Необходимым признаком правонарушения также является наличие **вины** правонарушителя в форме умысла или неосторожности. Признание вины правонарушителя не требуется в случаях причинения экологического вреда источником повышенной опасности (ст. 1079 ГК).

В соответствии с п. 35 постановления Пленума Верховного Суда РФ «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» перечни опасных и особо опасных производств установлены Градостроительным кодексом РФ, Кодексом торгового мореплавания РФ, федеральными законами «О финансировании особо радиационно опасных и ядерно опасных производств и объектов», «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте».

В случае наличия **угрозы или опасности причинения экологического вреда в будущем**, при условии, что такой вред оценивается как существенный, ответственность наступает в виде административного приостановления создающей угрозу деятельности либо прекращения деятельности.

Смысл и цель **административного приостановления** деятельности позволяет приравнять этот вид ответственности к ответственности за экологический вред, который неминуемо может наступить в будущем, так как решения о приостановлении выносятся с целью обязать субъекта устранить такую угрозу или опасность своими силами или за свой счет в установленный срок.

В соответствии со ст. 3.12 Кодекса об административных правонарушениях¹ решение о приостановлении деятельности принимается в случае угрозы жизни или здоровью людей, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды. Административное приостановление деятельности заключается во временном прекращении деятельности лиц, создающей такую угрозу, и назначается судьей.

¹ СЗ РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1.

В случае нарушения требований промышленной безопасности решения об административном приостановлении деятельности принимают должностные лица органов государственного экологического или органы технологического надзора.

Решению суда или, в вышеуказанном случае, должностного лица об административном приостановлении деятельности может предшествовать решение в соответствии со ст. 27.16 КоАП о временном запрете деятельности объекта или юридического лица, создающего угрозу причинения дальнейшего вреда, в том числе экологического вреда. Решение о временном запрете деятельности принимается должностным лицом органа государственного экологического надзора на основании протокола о временном запрете деятельности. Временный запрет деятельности может применяться, если за совершение административного правонарушения возможно назначение административного наказания в виде административного приостановления деятельности. Он применяется только в исключительных случаях, если это необходимо для предотвращения **непосредственной** угрозы жизни или здоровью людей, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды. Срок временного запрета определяется сроком до рассмотрения дела судом.

Угроза причинения вреда в будущем также служит основанием для вынесения судом или арбитражным судом решения о **прекращении деятельности**. Согласно ст. 1065 ГК РФ, если причиненный вред является следствием эксплуатации, сооружения либо иной производственной деятельности, которая продолжает причинять вред или угрожает новым вредом, суд вправе обязать ответчика, помимо возмещения вреда, приостановить или прекратить соответствующую деятельность. Суд может отказать в иске о приостановлении либо прекращении соответствующей деятельности лишь в случае, если ее приостановление либо прекращение противоречит общественным интересам.

§ 4. Порядок возмещения экологического вреда

По общему правилу ГК РФ и в соответствии с экологическим законодательством возмещение экологического вреда производится добровольно либо по решению суда или арбитражного суда в порядке искового судопроизводства.

В соответствии со ст. 6, 7, 11, 12 Федерального закона «Об охране окружающей среды» право предъявления исков в суд о возмещении

вреда окружающей среде имеют органы государственной власти РФ, субъектов РФ, граждане и общественные объединения граждан. Государственными полномочиями по предъявлению исков в суд или арбитражный суд о возмещении вреда, причиненного уничтожением, загрязнением или иным повреждением окружающей среды и природных объектов на федеральном уровне обладают органы государственного экологического управления. Так, Рослесхоз в соответствии с Положением об этом агентстве от 23 сентября 2010 г. № 736 наделен полномочиями предъявлять в суд или арбитражный суд иски о возмещении вреда, причиненного лесам. В соответствии с п. 5 ст. 36 Водного кодекса РФ право предъявления исков в пределах своей компетенции (по нарушениям водного законодательства) принадлежит должностным лицам, являющимися государственными инспекторами по надзору в области использования и охраны вод, т.е. должностным лицам Росприроднадзора.

Административный порядок привлечения к ответственности за причинение экологического вреда повреждением либо уничтожением государственных природных объектов определен Методическими указаниями по оценке и возмещению вреда, причиненного окружающей природной среде экологическим правонарушением, утвержденными 6 сентября 1999 г. Председателем Госкомэкологии РФ¹. В соответствии с данным актом первичным документом является протокол об экологическом правонарушении. Наряду с прочими необходимыми данными в протоколе указываются сведения о размерах воздействия на окружающую среду. После рассмотрения дела об экологическом правонарушении должностное лицо уполномоченного органа (комиссия) выносит Постановление о возмещении вреда, причиненного окружающей природной среде, к которому прилагается Акт о размерах причиненных убытков. При неисполнении правонарушителем требований о возмещении вреда в соответствии с вынесенным Постановлением уполномоченные государственные органы могут предъявлять в суд или арбитражный суд иск о возмещении вреда, причиненного окружающей природной среде.

По общему правилу дела о возмещении экологического вреда рассматриваются судами общей юрисдикции или арбитражными судами в соответствии с правилами подведомственности.

Согласно ст. 27 АПК РФ арбитражному суду подведомственны дела по экономическим спорам и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельностью.

¹ Методические указания по оценке и возмещению вреда, нанесенного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений (утв. Председателем Госкомэкологии 6 сентября 1999 г. Минюстом не зарегистрированы).

В соответствии со ст. 22 ГПК РФ к гражданским делам, подведомственным судам общей юрисдикции, относятся, в том числе, исковые дела с участием граждан, организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, по спорам, возникающим из гражданских, семейных, трудовых, жилищных, **земельных, экологических** и иных правоотношений. На практике подавляющее большинство споров по возмещению экологического вреда, причиняемого юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в процессе осуществления хозяйственной деятельности, признаются, прежде всего, как связанные с экономической и предпринимательской деятельностью и рассматривается арбитражными судами.

Такой практический подход был подвергнут ревизии Пленумом Верховного Суда РФ, который в своем Постановлении «О применении судами законодательства об ответственности в области охраны окружающей среды и природопользования», по сути, признал все споры о возмещении вреда как споры, возникающие из экологических отношений (п. 30). Данная позиция Пленума Верховного Суда РФ заслуживает поддержки, так как, действительно, к экологическим относятся все общественные отношения, объектом которых выступает окружающая среда и ее отдельные компоненты.

§ 5. Оценка экологического вреда и способы возмещения

В соответствии со ст. 77 и 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды» возмещение вреда производится путем компенсации фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды (**в денежной форме**), либо посредством возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ (**реальное возмещение вреда**). Исходя из смысла ст. 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды» суду принадлежит право свободного выбора способа возмещения экологического вреда. Экологическое законодательство не предусматривает приоритета реального возмещения вреда, что снижает значение института возмещения вреда для поддержания и сохранения благоприятных природных условий. Суть проблемы заключается в том, что во многих случаях причинитель вреда объективно не способен восстановить

нарушенные природные условия. Денежная компенсация становится наиболее удобным и поэтому часто используемым способом возмещения экологического вреда. Однако законодательство в целом не предусматривает порядка обязательного использования полученных компенсационных средств на восстановление нарушенных природных условий, поэтому нередко денежная компенсация, как для государства (как собственника большинства природных объектов), так и для других потерпевших, становится частью их дохода без каких-либо обязательств. Тем более природа способна к самовосстановлению (воды, животный мир), либо восстановление технически невозможно (очистка атмосферного воздуха, вод). Все это не связано со специальными расходами и поэтому является привлекательным для потерпевших. Создается климат безответственности за поддержание благоприятных природных условий на фоне постепенного общего ухудшения состояния окружающей среды.

Определение **денежного размера** причиненного вреда является одним из сложных элементов процедуры компенсации. Сложность состоит в том, что природные объекты не имеют заранее фиксированной цены. Поэтому используются два способа оценки причиненного вреда:

- исходя из понесенных фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ;

- при их отсутствии в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

Фактические затраты на восстановление рассчитываются путем калькуляции, т. е. путем сложения стоимости работ по восстановлению нарушенных природных условий.

Таксовый способ расчета причиненного вреда используется только при отсутствии возможности расчета фактических затрат на восстановление нарушенных природных условий. На самом деле во многих случаях таксы и методики исчисления размера экологического вреда имеют приоритет по отношению к исчислению вреда по фактическим затратам. Это означает, что если таксы и методики установлены, то размер компенсации будет исчисляться именно по таким таксам и методикам, а не по фактическим затратам, хотя альтернатива предъявления требования в суд об исчислении вреда по фактическим затратам остается.

Способ исчисления причиненного вреда на основе такс и методик состоит в том, что в виде стандарта определяется сумма, которую

причинитель вреда обязан уплатить за каждую единицу незаконно использованного, поврежденного природного объекта или добытого природного ресурса при применении расчета по установленной методике.

Таксы и методики установлены такими нормативными правовыми актами, как постановление Правительства РФ от 8 мая 2007 г. № 273 «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства»¹, приказ Минприроды РФ от 8 декабря 2011 г. № 948 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного охотничьим ресурсам»², приказ Росрыболовства от 25 ноября 2011 г. № 1166 «Об утверждении методики исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам»³, приказ Минприроды от 8 июля 2010 г. № 238 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды»⁴ и другими.

Возмещению подлежит только причиненный в результате правонарушения вред. Неотвратимая угроза причинения экологического вреда не является основанием применения мер ответственности в виде возложения обязательства внести денежные средства, равной сумме ожидаемого вреда. В данном случае применяется КоАП РФ и ГК РФ, в соответствии с которыми опасность причинения вреда в будущем может явиться основанием к иску о приостановлении, временном запрете или прекращении деятельности, создающей такую опасность.

В российском гражданском и экологическом законодательстве закреплён принцип возмещения экологического вреда в полном объеме, т. е. обязанность причинителя вреда компенсировать все расходы и убытки, которые несет потерпевший в связи с повреждением либо уничтожением принадлежащего ему природного объекта на праве собственности либо пользования. Компенсация расходов и убытков производится из собственных средств, а также за счет страховых фондов, в том числе фондов обязательного страхования.

При причинении вреда здоровью применяется ст. 1085 ГК РФ, предусматривающая, что возмещению подлежит утраченный потерпевшим заработок (доход), который он имел либо определенно мог иметь, а также дополнительно понесенные расходы, вызванные повреждением здоровья, в том числе расходы на лечение, дополнительное питание, приобретение лекарств, протезирование, посторонний уход, санаторно-курортное лечение, приобретение специальных транспортных

¹ СЗ РФ. 2007. № 20. Ст. 2437.

² РФ. № 20. 01.02.2012.

³ БНА ФОИВ. № 27. 02.07.2012.

⁴ БНА ФОИВ. № 40. 04.10.2010.

средств, подготовку к другой профессии, если установлено, что потерпевший нуждается в этих видах помощи и ухода и не имеет права на их бесплатное получение. Таким образом, право на медицинскую помощь в пределах обязательного медицинского страхования реализуется гражданами в счет компенсации вреда здоровью, причиненного экологическим правонарушением. Требования о взыскании средств сверх предусмотренной медицинской помощи в пределах обязательного медицинского страхования могут быть обоснованы только потребностью в дополнительных средствах на лечение и восстановление утраченного здоровья.

Контрольные вопросы

1. Каково содержание института возмещения экологического вреда?
2. Что является основаниями гражданско-правовой ответственности за причинение экологического вреда?
3. Каков порядок возмещения экологического вреда?
4. Какова методика определения размера причиненного вреда?
5. Какие способы возмещения экологического вреда предусмотрены законодательством?

Список рекомендуемой литературы

1. *Анисимова С. И.* Вопросы возмещения «прошлого» экологического вреда в арбитражно-судебной практике // Вестник ВАС РФ. 2000. № 6.
2. *Антокуров С. Т.* Возмещение вреда в природе, причиненного неправомерным использованием объектов природы // Проблемы государства и права на современном этапе. Вып. 8. М., 1974.
3. *Вылегжанина Е.* Ответственность за «прошлый» экологический ущерб, вызванный хозяйственной деятельностью // Хозяйство и право. 1998. № 8.
4. *Глибко О. Я., Лукин А. А.* Правовые основы оценки и возмещения экологического ущерба в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2011. № 4.
5. *Гофман К. Г., Моткин Г. А.* Об имущественной ответственности предприятий за загрязнение окружающей среды и создание в СССР системы экологического страхования // Экономика и математические методы. Т. 27. Вып. 6. 1991.
6. *Егоров В. П.* Особенности возмещения убытков, причиненных нарушением законодательства об охране природы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1975.

7. *Краснова И. О.* Правовое регулирование возмещения экологического вреда // Российская юстиция. Январь–февраль 2005. № 1–2.
8. *Мисник Г. А.* Возмещение экологического вреда в российском праве. М., 2007.
9. *Мисник Г. А.* Правовые формы возмещения экологического вреда // Государство и право. 2006. № 7.
10. *Тихомирова Л. А.* Возмещение вреда окружающей среде, причиненного экологическим правонарушением // СПС «КонсультантПлюс». 2009.

Глава 18.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ НЕДР

План главы

1. Понятие, содержание, принципы, объекты и субъекты права недропользования
2. Виды пользования недрами и особенности правового режима участков недр, предоставляемых в пользование
3. Государственное управление в сфере обеспечения рационального использования и охраны недр
4. Порядок предоставления участков недр в пользование на условиях разрешительной системы, а также на условиях раздела продукции
5. Требования в области охраны окружающей среды, рационального использования и охраны недр при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, ликвидации и консервации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых

Контрольные вопросы

Список рекомендуемой литературы

§ 1. Понятие, содержание, принципы, объекты и субъекты права недропользования

Полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, содержащиеся в недрах, являются фундаментом экономики Российской Федерации, их использование определяет основные векторы экономического и социального развития страны и обеспечивает до трети ВВП и более 70% валютных поступлений.

По данным Государственного доклада «О состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации в 2010 году» наиболее значимыми для отечественной экономики являются пятнадцать видов минерального сырья, доля каждого из которых в мировой добыче превышает 4%, — это нефть, природный газ, уголь, уран, железные руды, платина и палладий, медь, никель, вольфрам, золото, серебро, алмазы, калийное и фосфатное сырье, значительная часть которых реализуется на мировых рынках. В недрах Российской

Федерации разведана значительная часть мировых запасов важнейших видов полезных ископаемых: половина запасов алмазов, более четверти — природного газа и железа, около 20% — палладия и углей, 17% — никеля, а также от 7 до 10% — нефти, золота, серебра, платины и др. Доля России в мировой добыче нефти составляет 12,8%, газа, никеля, алмазов — более 20%, платины — 14,5%, золота — 7%¹.

Юридическое понятие «недра» определяется в преамбуле Закона Российской Федерации от 1 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»² как часть земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии — ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения, в свою очередь, с хозяйственной точки зрения для пользователя недр имеют значение не сами недра, а используемые или предназначенные для использования **ресурсы недр**, к которым относятся содержащиеся в недрах полезные ископаемые, пространства и пустоты недр, используемые в различных целях (подземные сооружения, не связанные с добычей полезных ископаемых, подземные хранилища газа, метрополитен), энергетические и иные ресурсы (подземные воды, тепловая энергия, используемая в виде термальных вод и т. д.).

Система законодательства в области рационального использования и охраны недр базируется на следующих, основополагающих федеральных законах:

— Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах». Данный закон является базовым законом, обеспечивающим разрешительный (лицензионный) порядок предоставления участков недр в пользование и регулирующий общественные отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории Российской Федерации, ее континентального шельфа, а также в связи с использованием отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств;

— Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»³, принятый в развитие законодательства Российской Федерации в области недропользования и инвестиционной деятельности и устанавливающий правовые основы отношений, возникающих в процессе осуществления российских и иностранных инвестиций в поиски, разведку и добычу минерального сырья на территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе

¹ См: <http://www.mnr.gov.ru/>

² Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 16. Ст. 834; СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

³ СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 18.

и (или) в пределах исключительной экономической зоны Российской Федерации на условиях раздела продукции;

– Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»¹, устанавливающий особенности пользования недрами на континентальном шельфе, в том числе порядок разведки и добычи минеральных ресурсов, а также создания, эксплуатации, использования искусственных островов, установок, сооружений, прокладки подводных кабелей, трубопроводов на континентальном шельфе;

– Федеральный закон от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации»², устанавливающий особенности предоставления в пользование участков недр федерального значения, содержащих газ.

Центральным понятием, используемым в науке горного права, является понятие **«право пользования недрами (право недропользования)»**, которое может рассматриваться в объективном и субъективном смысле. В объективном смысле право пользования недрами представляет собой «систему правовых норм, регулирующих отношения по использованию участков недр уполномоченным лицом в установленном порядке, устанавливающую основания возникновения, изменения, приостановления, прекращения, реализации прав и обязанностей недропользователей и компетентных органов в сфере недропользования, а также по предотвращению и устранению вмешательства третьих лиц в недропользование. При этом такое пользование недрами осуществляется в соответствии с определенными принципами, установленными законодательством и являющимися важной составляющей частью права пользования недрами в объективном смысле, к числу основных из которых можно отнести невозможность участия в гражданском обороте участков недр, общий разрешительный порядок предоставления права пользования недрами, в порядке исключения — договорной порядок, рациональное и комплексное недропользование, платность недропользования, обязательное соблюдение правил безопасности при осуществлении горных работ».

В свою очередь, в субъективном смысле «право пользования недрами представляет собой возникающий, изменяющийся, длящийся и прекращающийся на основании закона, актов компетентных органов государственной власти или договора комплекс прав и обязанностей лиц, имеющих своей целью поиск, оценку, разведку и разработку месторождений полезных ископаемых, строительство подземных инженерных сооружений, образование особо охраняемых геологических

¹ СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694.

² СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1667.

объектов, сбор минералогических, палеонтологических и иных материалов, а также пользование недрами для иных соответствующих законодательству и законным интересам других лиц целей»¹.

В качестве **объектов** правового регулирования отношений недропользования выступают индивидуализированные используемые участки недр, представляющие собой геометризированные блоки недр и неиспользуемые части недр в пределах территории Российской Федерации и ее континентального шельфа, в совокупности составляющие государственный фонд недр, владение, пользование и распоряжение которым осуществляется в пределах территории Российской Федерации в интересах народов, проживающих на соответствующих территориях, и всех народов Российской Федерации совместно Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

Субъектный состав права пользования недрами может существенно варьироваться в зависимости от непосредственного вида пользования недрами, а также от участка недр, предоставляемого в пользование. По общему правилу согласно ст. 9 Закона Российской Федерации «О недрах» пользователями недр могут быть субъекты предпринимательской деятельности, в том числе участники простого товарищества, иностранные граждане, юридические лица, если иное не установлено федеральными законами.

В свою очередь, на участках недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации, а также на участках недр федерального значения, расположенных на территории Российской Федерации и простирающихся на ее континентальный шельф, пользователями недр могут быть юридические лица, которые созданы в соответствии с законодательством Российской Федерации, имеют опыт освоения участков недр континентального шельфа Российской Федерации не менее чем пять лет, в которых доля (вклад) Российской Федерации в уставных капиталах составляет более чем пятьдесят процентов и (или) в отношении которых Российская Федерация имеет право прямо или косвенно распоряжаться более чем пятьюдесятью процентами общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставные капиталы таких юридических лиц.

Пользователями недр также могут быть собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков, которые согласно ст. 19 Закона Российской Федерации «О недрах» имеют право по своему усмотрению в их границах осуществлять без применения взрывных работ добычу общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, и

¹ Храмов Д. Г. Право пользования недрами в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 24 с.

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, устанавливаемом соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Право пользования недрами осуществляется на основе ряда **принципов**, к наиболее значимым из которых следует отнести:

1. Принцип совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в сфере государственного регулирования отношений недропользования

В соответствии со ст. 1.1 Закона Российской Федерации «О недрах» разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере государственного регулирования отношений недропользования осуществляется на основе Конституции Российской Федерации и принятых в соответствии с ней федеральных законов.

Согласно ст. 72 Конституции Российской Федерации к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации относятся вопросы владения, пользования и распоряжения недрами на территории Российской Федерации (пп. «в» ч. 1 ст. 72), природопользование, в том числе недропользование (пп. «д» ч. 1 ст. 72), а также законодательство о недрах (пп. «к» ч. 1 ст. 72). На основании данной нормы федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют в определенном объеме регулятивные, исполнительно-распорядительные и контрольно-надзорные функции в сфере государственного регулирования отношений недропользования в пределах, установленных ст. 3 и 4 Закона Российской Федерации «О недрах» и иными федеральными законами.

2. Принцип государственной собственности на недра

Данный принцип закреплен в статье 1.2 Закона Российской Федерации «О недрах», согласно которому недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Участки недр не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме. Права

пользования недрами могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами. В свою очередь, добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной, частной и в иных формах собственности.

3. Принцип срочности права пользования недрами

Согласно ст. 10 закона Российской Федерации «О недрах» участки недр предоставляются в пользование на определенный срок или без ограничения срока. В частности, на определенный срок участки недр предоставляются в пользование для:

- геологического изучения — на срок до 5 лет или на срок до 10 лет при проведении работ по геологическому изучению участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации;

- добычи полезных ископаемых — на срок отработки месторождения полезных ископаемых, исчисляемый исходя из технико-экономического обоснования разработки месторождения полезных ископаемых, обеспечивающего рациональное использование и охрану недр;

- добычи подземных вод — на срок до 25 лет;

- добычи полезных ископаемых на основании предоставления краткосрочного права пользования участками недр в соответствии со ст. 21.1 Закона Российской Федерации «О недрах» — на срок до 1 года.

Срок пользования участком недр может быть продлен по инициативе пользователя недр в случае необходимости завершения поисков и оценки или разработки месторождения полезных ископаемых либо выполнения ликвидационных мероприятий при условии отсутствия нарушений условий лицензии данным пользователем недр.

В свою очередь, без ограничения срока могут быть предоставлены участки недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, связанных с захоронением отходов, строительства и эксплуатации нефте- и газохранилищ, а также для образования особо охраняемых геологических объектов и иных целей.

4. Принцип возвратности участка недр при прекращении права пользования недрами

Согласно требованиям действующего законодательства о недрах участок недр, по которому прекращено право пользования

недрами и действие лицензии, переходит в нераспределенный фонд недр с последующим представлением его в пользование в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

5. Принцип платности пользования недрами

Пользование недрами, являясь по своей правовой природе одним из видов природопользования, осуществляется, как правило, на возмездной основе. В частности, разделом V Закона Российской Федерации «О недрах» предусматривается определенная система платежей за пользование недрами, включающая в себя:

- разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии, включая разовые платежи, уплачиваемые при изменении границ участков недр, предоставленных в пользование;
- регулярные платежи за пользование недрами;
- сбор за участие в конкурсе (аукционе);
- иные налоги и сборы, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

6. Принцип рационального использования и охраны недр

Актуальность данного принципа обуславливается тем, что «основной целью пользования недрами является добыча полезных ископаемых, которые относятся к исчерпаемым и невозобновимым природным ресурсам, поэтому рациональное (разумное, целесообразное) использование недр должно обеспечивать максимальное извлечение полезных свойств от каждого участка недр с тем, чтобы сохранить возможно большее количество запасов полезных ископаемых на будущее, в связи с чем недра следует беречь как часть среды обитания человека, как составляющую экосистемы»¹.

Кроме того, хозяйственная деятельность, связанная с использованием недрами, оказывает существенное негативное воздействие на окружающую среду не только посредством изъятия полезных ископаемых из недр, вызывая оседание, обрушение, сдвиги находящихся на поверхности объектов, но и приводит к загрязнению поверхности земли, вод и воздушного пространства, тем самым создавая опасные для окружающей среды условия, которые могут привести к неблагоприятным экологическим последствиям.

¹ *Комиссаренко В. С.* Правовое регулирование охраны недр и окружающей среды при освоении месторождений нефти и газа: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 38.

§ 2. Виды пользования недрами и особенности правового режима участков недр, предоставляемых в пользование

Статья 6 Закона Российской Федерации «О недрах» предусматривает шесть видов пользования недрами, к числу которых относятся:

1) региональное геологическое изучение, включающее региональные геолого-геофизические работы, геологическую съемку, инженерно-геологические изыскания, научно-исследовательские, палеонтологические и другие работы, направленные на общее геологическое изучение недр, геологические работы по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, созданию и ведению мониторинга состояния недр, контроль за режимом подземных вод, а также иные работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр;

2) геологическое изучение, включающее поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, а также геологическое изучение и оценка пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

3) разведка и добыча полезных ископаемых, в том числе использование отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств;

4) строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

5) образование особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение (научные и учебные полигоны, геологические заповедники, заказники, памятники природы, пещеры и другие подземные полости);

6) сбор минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

Недра могут предоставляться в пользование одновременно для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых (совмещенное использование).

Для определения принадлежности недр в зависимости от их геологической изученности в Законе Российской Федерации «О недрах» используется понятие «государственный фонд недр», составляющий используемые участки, представляющие собой геометризованные блоки недр и неиспользуемые части недр в пределах территории Российской Федерации и ее континентального шельфа.

Объектом правового регулирования отношений недропользования при предоставлении недр в пользование для одной из

вышеперечисленных целей является индивидуально определенный участок недр, имеющий верхнюю и нижнюю границы по глубине, а также площади, соотносимой с площадью поверхности земли (горный отвод) или без ограничения по глубине (геологический отвод).

Законодательство о недрах выделяет три разновидности таких участков недр, предоставляемых в пользование.

1. Участки недр федерального значения. Согласно ст. 2.1 Закона Российской Федерации «О недрах» к участкам недр федерального значения относятся участки недр:

1) содержащие месторождения и проявления урана, алмазов, особо чистого кварцевого сырья, редких земель иттриевой группы, никеля, кобальта, тантала, ниобия, бериллия, лития, металлов платиновой группы;

2) расположенные на территории субъекта Российской Федерации или территориях субъектов Российской Федерации и содержащие на основании сведений государственного баланса запасов полезных ископаемых начиная с 1 января 2006 года:

- извлекаемые запасы нефти от 70 млн тонн;
- запасы газа от 50 млрд м³;
- запасы коренного золота от 50 тонн;
- запасы меди от 500 тыс. тонн;

3) внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа Российской Федерации;

4) при пользовании которыми необходимо использование земельных участков из состава земель обороны, безопасности.

Участки недр федерального значения формируются в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства, отдельные участки недр относятся к участкам недр федерального значения. Перечень участков недр федерального значения официально публикуется федеральным органом управления государственным фондом недр в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, в официальном издании Российской Федерации. Основанием возникновения права пользования участками недр федерального значения является решение Правительства Российской Федерации.

2. Участки недр местного значения. Согласно ст. 2.3 Закона Российской Федерации «О недрах» к участкам недр местного значения относятся:

1) участки недр, содержащие общераспространенные полезные ископаемые;

2) участки недр, используемые для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного и регионального значения, не

связанных с добычей полезных ископаемых. Основанием возникновения права пользования участками недр местного значения является решение органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

3. Иные участки недр (участки недр, не относящиеся к участкам недр федерального или местного значения). Основаниями возникновения права пользования такими участками недр может являться решение федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального органа, принятое в целях предоставления права краткосрочного (сроком до одного года) пользования участком недр для осуществления юридическим лицом (оператором) деятельности на участке недр, право пользования которым досрочно прекращено, решение комиссии, создаваемой федеральным органом управления государственным фондом недр, либо решение конкурсной или аукционной комиссии о предоставлении права пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии.

Помимо этого в целях обеспечения в перспективе потребностей Российской Федерации в стратегических и дефицитных видах полезных ископаемых из не предоставленных в пользование участков недр также формируется **федеральный фонд резервных участков недр**. Участки недр, включенные в федеральный фонд резервных участков недр, не предоставляются в пользование до принятия решения об исключении их из федерального фонда резервных участков недр. Решения о включении участков недр в федеральный фонд резервных участков недр и об исключении из него участков недр принимаются Правительством Российской Федерации по представлению уполномоченного федерального органа исполнительной власти, если иное не установлено федеральными законами.

Действующее законодательство о недрах выделяет две формы предоставления в пользование участков недр — горный отвод и геологический отвод. Согласно ст. 7 Закона Российской Федерации «О недрах» участок недр предоставляется пользователю в виде горного отвода для добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов, а также в соответствии с соглашением о разделе продукции при разведке и добыче минерального сырья.

Предварительные границы горного отвода устанавливаются при предоставлении лицензии на пользование недрами. После разработки

технического проекта, получения на него положительного заключения государственной экспертизы, согласования указанного проекта в соответствии со статьей 23.2 Закона Российской Федерации «О недрах» документы, определяющие уточненные границы горного отвода (с характерными разрезами, ведомостью координат угловых точек), включаются в лицензию в качестве неотъемлемой составной части. Пользователь недр, получивший горный отвод, имеет исключительное право осуществлять в его границах пользование недрами в соответствии с предоставленной лицензией и любая деятельность, связанная с использованием недрами в границах горного отвода, может осуществляться только с согласия пользователя недр, которому он предоставлен.

В свою очередь, статус геологического отвода может быть присвоен участкам недр, предоставляемым для геологического изучения без существенного нарушения целостности недр (без проходки тяжелых горных выработок и бурения скважин для добычи полезных ископаемых или строительства подземных сооружений для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых). В границах геологического отвода могут одновременно проводить работы несколько пользователей недр, при этом их взаимоотношения определяются при предоставлении недр в пользование.

К основным отличиям указанных форм предоставления участков недр следует отнести:

1) в отличие от геологического отвода, в границах которого могут проводить работы по геологическому изучению недр по нескольким лицензиям ряд пользователей недр, в границах горного отвода пользователь недр имеет исключительное право осуществлять пользование недрами, и любая деятельность на данной территории может осуществляться только с его согласия;

2) в то время как горный отвод представляет собой геометризованный блок недр, ограниченный как по поверхностным границам, так и по глубине (устанавливается как верхняя, так и нижняя границы участка недр), геологический отвод может предоставляться как с ограничением по глубине, так и без такого ограничения;

3) в то время как пользователь недр по лицензии на право добычи полезных ископаемых имеет право проводить в пределах предоставленного ему горного отвода работы по геологическому изучению недр, связанные с проводимой им добычей, без дополнительной лицензии, проведение каких-либо добычных работ в границах геологических отводов запрещено.

§ 3. Государственное управление в сфере обеспечения рационального использования и охраны недр

Согласно ст. 36 Закона Российской Федерации «О недрах» система органов государственной власти, осуществляющих государственное управление в сфере недропользования, включает, во-первых, **органы общей компетенции**, к которым следует отнести Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, и, во-вторых, **органы специальной компетенции**, к которым относится федеральный орган управления государственным фондом недр, органы государственного горного надзора, а также исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Президент Российской Федерации согласно ст. 80 Конституции Российской Федерации осуществляет государственное управление отношениями недропользования посредством издания соответствующих указов, распоряжений и поручений Правительству Российской Федерации о выполнении соответствующих программ в области государственного геологического изучения недр и государственного регулирования отношений недропользования.

Некоторые вопросы недропользования применительно к обеспечению национальной безопасности отражены в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537, согласно которой устойчивое обеспечение спроса достаточным количеством энергоносителей стандартного качества, эффективное использование энергоресурсов путем повышения конкурентоспособности отечественных производителей, предотвращение возможного дефицита топливно-энергетических ресурсов, создание стратегических запасов топлива, резервных мощностей и комплектующего оборудования, обеспечение стабильности функционирования систем энерго- и теплоснабжения признаются в качестве основных направлений обеспечения энергетической безопасности.

В свою очередь, Правительство Российской Федерации на основании ст. 71, 72, 110–117 Конституции Российской Федерации и в соответствии с положениями ст. 18 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹, а также иными федеральными законами и указами Президента Российской Федерации осуществляет управление государственным фондом недр на территории Российской Федерации, в том числе обеспечивает проведение единой государственной политики

¹ СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации, а также координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

Среди принятых Правительством Российской Федерации программных документов следует выделить Стратегию развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 г. № 1039-р¹, определяющую основные направления развития геологической отрасли Российской Федерации в условиях интенсификации процессов глобализации, обострения конкуренции на международных рынках минерального сырья и сервисных услуг в области геологоразведочного производства, Энергетическую стратегию России на период до 2030 года, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р², определяющую основные направления государственной энергетической политики и стратегии в сфере управления государственным фондом недр и охраны окружающей среды в результате негативного воздействия топливно-энергетического комплекса, а также Основы государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2003 г. № 494-р³, установившие цели, принципы и задачи государственного регулирования соответствующих видов деятельности, а также направления совершенствования системы управления минерально-сырьевым комплексом и государственным фондом недр России.

К числу специально федеральных органов исполнительной власти следует отнести Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральное агентство по недропользованию, а также органы государственного горного надзора, которыми являются Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и ее территориальные органы, являющиеся органами государственного геологического надзора, и Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору и ее территориальные органы, являющиеся органами государственного горного надзора.

¹ СЗ РФ. 2010. № 26. Ст. 3399.

² СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5836.

³ СЗ РФ. 2003. № 17. Ст. 1637.

Помимо этого, отдельными полномочиями, реализация которых также направлена на обеспечение рационального использования и охраны недр, обладает Министерство энергетики Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, а также ряд иных федеральных органов государственной власти.

В свою очередь, органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с действующим законодательством участвуют в решении вопросов в области обеспечения рационального использования и охраны недр посредством разработки и реализации территориальных программ развития и использования минерально-сырьевой базы, участия в проведении государственной экспертизы информации о разведанных запасах полезных ископаемых и иных свойствах недр, определяющих их ценность или опасность, установлении порядка пользования участками недр местного значения, участия в определении условий пользования месторождениями полезных ископаемых, организации и осуществлении регионального государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр в отношении участков недр местного значения, проведения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр местного значения, а также регулирования других вопросов в области использования и охраны недр, за исключением отнесенных к ведению Российской Федерации.

Среди основных функций государственного управления в сфере обеспечения рационального использования и охраны недр следует выделить информационную функцию, включающую государственное геологическое изучение недр (ст. 36.1 Закона Российской Федерации «О недрах»), государственный мониторинг состояния недр (ст. 36.2), ведение государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственного баланса запасов полезных ископаемых (ст. 30–32), функцию государственного учета и государственной регистрации (ст. 28), проведения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых (ст. 29), осуществление государственного надзора за рациональным использованием и охраной недр, а также государственного надзора за безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами (ст. 37–38).

§ 4. Порядок предоставления участков недр в пользование на условиях разрешительной системы, а также на условиях раздела продукции

Порядок предоставления участков недр в пользование на условиях разрешительной системы

В Российской Федерации действует лицензионная (разрешительная) система предоставления участков недр в пользование. Согласно ст. 11 Закона Российской Федерации «О недрах» предоставление недр в пользование, в том числе предоставление их в пользование органами государственной власти субъектов Российской Федерации, оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии. Лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий. Также лицензия удостоверяет право проведения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых, использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, использования недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов, сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

Правовое регулирование предоставления участков недр в пользование на условиях лицензионной (разрешительной) системы осуществляется в соответствии с Законом Российской Федерации «О недрах», Положением о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденном постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 г. № 3314¹, Административным регламентом Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственной функции по организации проведения в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами, утвержденным приказом Минприроды РФ от 17 июня 2009 г. № 156², Порядком рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения), утвержденным приказом МПР Российской Федерации от 15 марта 2005 г. № 61³, а также

¹ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 33. Ст. 1917; СЗ РФ. 2007. № 27. Ст. 3213.

² БНА ФОИВ. 2009. № 38.

³ БНА ФОИВ. 2005. № 20.

Административным регламентом Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий, утвержденным приказом Минприроды РФ от 29 сентября 2009 г. № 315¹.

Непосредственно порядок предоставления участков недр в пользование существенно различается в зависимости от вида пользования недрами и может предусматривать как проведение аукционных (конкурсных) процедур, так и предоставление пользователю участка недр в заявительном порядке без проведения аукциона или конкурса.

В частности, аукционный (конкурсный) порядок применяется при предоставлении участка недр в пользование для целей разведки и добычи месторождений полезных ископаемых, а также для целей геологического изучения, разведки и добычи месторождений полезных ископаемых (совмещенное использование). В свою очередь, заявительный порядок применяется при предоставлении участков недр:

- 1) для целей геологического изучения;
- 2) по факту открытия месторождения;
- 3) в целях строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- 4) для добычи подземных вод.

Порядок предоставления участков недр на условиях раздела продукции

Соглашение о разделе продукции (СРП) является альтернативным способом предоставления участков недр в пользование, основанном на гражданско-правовых отношениях, и представляет собой договор, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет субъекту предпринимательской деятельности (далее — инвестор) на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск.

Правовые основания, условия и порядок предоставления участков недр на условиях раздела продукции регламентируются Федеральным законом от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции», вместе с тем в настоящее время указанная форма предоставления участков недр в пользование фактически не применяется. Действующие в настоящий момент соглашения о разделе продукции (Сахалин-1, Сахалин-2 и Харьгинское месторождение) заключены

¹ БНА ФОИВ. 2010. № 10.

еще до принятия данного федерального закона и подлежат исполнению в соответствии с определенными в них условиями, и положения Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» применяются к указанным соглашениям в той мере, в какой его применение не противоречит условиям таких соглашений и не ограничивает права, приобретенные и осуществляемые инвесторами в соответствии с этими соглашениями.

§ 5. Требования в области охраны окружающей среды, рационального использования и охраны недр при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, ликвидации и консервации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых

Эколого-правовые требования, предъявляемые к пользователям недр на стадии подготовки и согласования технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр

В соответствии со ст. 23.2 Закона Российской Федерации «О недрах» разработка месторождений полезных ископаемых и пользование недрами в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, осуществляются в соответствии с утвержденными техническими проектами, цель которых в соответствии с Положением о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2010 г. № 118¹, заключается в разработке обоснованных технических и технологических решений, обеспечивающих выполнение условий пользования участком недр, рациональное комплексное использование и охрану недр, а также выполнение требований законодательства Российской Федерации о недрах.

Документы, определяющие уточненные границы горного отвода, включаются в лицензию в качестве неотъемлемой составной части только после разработки технического проекта, получения на него положительного заключения государственной экспертизы, а также

¹ СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1100.

согласования указанного проекта с комиссией, которая создается федеральным органом управления государственным фондом недр и в состав которой включаются представители органов государственного горного надзора и органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Помимо выполнения вышеуказанных процедур пользователю недр также необходимо подготовить и утвердить проект рекультивации земель, а также проект восстановления ранее обработанных земель, поскольку одной из основных проблем охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами является загрязнение земель в результате воздействия промышленных выбросов вредных веществ в результате хозяйственной деятельности предприятий топливно-энергетического комплекса, загрязнение и захламление земель промышленными и бытовыми отходами, химическими веществами, водная и ветровая эрозия, опустынивание, переувлажнение и заболачивание.

В свою очередь, работы по геологическому изучению недр, поискам, разведке месторождений полезных ископаемых, осуществляемые за счет средств федерального бюджета и иных средств, согласно ст. 36.1 Закона Российской Федерации «О недрах» также проводятся в соответствии с утвержденными в установленном порядке проектами, экспертиза которых проводится в федеральном органе управления государственным фондом недр или его территориальном органе за счет средств пользователей недр.

Эколого-правовые требования, предъявляемые к пользователям недр на стадии ведения работ, связанных с пользованием недрами

На этапе ведения работ, связанных с пользованием недрами, действующим природоохранным законодательством и законодательством о недрах предусмотрена система организационно-правовых мер, направленных на обеспечение рационального использования и охраны недр, а также охраны иных компонентов окружающей среды при осуществлении деятельности, связанной с пользованием недрами.

Так, согласно ч. 2 ст. 8 Закона Российской Федерации «О недрах» пользование недрами на территориях населенных пунктов, пригородных зон, объектов промышленности, транспорта и связи может быть частично или полностью запрещено в случаях, если это пользование может создать угрозу жизни и здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей среде.

Непосредственно требования по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности при пользовании недрами содержатся в общем виде в ст. 22–24 Закона Российской Федерации

«О недрах» и конкретизируются в подзаконных нормативных правовых актах, в соответствии с которыми пользователь недр обязан обеспечить:

- соблюдение требований законодательства, а также утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) по технологии ведения работ, связанных с пользованием недрами, и при первичной переработке минерального сырья;

- безопасное ведение работ, связанных с пользованием недрами;

- соблюдение утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил), регламентирующих условия охраны недр, атмосферного воздуха, земель, лесов, вод, а также зданий и сооружений от вредного влияния работ, связанных с пользованием недрами;

- приведение участков земли и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования;

- сохранность разведочных горных выработок и буровых скважин, которые могут быть использованы при разработке месторождений и (или) в иных хозяйственных целях; ликвидацию в установленном порядке горных выработок и буровых скважин, не подлежащих использованию.

- охрану месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку;

- предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с пользованием недрами, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов производства, сбросе сточных вод;

- безопасность жизни и здоровья работников этих предприятий и населения в зоне влияния работ, связанных с пользованием недрами.

Помимо специальных эколого-правовых требований, предъявляемых к пользователям недр при ведении соответствующих горных работ, законодательством о недрах предусматривается возможность отнесения редких геологических обнажений, минералогических образований, палеонтологических объектов и других участков недр, представляющих особую научную или культурную ценность, к категории особо охраняемых геологических заповедников, заказников либо памятников природы или культуры с запрещением любой деятельности, нарушающей сохранность указанных заповедников, заказников и памятников.

Эколого-правовые требования, предъявляемые к пользователям недр на стадии консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых

Согласно требованиям законодательства о недрах по истечении срока действия лицензии или при досрочном прекращении пользования недрами предприятия по добыче полезных ископаемых и подземные сооружения, не связанные с добычей полезных ископаемых, подлежат ликвидации или консервации, при этом до завершения процесса ликвидации или консервации пользователь недр несет ответственность и выполняет обязательства в полном объеме, возложенном на него Законом Российской Федерации «О недрах».

При полной или частичной ликвидации или консервации предприятия либо подземного сооружения горные выработки и буровые скважины должны быть приведены в состояние, обеспечивающее безопасность жизни и здоровья населения, охрану окружающей среды, зданий и сооружений, а при консервации — также сохранность месторождения, горных выработок и буровых скважин на все время консервации. Ликвидация и консервация предприятия по добыче полезных ископаемых или подземного сооружения, не связанного с добычей полезных ископаемых, считаются завершенными после подписания акта о ликвидации или консервации органами, предоставившими лицензию, и органом государственного горного надзора.

Контрольные вопросы

1. Раскройте понятие, содержание, принципы, объекты и субъекты права недропользования.
2. Перечислите основные виды пользования недрами и выделите особенности правового режима участков недр, предоставляемых в пользование.
3. Раскройте понятие и дайте общую характеристику государственного управления в сфере обеспечения рационального использования и охраны недр.
4. Раскройте порядок и выделите особенности предоставления участков недр в пользование на условиях разрешительной системы, а также на условиях раздела продукции.
5. Перечислите требования в области охраны окружающей среды, рационального использования и охраны недр при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, ликвидации и консервации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Список рекомендуемой литературы

1. *Агафонов В. Б.* Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами. М., 2012.
2. *Василевская Д. В.* Правовой режим недропользования в Российской Федерации и зарубежных странах. М., 2010.
3. *Изюмов И. В., Карасев В. И., Клеандров М. И., Салиева Р. Н. [и др.]* Горное право: учебник. М., 2011.
4. *Клюкин Б. Д.* Горные отношения в странах Западной Европы и Америки (Англия, Канада, США, Франция, ФРГ). М., 2000.
5. *Певзнер М. Е.* Горное право: учебник для вузов. М., 2009.
6. *Перчик А. И.* Горное право: учебник. М., 2008.

Глава 19.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ВОД (ВОДНОЕ ПРАВО)

План главы

1. Объекты водных отношений. Понятие и виды водных объектов
 2. Общая характеристика водных отношений
 3. Право пользования водными объектами. Виды водопользования. Порядок предоставления водных объектов в пользование
 4. Правовая охрана водных объектов
 5. Правовая охрана озера Байкал
 6. Правовое регулирование использования и охраны морей России
- Контрольные вопросы
Список рекомендуемой литературы

§ 1. Объекты водных отношений. Понятие и виды водных объектов

Под **водными отношениями** понимаются общественные отношения по поводу использования и охраны водных объектов или частей водных объектов. Соответственно **водные объекты или части водных объектов** выступают **объектами водных отношений**.

По определению Водного кодекса РФ¹, под **водными объектами** понимается природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима (ст. 1 ВК РФ). Они охватывают географически определенные места постоянного скопления вод на поверхности земли в пределах территории РФ либо в ее недрах.

Водный объект как объект водных отношений должен отвечать установленным законом признакам, которые позволят отделить водные объекты от иных скоплений вод, которые будут объектами иных общественных отношений. Во-первых, водный объект должен обладать признаками водного режима, к которым относится наличие естественных колебаний уровня и объема воды во времени. Соответственно, бассейны, скопления вод в водоочистных сооружениях, другие скопления вод, обладающие гидроизоляцией, где не

¹ СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

происходит естественных колебаний воды, не являются водными объектами. Во-вторых, водные объекты должны иметь естественные и формально учитываемые границы — береговую линию для поверхностных водных объектов и границы водного горизонта или бассейна подземных вод — для подземных вод. В-третьих, водными объектами признаются те, которые учтены как водные объекты, т. е. документированные сведения о которых занесены в государственный водный реестр.

Водные объекты могут быть как естественного (река, озеро), так и искусственного происхождения (водохранилища, каналы). По своим естественным характеристикам водные объекты неоднородны. Исходя из физико-географических, гидрорежимных, морфометрических¹ и других характеристик ст. 5 ВК предусматривает классификацию водных объектов на **два вида**:

- поверхностные водные объекты;
- подземные водные объекты.

Поверхностные водные объекты юридически рассматриваются как единство двух составных частей — поверхностных вод и покрытых ими земель или дна, ограничиваемого береговой линией, определяемой по среднему уровню воды в водном объекте (ст. 5 ВК).

В число **поверхностных водных объектов** входят:

— моря и их отдельные части (проливы, заливы, бухты, лиманы и другие).

В соответствии с международным и российским законодательством и в зависимости от правового режима моря включают **внутренние морские воды**, которые охватывают морские воды портов, заливов, бухт, губ, лиманов, внутренних морей² и **территориальное море Российской Федерации**, охватывающее морскую акваторию в 12 морских миль от берега или от внешней границы внутренних морских вод;

- водотоки, включающие реки, ручьи и каналы;
- водоемы — озера, пруды, обводненные карьеры, водохранилища;
- болота;
- природные выходы подземных вод (родники, гейзеры);
- ледники и снежники.

К подземным водным объектам относятся:

— водоносные горизонты или воды, сосредоточенные в трещинах и пустотах горных пород и находящиеся в гидравлической связи;

¹ Морфометрические характеристики — количественные характеристики рельефа суши и дна Мирового океана и его районов. Основными морфометрическими показателями являются числовые характеристики: линейные, площадные, объемные, угловые и др. (www.slovari.yandex.ru).

² В России два внутренних моря — Белое море и Охотское море.

— бассейны подземных вод, которые представляют собой совокупность водоносных горизонтов.

Все поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, по ст. 6 ВК являются водными объектами общего пользования, т. е. общедоступными для граждан.

Особое место в системе поверхностных водных объектов занимают **пруды и обводненные карьеры**. ВК не содержит определения прудов и обводненных карьеров. На основе имеющейся лингвистической информации можно дать некоторые принципиальные характеристики таких объектов. Прежде всего, это — водоемы искусственного происхождения. Пруд создается путем постройки плотины на небольших реках или может быть специально выкопан. Его площадь обычно не должна превышать 1 кв. км. Пруды сохраняют гидравлическую связь с другими поверхностными водными объектами либо подземными водами, т. е. наполняются водой естественным образом. Карьеры — это выемки в земной коре, которые образуются при добыче полезных ископаемых открытым способом¹.

Пруды и обводненные карьеры являются принадлежностью земельного участка, недвижимым имуществом, а отношения по приобретению прав собственности и их использованию регулируются преимущественно земельным и гражданским законодательством, которые имеет приоритет в этой части по отношению к водному.

Правовой режим прудов и обводненных карьеров различается в зависимости от права собственности на эти объекты. Если пруды и обводненные карьеры находятся в частной собственности, т. е. полностью расположены в границах частного земельного участка, то их отчуждение без отчуждения земельных участков, в границах которых они расположены, не допускается. Данные земельные участки разделу не подлежат, если в результате такого раздела требуется раздел пруда, обводненного карьера. По отношению к таким прудам и обводненным карьерам не действуют правила водопользования. За пользование земельным участком, в том числе за площадь, занятую прудом или обводненным карьером, с собственника земельного участка взимается земельный налог, а не плата за пользование водными объектами. По отношению к прудам и обводненным карьерам, находящимся в частной собственности, не устанавливаются водоохранные зоны.

Пруды и обводненные карьеры, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, остаются в составе водных объектов. Отношения по поводу целей их использования, охраны, осуществления функций государственного управления, регулируются водным

¹ См.: www.slovari.yandex.ru

законодательством. Они входят в состав водного фонда, сведения о них заносятся в государственный водный реестр, по отношению к ним проводится государственный мониторинг, и они являются объектом государственного надзора за использованием и охраной водных объектов. По ст. 6 ВК они являются объектами общего пользования, т. е. пользование которыми для удовлетворения личных потребностей не может быть ограничено и является бесплатным. Эти объекты не подлежат приватизации, т. к. частная собственность на водные объекты, включая пруды и обводненные карьеры, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, не предусмотрена ВК. По ст. 27 ЗК не подлежит приватизации также береговая полоса объектов общего пользования.

Таким образом, частная собственность на пруды и обводненные карьеры возможна только по отношению к специально выкопанным водным объектам, либо прудам и обводненным карьерам, оказавшимся в составе сельскохозяйственных земель и приватизированных в процессе осуществления земельной реформы.

Кроме **водного объекта**, объектом водных отношений может быть также **часть водного объекта**, которая индивидуализируется путем указания на площадь акватории, местоположение и другие ориентиры¹. Часть водного объекта является только объектом права водопользования. Часть водного объекта в качестве акватории, предоставляемая для рыболовства в соответствии с ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (ст. 18), приобретает статус рыбопромыслового участка.

Все водные объекты в пределах территории РФ образуют **водный фонд**.

Объектами водных отношений также выступают **водные** экосистемы, включающие, помимо водного объекта, также прилегающие земли и находящиеся на этих землях природные объекты. В границах таких экосистем особым образом, предусмотренном водным законодательством, осуществляется планирование землепользования, государственное управление, вводятся ограничения для хозяйственной деятельности. Такими экосистемами являются:

- бассейновые округа;
- речной бассейн;
- подбассейн реки;
- водохозяйственные участки.

¹ Согласно некоторым статьям ВК, например ст. 51, 52 ВК, части водных объектов выступают объектами водных отношений, хотя из нового ВК исключена норма (ст. 7 ВК 1995 года) прежнего одноименного закона, которая прямо предусматривала, что объектом водных отношений мог быть водный объект или его часть.

В соответствии со ст. 28 ВК в целях организации государственного управления выделяются 20 **бассейновых округов**, перечень которых установлен этой же статьей. Бассейновые округа выступают объектами преимущественно отношений государственного управления водными и связанными с ними экологическими отношениями.

В целях разработки схем комплексного использования и охраны водных объектов проводится гидрографическое районирование территории РФ, в результате которого выделяются **гидрографические единицы**, включающие **речной бассейн** — территорию, поверхностный сток вод с которой через связанные водоемы и водотоки осуществляется в море или озеро, а также **подбассейн реки**, впадающей в главную реку речного бассейна. В свою очередь бассейны и подбассейны рек делятся на **водохозяйственные участки**, по отношению к которым разрабатываются водохозяйственные балансы, которые включаются в состав схем комплексного использования и охраны водных объектов.

Все водные объекты и иные объекты водных отношений подлежат государственному учету. Документированные сведения о бассейновых округах, речных бассейнах, водохозяйственных участках, водных объектах, водохозяйственных системах, об использовании водных объектов, о гидротехнических и иных сооружениях на водных объектах, о водоохраных зонах, о решениях о предоставлении водных объектов в пользование, о договорах водопользования включаются в **государственный водный реестр**.

§ 2. Общая характеристика водных отношений

Водные отношения включают общественные отношения в области использования водных объектов и частей водных объектов, их охране от загрязнения, иных форм деградации, организации государственного управления, а также все иные отношения по поводу водных объектов.

Водное законодательство

Согласно ст. 4 ВК водные отношения регулируются **водным законодательством**, за исключением имущественных отношений, связанных с оборотом водных объектов, которые выступают предметом гражданского законодательства. Учитывая, что оборот водных объектов допускается только применительно к прудам и обводненным карьерам, находящимся в частной собственности, то влияние гражданского законодательства можно считать минимальным. Водное законодательство включает федеральные законы, а также законы субъектов РФ, сфера правового регулирования которых ограничена. В соответствии со ст. 25 ВК субъекты РФ уполномочены утверждать правила

пользования водными объектами для плавания на маломерных судах, правила охраны жизни людей на водных объектах независимо от форм собственности на них. Кроме того, в ведении субъектов РФ находятся все вопросы регулирования использования и охраны водных объектов, находящихся в их собственности, включая установление ставок платы и взимания такой платы. Учитывая, что в собственности субъектов РФ могут находиться только пруды и обводненные карьеры в пределах земельных участков, принадлежащих соответствующему субъекту РФ, то становится ясным, что простор законотворческой деятельности на региональном уровне, по сути, сведен к минимуму.

Таким образом, в регулировании водных отношений федеральное водное законодательство занимает доминирующие позиции. Основными федеральными законами, регулирующими водные отношения, являются Водный кодекс Российской Федерации 2006 года, Федеральные законы «Об охране озера Байкал» 1999 года¹, «О внутренних морских водах, территориальном море и исключительной экономической зоне» 1998 года², «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» 2004 года, «О водоснабжении и водоотведении» 2011 года³. Вопросы использования и охраны подземных вод, помимо ВК, входят в сферу регулирования Закона РФ «О недрах», а вопросы внесения налоговых и неналоговых платежей за пользование водными объектами регулируются Бюджетным и Налоговым кодексами.

Право собственности на водные объекты

Поверхностные водные объекты преимущественно находятся в **федеральной собственности**. Исключение составляют пруды и обводненные карьеры, которые могут быть, помимо федеральной, также в государственной собственности субъектов РФ, муниципальных образований, частной собственности физических и юридических лиц, если они расположены на земельных участках, принадлежащих таким субъектам на праве собственности. Законом РФ «О недрах» установлено, что недра в границах территории РФ являются государственной собственностью, не подлежащей отчуждению и разграничению на федеральную, субъектов РФ и муниципальную. Соответственно подземные водные объекты как часть недр находятся не в федеральной, а государственной собственности. Гражданско-правовой оборот водных объектов, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ и муниципальных образований не допускается.

¹ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2220.

² СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3833.

³ СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7358.

Управление в сфере водных отношений

Государственное управление в области использования и охраны вод осуществляется на федеральном уровне государственной власти и уровне субъектов РФ самостоятельно, в рамках установленных ВК для них властных полномочий, а также совместно через работу в бассейновых советах. Кроме этого, существует муниципальное управление, распространяющееся на водные объекты в муниципальной собственности.

Полномочия **федеральных органов исполнительной власти** в области водных отношений перечислены в ст. 24 ВК и распределены на основе подзаконных актов между, главным образом, Министерством природных ресурсов и экологии (Минприроды), подведомственными ему Федеральным агентством водных ресурсов (Росводресурсы), Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор). Государственное управление в области использования и охраны месторождений подземных вод возложено на Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра) в составе Минприроды, а предоставление рыбопромысловых участков — Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство) в составе Министерства сельского хозяйства. Эти ведомства выполняют основную часть функций, предусмотренных ст. 24 ВК.

Несмотря на федеральную собственность на водные объекты, важные исполнительно-распорядительные полномочия выполняют субъекты РФ. Водное законодательство определяет самостоятельные и переданные полномочия органов государственной власти субъектов РФ.

Среди **самостоятельных полномочий субъектов РФ**, реализуемых за счет собственных бюджетов, — резервирование источников питьевого водоснабжения, осуществление регионального государственного надзора, участие в государственном мониторинге водных объектов, а также функции по охране водных объектов, находящихся в собственности субъектов РФ.

Статьей 26 ВК Российская Федерация передала осуществление отдельных полномочий субъектам РФ, выполняемых за счет субвенций из федерального бюджета. **Переданные полномочия** включают такие ключевые полномочия, как предоставление водных объектов, расположенных на их территории, в пользование. В рамках этих полномочий субъекты РФ заключают договоры водопользования и выносят решения о предоставлении водных объектов на их территории в пользование. Кроме того, субъектам РФ передана охрана водных объектов, находящихся в федеральной собственности, предупреждение и ликвидация негативного воздействия вод.

Минприроды России сохраняет за собой полномочия надзора за исполнением переданных федеральных полномочий и контроля за

расходованием бюджетных средств на эти нужды. Так, в соответствии со ст. 26 ВК это министерство согласует структуру уполномоченных органов субъектов РФ, осуществляет контроль за нормативно-правовым регулированием по вопросам переданных полномочий с правом направления обязательных предписаний об отмене нормативных правовых актов субъектов РФ или внесении в них изменений. В случае выявления нарушений субъектами РФ осуществления переданных исполнительно-распорядительных полномочий, Минприроды может издавать предписания об устранении выявленных правонарушений и привлечении к ответственности должностных лиц, допустивших такие правонарушения. Оно также может готовить предложения об изъятии переданных полномочий у субъектов РФ для Правительства РФ, которое уполномочено принимать решения по этому вопросу.

Полномочия органов местного самоуправления разного уровня в соответствии со ст. 27 ВК включают осуществление полномочий собственника по отношению к прудам и обводненным карьерам, находящимся в их собственности, т. е. в границах муниципальных земель, установление правил использования водных объектов общего пользования на своей территории для личных и бытовых нужд, предоставление информации гражданам об ограничениях водопользования на водных объектах общего пользования.

В систему управления в области водных отношений введена новая структурная единица — **бассейновые советы**, в состав которых входят представители федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, местного самоуправления, представители водопользователей, общественных объединений, общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Советы создаются для каждого бассейнового округа. Советы обладают лишь рекомендательными полномочиями по вопросам обеспечения рационального использования и охраны водных объектов в границах своего бассейнового округа, которые затем учитываются при разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов.

§ 3. Право пользования водными объектами.

Виды водопользования. Порядок предоставления водных объектов в пользование

Пользование водными объектами или **водопользование** осуществляется гражданами и юридическими лицами на **праве пользования водными объектами**. В структуре водного права совокупность норм, регулирующих отношения водопользования, т. е. норм,

которые предусматривают условия и порядок приобретения и реализации права пользования водными объектами, образуют **институт права водопользования**¹.

Граждане и юридические лица, пользующиеся предоставленным им правом пользования водными объектами, именуются **водопользователями**.

Водные объекты могут предоставляться в пользование для различных **целей**, которые включают: использование водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, сброса сточных вод и (или) дренажных вод, производства электрической энергии, водного и воздушного транспорта, сплава древесины (ст. 37 ВК), личных потребностей граждан (ст. 6), включая купание, забор воды для личного потребления и других.

Объектом правового регулирования отношений по использованию водных объектов являются действия граждан и юридических лиц, именуемых в законодательстве **водопользованием**.

По условиям предоставления водных объектов в пользование и числу водопользователей водопользование может быть **совместным или обособленным** (ст. 38 ВК). Водопользование будет совместным, если водный объект используется несколькими субъектами для одной или нескольких целей. Обособленное водопользование означает закрепление водного объекта независимо от формы собственности или его части за исключительно одним субъектом для целей обеспечения обороны страны и безопасности государства, а также осуществления товарного рыбоводства.

В зависимости от оснований возникновения права пользования водным объектом водопользование классифицируется на **общее и специальное**. **Общее водопользование** осуществляется гражданами на основании закона и собственного волеизъявления. Получение правоудостоверяющих документов не требуется. В соответствии со ст. 6 ВК каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд. Режим общего пользования также распространяется на береговую полосу — полоса земли вдоль водного объекта общего пользования шириной 20 м. В соответствии со ст. 27 ЗК в пределах береговой полосы запрещается приватизация земельных участков.

Специальное водопользование осуществляется гражданами и юридическими лицами на основании индивидуальных правоудостоверяющих документов, включая либо:

¹ См.: Колбасов О. С. Законодательство о водопользовании в СССР. М., 1965. С. 6–7; ВК РФ. Ст. 26, 27.

- договор водопользования;
- решение о предоставлении водного объекта в пользование;
- иные установленные экологическим законодательством документы.

В соответствии со ст. 11 ВК заинтересованным лицам необходимо заключить **договор водопользования** в случае, если целью водопользования является:

- забор воды из поверхностных водных объектов;
- использование акватории водных объектов, в том числе для рекреационных целей;
- использование водных объектов без забора водных ресурсов для целей производства электрической энергии.

Сторонами договора для водных объектов, находящихся в федеральной собственности, с одной стороны, выступает орган государственной власти субъекта РФ, а с другой — заинтересованное физическое или юридическое лицо. Договор водопользования признается заключенным с момента его государственной регистрации в государственном водном реестре. Договор может быть заключен на срок не более чем 20 лет. Договор водопользования может быть заключен по заявлению заинтересованного лица, а при предоставлении акватории для рекреационных целей — по результатам аукциона. Водопользователь может передать по договору водопользования свои права и обязанности третьему лицу с согласия органа государственной власти субъекта РФ по заявлению водопользователя о даче согласия. Порядок получения такого согласия установлен ст. 19 ВК.

Для размещения различных стационарных объектов (портов, плавучих платформ, трубопроводов и т. д.), забора воды для орошения, разведки и добычи полезных ископаемых и дноуглубительных работ, организованного отдыха, сброса сточных и дренажных вод, обеспечения обороны и безопасности, заинтересованным лицам необходимо иметь **решение о предоставлении водного объекта в пользование**, которое по ст. 26 ВК выносит орган государственной власти субъекта РФ. Для обеспечения обороны страны и безопасности государства решения о предоставлении водного объекта выносит Правительство РФ. Для вынесения решения о предоставлении водных объектов в пользование аукционная процедура не применяется, а решения принимаются по заявлению заинтересованных сторон и вступают в силу с момента регистрации этого решения в государственном водном реестре.

ВК устанавливает случаи, когда водопользование не требует ни заключения договора, ни получения решения о предоставлении водного объекта в пользование по ВК, хотя в соответствующих случаях может быть предусмотрено получение иных правоудостоверяющих

документов, предусмотренных другими законами. К примеру, для осуществления рыболовства заключение договора водопользования или получения решения о предоставлении водного объекта в пользование не требуется, однако рыболовные суда обязаны получить разрешение на рыболовство и заключить договор пользования рыбопромысловым участком в соответствии с ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биоресурсов». Добыча подземных вод требует получения лицензии на недропользование в соответствии с Законом РФ «О недрах».

За пользование водными объектами на основании договора водопользования предусматривается плата.

Право пользования водными объектами может быть **прекращено** по решению уполномоченных органов в соответствии со статьей 10 ВК на основании:

– событий и правомерных действий, таких как истечение срока пользования водным объектом, установленное договором либо решением о предоставлении водного объекта в пользование, прекращение деятельности водопользователя, передача прав и обязанностей по договору водопользования другому лицу, естественного или искусственного исчезновения водного объекта и других;

– допущенного правонарушения по решению суда;

– необходимости изъятия водного объекта для государственных или муниципальных нужд.

Прекращение права пользования осуществляется в порядке предъявления требования о прекращении права пользования. При совершении правонарушения или изъятии водного объекта для государственных или муниципальных нужд применяется процедура **принудительного прекращения права пользования водным объектом**.

В случае если основанием прекращения является правонарушение, то предъявлению требования о прекращении права пользования должно предшествовать вынесение предупреждения исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, а решение о прекращении права водопользования в этом случае выносит суд. При изъятии водного объекта для государственных и муниципальных нужд, решение суда необходимо в случае отказа водопользователя от прекращения права пользования водным объектом.

§ 4. Правовая охрана водных объектов

Пользование водными объектами, особенно для хозяйственных целей, а также прилегающими к ним природными объектами — землями, лесами, недрами, растительным миром, способно вызвать

негативные изменения в состоянии вод и тем самым оказать вредное воздействие на окружающую среду, здоровье людей и экономику страны. В целях предупреждения и устранения таких негативных изменений, в том числе восстановления водных объектов, водное законодательство устанавливает меры по **охране водных объектов от загрязнения, засорения и истощения**. Кроме того, с водами связаны такие опасные природные явления, как наводнения, разрушение берегов, плотин и других водохозяйственных сооружений, эрозия почв, образование оползней, селевых потоков, заболачивание и засоление земель, которые именуются **негативным воздействием вод** (ст. 67). Опасность этих явлений требует разработки и выполнения чрезвычайных мер, направленных на предотвращение негативного воздействия вод и ликвидации его последствий, предусмотренных, в частности, ст. 67 ВК.

Таким образом, под **правовой охраной водных объектов** следует понимать установленные нормами права меры, направленные на предотвращение загрязнения, засорения и истощения вод, сохранение, улучшение и восстановление водных объектов, а также меры по предупреждению негативного воздействия вод.

Характеризуя данный институт водного права, необходимо исходить из того, что охрана водных объектов не является абсолютно самостоятельным видом деятельности, которым должны заниматься специальные организации или органы государственной власти. Охрана водных объектов не отделима от водопользования и пользования другими природными объектами, так как именно на стадии предоставления водных объектов в пользование и определения требований, обращенных к водопользователям, по предупреждению и устранению негативных последствий хозяйственного использования вод достигается наилучший экологический эффект. Охрана вод — это, прежде всего, обязанность самих водопользователей, хотя специальные меры, скажем, по укреплению берегов, лесопосадкам и прибрежной полосе, созданию особо охраняемых водных объектов, выполняются и могут выполняться самостоятельно специальными организациями и органами вне прямой связи с водопользованием.

Общие требования охраны водных объектов установлены в Федеральном законе «Об охране окружающей среды». На этапе проектирования водопользователи обязаны учитывать последствия своей деятельности на водные и другие природные объекты (ст. 35). Они также обязаны применять наилучшие существующие технологии, устанавливать технические средства обезвреживания сточных вод (ст. 36). При решении вопроса о строительстве объектов гидроэнергетики должны учитываться реальные потребности в электрической

энергии и предусматриваться меры по охране водных объектов, водосборных площадей и экосистем в целом (ст. 40).

Специальные меры охраны водных объектов от деградации, в том числе меры обеспечения рационального водопользования, содержатся в водном законодательстве. Эти меры включают:

- установление специального режима охраны водных объектов;
- установление общих и индивидуальных прав и обязанностей водопользователей по охране вод и их рациональному использованию;
- исполнительную деятельность органов государственной власти и местного самоуправления;
- разработка комплексных схем использования и охраны вод.

Правовой режим охраны водных объектов, под которым понимается система правил и мероприятий, нацеленных на предупреждение и устранение деградации вод, включает, прежде всего, запреты и ограничения на сбросы отходов и не подвергшихся санитарной очистке сточных вод, а также на осуществление отдельных видов деятельности. В частности, запрещается сброс в водные объекты и захоронение в них отходов производства и потребления. Содержание радиоактивных веществ, пестицидов, агрохимикатов и других опасных для здоровья человека веществ в водных объектах не должно превышать естественного фона, захоронение в водных объектах ядерных материалов, радиоактивных веществ запрещено (ст. 56 ВК). Запрещается загрязнение засорение болот отходами производства и потребления, нефтепродуктами, ядохимикатами (ст. 57). На водосборных площадях подземных водных объектов, которые используются или могут быть использованы для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, не допускается размещение захоронений отходов, свалок, кладбищ. Также не разрешается орошение земель сточными водами, если это не соответствует санитарному законодательству (ст. 59). Водные объекты, обладающие особой природоохранной, научной, культурной, рекреационной и иной нематериальной значимостью, могут быть признаны Правительством РФ особо охраняемыми водными объектами (ст. 66). Такие объекты могут быть полностью или частично, постоянно или временно изъяты из хозяйственной деятельности.

Учитывая, что состояние водных объектов зависит не только от водопользования, но и от деятельности, осуществляемой на водосборной площади, водное и земельное законодательство предусматривают установление для каждого поверхностного водного объекта водоохранной зоны, в пределах которой действует режим ограничений на хозяйственную и иную деятельность (ст. 65). **Водоохранная зона** — это территория, примыкающая к береговой линии морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ и на которой действует специальный

режим осуществления хозяйственной и иной деятельности. В пределах водоохранных зон запрещены такие действия, как использование сточных вод для удобрения почв, захоронение отходов, радиоактивных, химических и иных опасных веществ, размещение кладбищ и скотомогильников, движение и стоянка транспортных средств, за исключением их проезда по дорогам и стоянки на дорогах и в специально оборудованных местах, имеющих твердое покрытие.

В состав водоохранной зоны входит прибрежная защитная полоса — часть водоохранной зоны, непосредственно примыкающая к береговой линии. Здесь действует более строгий режим хозяйственной деятельности: запрещается распашка земель, выпас сельскохозяйственных животных, размещение отвалов размываемых грунтов. Ширина водоохранной зоны зависит от вида водного объекта и его размеров. Так, для рек и ручьев в зависимости от их протяженности ширина водоохранной зоны колеблется от 50 до 200 метров. Ширина водоохранной зоны моря составляет 500 метров. Внешние границы водоохранных зон и прибрежных защитных полос закрепляются на местности специальными информационными знаками.

Вторую группу мер охраны водных объектов образуют **общие и индивидуальные права и обязанности водопользователей** по охране и рациональному использованию вод. ВК возлагает на водопользователей такие общие обязанности, как обязанности не допускать причинение вреда окружающей среде, своевременно осуществлять мероприятия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на водных объектах, вести учет объема забора и сброса сточных вод, вести наблюдение за состоянием водных объектов и водоохранными зонами (ст. 39). Кроме того, водопользователи, использующие водные объекты для теплоэнергетики и атомной энергетики, обязаны соблюдать температурный режим водных объектов, т. е. не допускать изменения естественного температурного фона (ст. 62). При эксплуатации водохозяйственных систем водопользователи не могут осуществлять сброс сточных вод, не подвергшихся санитарной очистке или не соответствующих требованиям технических регламентов (ст. 60).

Охрана водных объектов от деградации обеспечивается **исполнительной деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления**, отвечающих за регулирование использования и охрану вод. В интересах охраны водных объектов, Федеральное агентство водных ресурсов ведет государственный водный реестр, Росгидромет осуществляет мониторинг состояния водных объектов. По каждому речному бассейну Федеральным агентством водных ресурсов готовятся схемы комплексного использования и охраны водных объектов. В целях выявления правонарушений и обеспечения соблюдения

водопользователями требований водного законодательства осуществляется государственный надзор за использованием и охраной водных объектов (ст. 36). Полномочия по ведению надзора возложены на территориальные органы Росприроднадзора.

Важным правовым механизмом обеспечения охраны водных объектов является **нормирование**. Статья 35 ВК предусматривает установление следующих нормативов и иных качественных показателей для водных объектов:

- нормативов допустимых воздействий на водные объекты;
- нормативов предельно допустимых концентраций химических, радиоактивных веществ, микроорганизмов и других показателей качества воды в водных объектах (ПДК);
- целевых показателей качества воды в водных объектах;
- нормативов допустимых сбросов с объектов водопользования.

Нормативы допустимых воздействий на водные объекты разрабатываются Росводресурсы на основании предельно допустимых концентраций химических, радиоактивных веществ, микроорганизмов и иных показателей качества воды в водных объектах (нормативы ПДК). Они определяются по каждому бассейну водного объекта с учетом природной особенности территории и содержат допустимую величину антропогенной нагрузки и массу вредных веществ, которая может поступить в водный объект. **Нормативы ПДК** определяют показатель максимально допустимого содержания в водных объектах химических и биологических веществ. В отличие от нормативов допустимых воздействий, которые могут быть различными по каждому водному объекту, нормативы ПДК едины для всех водоемов и водотоков и определяют по каждому загрязняющему веществу его допустимую максимальную концентрацию. Этот показатель определяется исходя из назначения водного объекта и, по сути, не учитывает естественные различия в качестве вод.

Целевые показатели качества воды устанавливаются для каждого речного бассейна или его части с учетом, с одной стороны, природных особенностей водного объекта, а с другой — условий целевого использования водных объектов. ВК возлагает обязанность на Правительство РФ по разработке и принятию порядка утверждения целевых показателей водных объектов.

Лимиты (предельный объем) забора водных ресурсов и сброса сточных вод, устанавливаемые Росводресурсы для каждого речного бассейна.

Квоты забора водных ресурсов и сброса сточных вод утверждаются Росводресурсы и выделяются для каждого субъекта РФ как часть лимита.

Нормативы допустимых сбросов разрабатываются водопользователями, эксплуатирующими источники сбросов сточных вод в водные объекты (промышленные предприятия, централизованные и нецентрализованные системы водоснабжения и водоотведения), в соответствии с нормативами допустимого воздействия на водные объекты и утверждаются Росводресурсы. При невозможности соблюдения водопользователями нормативов ПДС Росприроднадзор может устанавливать лимиты на сбросы веществ в водные объекты на основе разрешений. Они устанавливаются на период, необходимый для достижения нормативов ПДС.

Нормативы и иные меры охраны водных объектов определяются в **комплексных схемах использования и охраны вод**. Схемы разрабатываются Росводресурсы для каждого речного бассейна сроком на 10 лет и утверждаются Миприроды. Они устанавливают целевые показатели качества воды в водных объектах, перечень водохозяйственных мероприятий по охране водных объектов, водохозяйственные балансы, лимиты забора водных ресурсов и сброса сточных вод для речных бассейнов, квоты забора и сброса, устанавливаемые по каждому субъекту РФ, количественные и качественные показатели водных ресурсов и параметры водопользования, которые включают материалы о состоянии водных объектов, их использовании. На основе таких материалов определяется допустимая антропогенная нагрузка на водные объекты, мероприятия по охране водных объектов, водохозяйственные мероприятия, водохозяйственные балансы, лимиты забора воды, квоты забора и сброса сточных вод, необходимые финансовые ресурсы, а также другие необходимые мероприятия. На основе схем комплексного использования и охраны водных объектов, которые являются обязательными для соблюдения органами государственной власти и местного самоуправления, принимаются решения о предоставлении водных объектов в пользование и определяются условия водопользования.

§ 5. Правовая охрана озера Байкал

Озеро Байкал — это самое глубокое озеро на планете, крупнейший водный резервуар пресной воды. По площади оно занимает шестое место среди крупнейших озер мира и является средой обитания 2630 видов животных, из которых 2/3 являются эндемичными. В 1996 году Байкал был внесен в Список объектов Всемирного наследия ЮНЕСКО¹.

¹ Байкал. www.wikipedia.org

Правовой режим озера Байкал и прилегающей территории определяется Федеральным законом «Об охране озера Байкал» 1999 года¹. В целях охраны озера Байкал как уникальной экологической системы и объекта всемирного наследия ст. 2 предусматривается экологическое зонирование Байкальской природной территории. Установленные зоны включают:

- центральную экологическую зону;
- буферную экологическую зону;
- экологическую зону атмосферного влияния.

На Байкальской природной территории действуют ограничения хозяйственной деятельности, вызывающей химическое, физическое и биологическое загрязнение озера. Строительство новых и реконструкция действующих хозяйственных объектов осуществляется при наличии положительного заключения государственной экспертизы проектной документации таких объектов. На этой территории запрещены многие виды природопользования (заготовка древесины, добыча полезных ископаемых, некоторые виды строительства, реконструкции предприятий, перевод земель лесного фонда в другие категории и др.)². Кроме того, в целях охраны экосистемы озера Байкал специально устанавливаются общие допустимые уловы некоторых видов водных биоресурсов, нормативы допустимых воздействий на уникальную систему озера Байкал³. В соответствии со ст. 17 Федерального закона «Об охране озера Байкал» юридические лица, осуществляющие хозяйственную деятельность на Байкальской природной территории, обязаны иметь экологические паспорта хозяйственных объектов.

§ 6. Правовое регулирование использования и охраны морей России

Территорию РФ омывает 12 морей и одно — Каспийское — море-озеро, общая акватория которых составляет 7 млн кв. км⁴. Моря имеют важное экономическое и экологическое значение. Они являются средой обитания морских биоресурсов, используются в качестве транспортного пути, являются естественным поглотителем углекислого газа — одного из газов, вызывающих парниковый эффект, играют важную роль в климатической системе планеты. Моря делятся на два вида: **внутреннее море или внутренние морские воды и**

¹ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2220.

² СЗ РФ. 2001. № 37. Ст. 3687.

³ БНА ФОИВ. № 26. 28.06.2010.

⁴ Моря России // www.wwf.ru

территориальное море РФ. Внутренние морские воды охватывают акваторию и воды портов, заливов, лиманов и континентальных морей, также называемые внутригосударственными историческими морями¹. За пределами морской государственной границы РФ расположена **прилежащая зона**, внешняя граница которой находится на расстоянии 24 миль, отмеряемых от исходных линий. Прилежащая зона является одновременно частью **исключительной экономической зоны РФ**, которая охватывает акваторию на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, а также воздушное пространство над ней. В соответствии со ст. 67 Конституции РФ Россия обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне.

Правовой режим моря в пределах территории РФ, а также прилежащей и экономической зоны определяется, наряду с водным законодательством, также международными договорами РФ. В системе международного морского права основное место занимает кодифицирующий акт — Конвенция по морскому праву, принятая 10 декабря 1982 г. и вступившая в силу 16 ноября 1994 г. Россия ратифицировала Конвенцию 26 февраля 1997 г.² Конвенция содержит правила по использованию и охране морской среды и ее природных ресурсов от негативного воздействия. Кроме этой Конвенции, Протоколом 1992 года об изменениях Международной конвенции о создании Международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью 1971 г. определен порядок гражданско-правовой ответственности за загрязнение моря нефтяными разливами и предусматривает обязанность организаций, занимающихся перевозкой нефти, платить взносы в учрежденный Международный фонд. Также вопросам гражданско-правовой ответственности судов посвящена Международная конвенция ответственности и компенсации за ущерб в связи с перевозкой морем опасных и вредных веществ 1969 г., ратифицированная Россией в 2000 г. Различными международными соглашениями также регулируются отношения по поводу использования и охраны морских биоресурсов — ведения рыболовного промысла, добычи и охраны морских млекопитающих, охраны белого медведя, ведения китобойного промысла. Заключены соглашения по охране и использованию региональных морей — Балтийского, Черного и Каспийского. Своего рода кодифицирующее значение имеет Соглашение 1995 года об осуществлении Конвенции ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 г., которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими.

¹ Например, Белое, Карское, Лаптевых, Восточно-Сибирское и другие.

² СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1013.

В системе российского водного законодательства правовые требования использования и охраны морских вод и морских природных ресурсов установлены Федеральным законом от 31 июля 1998 г. «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне РФ»¹, от 17 декабря 1998 г. «Об исключительной экономической зоне РФ»², а также, частично, Федеральным законом от 30 ноября 1995 г. «О континентальном шельфе РФ»³. По отношению к использованию и охране морей в границах РФ действует также общий порядок, предусмотренный ВК, подзаконными нормативными правовыми актами.

Морские воды РФ используются для таких целей, как судоходство, рыболовство и добыча водных биологических ресурсов, разработка недр, ведение научных исследований, строительство искусственных сооружений, прокладка трубопроводов. Они осуществляются в соответствии с общим порядком приобретения права водопользования, предусмотренным ВК.

За пределами территории РФ в прилегающей зоне действует ограниченная юрисдикция, включающая право контроля за соблюдением только таможенных, фискальных, иммиграционных или санитарных правил и право контроля за извлечением со дна моря археологических и исторических объектов. Здесь не применяется порядок водопользования, установленный ВК и принятыми в его исполнение подзаконными актами, хотя действуют правила, связанные с обязанностью не причинять ущерба прибрежному государству и нести гражданско-правовую ответственность в соответствии с нормами международного права за загрязнение морских вод РФ и ее природных объектов.

Подобным образом реализуется юрисдикция РФ в ее исключительной экономической зоне, которая включает право контроля и применения мер гражданско-правовой ответственности в соответствии с нормами международного права по отношению к морским научным исследованиям, защите и сохранению морской среды от загрязнения с любых источников. На этот район не распространяется суверенитет РФ⁴, а действуют лишь некоторые суверенные права в строго определенных областях и конкретном объеме. В частности, РФ в соответствии с Конвенцией по морскому праву и Федеральным законом «Об исключительной экономической зоне РФ», обладает суверенным правом на разведку, разработку, промысел и сохранение живых и неживых ресурсов, разведку морского дна и его недр, геологическое из-

¹ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3833.

² СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6273.

³ СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694.

⁴ Суверенитет — верховенство и независимость власти / Юридический энциклопедический словарь. М., 1987. С. 459.

учение, разведку и разработку минеральных ресурсов дна, промысел «сидячих» видов, создание и эксплуатацию искусственных островов, осуществление морской научно-исследовательской деятельности. Иностранцы субъекты осуществляют промысел живых и минеральных ресурсов в соответствии с российской разрешительной системой. Хозяйственная деятельность в исключительной экономической зоне РФ всеми субъектами осуществляется при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Все водопользователи в пределах морской территории РФ и исключительной экономической зоны обязаны соблюдать требования по охране морской среды от загрязнения и других негативных воздействий. Во внутренних морских водах и на территориальном море запрещается захоронение и сброс отходов, вредных веществ и других материалов. В исключительной экономической зоне сброс допускается, но только при соблюдении установленных для этого условий¹. Не допускается сброс с судов опасных веществ, а сброс других вредных веществ ограничен. Сброс нефти и нефтепродуктов с танкеров допускается при соблюдении таких условий, как интенсивность сброса и объем сбрасываемой нефти. Захоронение твердых радиоактивных отходов в морях запрещается.

Сброс вредных веществ осуществляется в соответствии со специально установленными для морской среды нормативами предельно допустимых концентраций вредных веществ и нормативов предельно допустимых вредных воздействий на морскую среду и природные ресурсы внутренних морских вод и территориального моря².

Особо регулируются вопросы аварийного загрязнения моря нефтью и другими опасными веществами. Предусмотрен порядок передачи сообщений о загрязнении морской среды, в соответствии с которым суда обязаны передавать в спасательно-координационные центры. В целях предупреждения загрязнения суда должны быть оснащены средствами мониторинга.

Отношения по компенсации вреда, причиненного загрязнением нефтью в результате аварии, регулируются на основе принципа ограниченной ответственности судов. Ограничение ответственности

¹ Постановление Правительства РФ от 3 октября 2000 г. № 748 «Условия сброса вредных веществ в исключительной экономической зоне РФ в процессе нормальной эксплуатации судов, других плавучих средств, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений».

² Постановление Правительства РФ от 10 марта 2000 г. № 208 «Об утверждении правил разработки и утверждения нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ и нормативов предельно допустимых вредных воздействий на морскую среду и природные ресурсы внутренних морских вод и территориального моря РФ» // СЗ РФ. 2000. № 12. Ст. 1287.

допускается при условии страхования ответственности. Дополнительно предусматривается создание Международного фонда компенсации вреда от загрязнения нефтью. Государства обязаны обеспечить внесение в Международный фонд ежегодных взносов. Во исполнение этих положений РФ обязала платить взносы в Международный фонд организации – получатели перевезенных морем нефти и нефтепродуктов¹.

Контрольные вопросы

1. По каким признакам определяется предмет водного права?
2. Что входит в сферу правового регулирования водного законодательства?
3. Что относится к основаниям возникновения отношений водопользования?
4. Какие меры охраны водных объектов предусмотрены водным законодательством?
5. Какие ограничения землепользования введены на прилегающих к водным объектам землям?

Список рекомендуемой литературы

1. Водное законодательство и экологические вызовы: сборник статей. 2012.
2. Колбасов О. С. Водное законодательство в СССР. М., 1972.
3. Колбасов О. С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М., 1972.
4. Краснова И. О. Новый Водный кодекс РФ — правовое регулирование водных отношений / Аграрное и земельное право. 2006. № 11. С. 82–105.
5. Сиваков Д. О. Водное право: учебно-практическое пособие. М., 2007.
6. Сиваков Д. О. Тенденции правового регулирования водохозяйственной деятельности. М., 2012.

¹ СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 2024.

Глава 20.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЛЕСОВ (ЛЕСНОЕ ПРАВО)

План главы

1. Общая характеристика и принципы лесного законодательства
2. Объекты и субъекты лесных отношений
3. Виды использования лесов. Предоставление лесных участков.
Договор купли-продажи лесных насаждений
4. Охрана, защита и воспроизводство лесов
Контрольные вопросы
Список рекомендуемой литературы

§ 1. Общая характеристика и принципы лесного законодательства

Леса России — один из важнейших возобновляемых природных ресурсов, составляют более четверти мировых запасов древесины и выполняют важнейшие средообразующие и средозащитные функции. Лесные экосистемы России играют важную роль в глобальном цикле углерода. По данным государственного лесного реестра, на 1 января 2010 г. общая площадь земель Российской Федерации, занятая лесами, составляет 1183,7 млн га¹.

Законодательство Российской Федерации в области охраны и использования лесов состоит из Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 года, других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, издаваемых ими в пределах своих полномочий.

Лесное законодательство регулирует лесные отношения, а имущественные отношения, связанные с оборотом лесных участков и лесных насаждений, регулируются гражданским законодательством, а также Земельным кодексом РФ, если иное не установлено Лесным кодексом РФ, другими федеральными законами.

¹ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2010 году». М., 2011.

Основными принципами лесного законодательства являются:

1) устойчивое управление лесами, сохранение биологического разнообразия, повышение экологического и ресурсного потенциала лесов;

2) сохранение и усиление средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных функций лесов в интересах обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду;

3) использование лесов с учетом их глобального экологического значения, длительности выращивания и иных свойств лесов;

4) обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах;

5) воспроизводство, улучшение породного состава и качества лесов, повышение их продуктивности;

6) обеспечение охраны и защиты лесов;

7) участие граждан, общественных объединений в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на леса при их использовании, охране, защите и воспроизводстве в установленных законодательством Российской Федерации порядке и формах;

8) использование лесов способами, не наносящими вреда окружающей среде и здоровью человека;

9) установление категорий защитности лесов и деление лесов на виды в зависимости от экологического, экономического и социального значения лесов, их местоположения и выполняемых ими функций;

10) недопустимость осуществления использования лесов органами государственной власти и органами местного самоуправления;

11) платность использования лесов.

Одним из основных принципов лесного законодательства РФ названо сохранение биологического разнообразия лесов. Этому вопросу уделяется большое внимание в Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года¹. Меры по сохранению биоразнообразия направлены на сохранение и восстановление разнообразия и устойчивости лесов, достаточного для поддержания способности лесных систем к саморегуляции и компенсации последствий в результате природных катаклизмов и антропогенной деятельности. Леса России представляют собой широкий спектр местообитаний для растений, животных и микроорганизмов. Лесное биоразнообразие обеспечивает население страны необходи-

¹ Утверждена приказом Минпромторга России и Минсельхоза России от 31.10.2008 № 248/482.

мыми ресурсами и экосистемными услугами, начиная от лесоматериалов и недревесных лесных ресурсов, завершая смягчением последствий изменений климата, а также имеет большое социальное и культурное значение для коренных народов и местного населения.

§ 2. Объекты и субъекты лесных отношений

В ст. 5 Лесного кодекса Российской Федерации говорится о том, что использование, охрана, защита и воспроизводство лесов осуществляется исходя из понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе.

Леса располагаются на землях лесного фонда и на землях иных категорий. Использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются в соответствии с целевым назначением земель, на которых эти леса располагаются. К землям лесного фонда относятся лесные земли и нелесные земли (ст. 101 Земельного кодекса РФ). **Лесные земли** предназначены для выращивания, рационального использования и воспроизводства лесов. Они могут быть покрыты лесной растительностью, а также временно не покрыты ею, но предназначены для ее восстановления — вырубки, гари, редины, пустоши, прогалины, площади, и иные земли. К **нелесным землям** лесного фонда относятся предназначенные для нужд лесного хозяйства земли, занятые просеками, дорогами, болотами и другие неудобные для использования земли.

Границы земель лесного фонда и границы земель иных категорий, на которых располагаются леса, определяются в соответствии с земельным законодательством, лесным законодательством и законодательством о градостроительной деятельности. Порядок использования и охраны земель лесного фонда регулируется Земельным кодексом РФ и лесным законодательством. Земли лесного фонда, согласно ст. 23 Лесного кодекса РФ, состоят из лесничеств и лесопарков. Лесничества и лесопарки также располагаются на землях: обороны и безопасности; поселений, на которых расположены городские леса; особо охраняемых природных территорий.

Леса, расположенные на землях лесного фонда, по целевому назначению подразделяются на защитные леса, эксплуатационные леса и резервные леса. Леса, расположенные на землях иных категорий, могут быть отнесены к защитным лесам (ст. 10 Лесного кодекса РФ).

К **защитным лесам** относятся леса, которые подлежат освоению в целях сохранения средообразующих, водохранимых, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов с одновременным использованием лесов при условии, если

это использование совместимо с целевым назначением защитных лесов и выполняемыми ими полезными функциями.

С учетом особенностей правового режима защитных лесов ст. 102 Лесного кодекса РФ определяются следующие категории указанных лесов:

1) леса, расположенные на особо охраняемых природных территориях;

2) леса, расположенные в водоохраных зонах;

3) леса, выполняющие функции защиты природных и иных объектов:

а) леса, расположенные в первом и втором поясах зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения;

б) защитные полосы лесов, расположенные вдоль железнодорожных путей общего пользования, федеральных автомобильных дорог общего пользования, автомобильных дорог общего пользования, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;

в) зеленые зоны и лесопарки;

г) городские леса;

д) леса, расположенные в первой, второй и третьей зонах округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов;

4) ценные леса:

а) государственные защитные лесные полосы;

б) противозерозионные леса;

в) леса, расположенные в пустынных, полупустынных, лесостепных, лесотундровых зонах, степях, горах;

г) леса, имеющие научное или историческое значение;

д) орехово-промысловые зоны;

е) лесные плодовые насаждения;

ж) ленточные боры.

К особо защитным участкам лесов относятся:

1) берегозащитные, почвозащитные участки лесов, расположенных вдоль водных объектов, склонов оврагов;

2) опушки лесов, граничащие с безлесными пространствами;

3) постоянные лесосеменные участки;

4) заповедные лесные участки;

5) участки лесов с наличием реликтовых и эндемичных растений;

6) места обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения диких животных;

7) другие особо защитные участки лесов.

В защитных лесах и на особо защитных участках лесов запрещается осуществление деятельности, несовместимой с их целевым

назначением и полезными функциями. Особо защитные участки лесов выделяются в защитных, эксплуатационных и резервных лесах.

Эксплуатационные леса подлежат освоению в целях устойчивого, максимально эффективного получения высококачественной древесины и других лесных ресурсов, продуктов их переработки с обеспечением сохранения полезных функций лесов. В эксплуатационных лесах допускаются все виды использования лесных участков, предусмотренные Лесным кодексом РФ. К **резервным** лесам относятся леса, в которых в течение двадцати лет не планируется осуществлять заготовку древесины. В резервных лесах осуществляются авиационные работы по охране и защите лесов. Использование резервных лесов допускается после их отнесения к эксплуатационным или защитным лесам.

Статья 3 Федерального закона «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» устанавливает, что **земли лесного фонда находятся в федеральной собственности**. Статья 19 Лесного кодекса РФ 1997 г. также устанавливала, что лесной фонд и расположенные на землях обороны леса находятся в федеральной собственности¹. Отнесение земель к землям лесного фонда и перевод земель лесного фонда в земли иных категорий осуществляются в порядке, установленном земельным и лесным законодательством Российской Федерации. Особенности перевода земель лесного фонда, занятых защитными лесами, или земельных участков в составе таких земель в земли других категорий регулируется ст. 11 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую». Перевод земель лесного фонда, занятых защитными лесами, или земельных участков в составе таких земель в земли других категорий разрешается в случае:

- 1) организации особо охраняемых природных территорий;
- 2) установления или изменения черты поселения;
- 3) размещения объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов.

Лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности. Формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий определяются в соответствии с земельным законодательством.

Лесным участком является земельный участок, границы которого определяются путем проведения лесоустройства. Порядок проведения

¹ См. постановление Конституционного Суда РФ № 11-П от 9 января 1998 г. «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации».

лесоустройства устанавливается Правительством Российской Федерации.

Лесоустройство включает в себя:

- проектирование лесничеств и лесопарков;
- проектирование эксплуатационных лесов, защитных лесов, резервных лесов, а также особо защитных участков лесов;
- проектирование лесных участков;
- закрепление на местности местоположения границ лесничеств, лесопарков, эксплуатационных лесов, защитных лесов, резервных лесов, особо защитных участков лесов и лесных участков;
- таксацию лесов (выявление, учет, оценка качественных и количественных характеристик лесных ресурсов);
- проектирование мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов.

При проектировании лесных участков осуществляется подготовка проектной документации о местоположении, границах, площади и об иных количественных и качественных характеристиках лесных участков. Проектирование лесных участков осуществляется в границах лесничеств и лесопарков. Целевое назначение и вид разрешенного использования лесного участка указываются в проектной документации в соответствии с лесохозяйственным регламентом и государственным лесным реестром, представляющим собой систематизированный свод документированной информации о лесах, об их использовании, охране, защите, воспроизводстве, о лесничествах и о лесопарках. Государственный кадастровый учет лесных участков осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре».

Статья 4 Лесного кодекса РФ определяет круг **субъектов** — участников лесных отношений, которыми являются: **Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, граждане и юридические лица**. Полномочия федеральных органов государственной власти в области лесных отношений перечислены в ст. 81 Лесного кодекса РФ и распределены на основе подзаконных актов. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (МПР России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов, включая управление лесным хозяйством, использование, охрану, защиту лесного фонда и воспроизводство лесов. Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по

оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере лесного хозяйства. Надзор за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор).

Кроме осуществления самостоятельных полномочий, предусмотренных ст. 82 ЛК РФ, субъектам РФ, согласно ст. 83 ЛК РФ, передано осуществление ряда полномочий Российской Федерации.

К полномочиям органов местного самоуправления в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности, относятся:

- 1) владение, пользование, распоряжение такими лесными участками;
- 2) установление ставок платы за единицу объема лесных ресурсов и ставок платы за единицу площади такого лесного участка в целях его аренды;
- 3) установление ставок платы за единицу объема древесины;
- 4) разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов, а также проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов;
- 5) осуществление муниципального лесного контроля и надзора в отношении таких лесных участков.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

§ 3. Виды использования лесов. Предоставление лесных участков. Договор купли-продажи лесных насаждений

Использование лесов осуществляется с предоставлением или без предоставления лесных участков, с изъятием или без изъятия лесных ресурсов. Использование лесов, согласно статье 25 Лесного кодекса РФ, может быть следующих видов:

- 1) заготовка древесины;
- 2) заготовка живицы;
- 3) заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов;
- 4) заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений;
- 5) ведение охотничьего хозяйства и осуществление охоты;
- 6) ведение сельского хозяйства;

7) осуществление научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности;

8) осуществление рекреационной деятельности;

9) создание лесных плантаций и их эксплуатация;

10) выращивание лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений;

11) выполнение работ по геологическому изучению недр, разработка месторождений полезных ископаемых;

12) строительство и эксплуатация водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений и специализированных портов;

13) строительство, реконструкция, эксплуатация линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов;

14) переработка древесины и иных лесных ресурсов;

15) осуществление религиозной деятельности;

16) иные виды, определенные в соответствии с частью второй ст. 6 Лесного кодекса РФ.

Право общего пользования лесами возникает на основании ст. 11 Лесного кодекса РФ, закрепляющей 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, а также недревесных лесных ресурсов. Пребывание граждан в лесах в целях охоты регулируется лесным законодательством и законодательством о животном мире. Пребывание граждан в лесах может быть ограничено в целях обеспечения: пожарной и санитарной безопасности в лесах, безопасности граждан при выполнении работ.

Леса могут использоваться для одной или нескольких целей, если иное не установлено Лесным кодексом РФ, другими федеральными законами. Виды использования лесов, признаваемые предпринимательской деятельностью, осуществляются на землях лесного фонда лицами, зарегистрированными в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Согласно ст. 71 Лесного кодекса РФ лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются юридическим лицам в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование; гражданам — в безвозмездное срочное пользование и в аренду. В аренду лесные участки предоставляются в соответствии с Лесным кодексом РФ. К договору

аренды лесного участка применяются положения об аренде, предусмотренные Гражданским кодексом РФ, если иное не установлено Лесным кодексом РФ. В постоянное (бессрочное) пользование и безвозмездное срочное пользование лесные участки предоставляются в соответствии с Земельным кодексом РФ, если иное не предусмотрено Лесным кодексом РФ.

По договору аренды лесного участка арендодатель предоставляет арендатору лесной участок для использования в целях, предусмотренных Лесным кодексом РФ. Объектом аренды могут быть только лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и прошедшие государственный кадастровый учет. Договор аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на срок от 10 до 49 лет. В случаях использования лесов, предусмотренных п. 11–13 ч. 1 ст. 25 Лесного кодекса РФ, договор аренды лесного участка заключается на срок от 1 года до 49 лет. Срок договора аренды лесного участка определяется в соответствии со сроком разрешенного использования лесов, предусмотренным лесохозяйственным регламентом. Арендатор, надлежащим образом исполнивший договор аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, по истечении его срока имеет преимущественное право на заключение договора аренды на новый срок¹.

Договор аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается по результатам аукциона по продаже права на заключение такого договора, за исключением случаев использования лесов для:

- для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства;
- выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых;
- строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений, специализированных портов;
- строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов;
- реализации приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов;
- заготовки древесины на лесных участках, предоставленных юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям для использования лесов в соответствии со ст. 43–46 настоящего Кодекса.

¹ Порядок подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и форма примерного договора аренды лесного участка утверждены приказом Рослесхоза от 26 июля 2011 г. № 319.

Лесной кодекс РФ 2006 г., в отличие от ЛК РФ 1997 г., не предусматривает выдачу лесорубочных билетов, ордеров и лесных билетов и вводит понятие **лесная декларация** — заявление об использовании лесов в соответствии с проектом освоения лесов. Лесная декларация подается ежегодно в орган исполнительной власти, которым лесные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду. Форма лесной декларации, порядок ее заполнения и подачи утверждается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Граждане, юридические лица осуществляют заготовку древесины на основании договоров аренды лесных участков, а в случае осуществления заготовки древесины без предоставления лесного участка — договоров купли-продажи лесных насаждений. Граждане осуществляют заготовку древесины для целей отопления, возведения строений и иных собственных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений.

По договору купли-продажи лесных насаждений осуществляется продажа лесных насаждений, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Купля-продажа лесных насаждений осуществляется в соответствии с Лесным кодексом РФ. К договору купли-продажи лесных насаждений применяются положения о договорах купли-продажи, предусмотренные Гражданским кодексом РФ, если иное не установлено Лесным кодексом РФ. В договоре купли-продажи лесных насаждений указывается местоположение лесных насаждений и объем подлежащей заготовке древесины. **Срок действия договора купли-продажи лесных насаждений не может превышать 1 год.**

Договор купли-продажи лесных насаждений заключается по результатам аукциона по продаже права на заключение такого договора, за исключением случаев: осуществления мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов; заготовки гражданами древесины для собственных нужд. Граждане заключают договоры купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд в порядке, установленном органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Использование лесов в Российской Федерации является платным. Согласно ст. 94 Лесного кодекса РФ за использование лесов вносится **арендная плата или плата по договору купли-продажи лесных насаждений.**

Оценка лесов (оценка лесных участков и оценка имущественных прав, возникающих при использовании лесов) осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации». Кадастровая

стоимость лесных участков может определяться в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

§ 4. Охрана, защита и воспроизводство лесов

Охрана и защита лесов осуществляются с учетом их биологических и иных особенностей и включают в себя комплекс мер по рациональному использованию и сохранению лесов от уничтожения, загрязнения и иных негативных воздействий.

Мероприятия по охране, защите, воспроизводству лесов осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий или лицами, использующими леса. Невыполнение гражданами, юридическими лицами, осуществляющими использование лесов, лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов в части охраны и защиты лесов является основанием для досрочного расторжения договоров аренды лесных участков, договоров купли-продажи лесных насаждений, а также для принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования лесным участком или права безвозмездного срочного пользования лесным участком.

Леса подлежат охране от пожаров, от загрязнения (в том числе радиоактивными веществами) и от иного негативного воздействия, а также защите от вредных организмов.

Лесные пожары продолжают оставаться одним из наиболее негативных факторов, влияющих на состояние лесов. С 2004 года лесные площади, пройденные пожарами, постоянно возрастали. Чрезвычайной пожарной обстановкой в лесах во многих субъектах Российской Федерации характеризовался 2010 год. Количество возгораний составило 34,8 тыс., огнем было пройдено 2,5 млн га. Основная причина возникновения лесных пожаров, особенно в европейской части страны, — неосторожное обращение граждан с огнем в лесу. По вине населения и от неконтролируемых сельскохозяйственных палов произошло более 70% всех возгораний¹.

Охрана лесов от пожаров включает в себя выполнение мер пожарной безопасности в лесах и тушение пожаров в лесах. Тушение пожаров в лесах, расположенных на землях лесного фонда, землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий, осуществляется в соответствии с Лесным кодексом РФ, Федеральными

¹ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2010 году». М., 2011.

законами от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», а также подзаконными актами¹.

Согласно ст. 53 Лесного кодекса РФ в целях обеспечения пожарной безопасности в лесах осуществляются следующие меры пожарной безопасности: предупреждение лесных пожаров; мониторинг пожарной опасности в лесах и лесных пожарах; разработка и утверждение планов тушения лесных пожаров; иные меры пожарной безопасности в лесах. Предупреждение лесных пожаров включает в себя противопожарное обустройство лесов и обеспечение средствами предупреждения и тушения лесных пожаров. К мерам противопожарного обустройства лесов законодатель относит: строительство, реконструкцию и эксплуатацию лесных дорог, предназначенных для охраны лесов от пожаров; строительство, реконструкцию и эксплуатацию посадочных площадок для самолетов, вертолетов, используемых в целях проведения авиационных работ по охране и защите лесов; прокладку просек, противопожарных разрывов, устройство противопожарных минерализованных полос; строительство, реконструкцию и эксплуатацию пожарных наблюдательных пунктов и пунктов сосредоточения противопожарного инвентаря; устройство пожарных водоемов и подъездов к источникам противопожарного водоснабжения; проведение работ по гидромелиорации; снижение природной пожарной опасности лесов путем регулирования породного состава лесных насаждений и проведения санитарно-оздоровительных мероприятий; проведение профилактического контролируемого противопожарного выжигания хвороста, лесной подстилки, сухой травы и других лесных горючих материалов; иные определенные Правительством Российской Федерации меры.

Мониторинг пожарной опасности в лесах и лесных пожарах включает в себя: наблюдение и контроль за пожарной опасностью в лесах и лесными пожарами; организацию системы обнаружения и учета лесных пожаров, системы наблюдения за их развитием с использованием наземных, авиационных или космических средств; организацию патрулирования лесов; прием и учет сообщений о лесных пожарах, а также оповещение населения и противопожарных служб о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах специализированными диспетчерскими службами.

Органы государственной власти, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий, ограничивают пребывание

¹ См. постановление Правительства РФ от 30 июня 2007 г. № 417 «Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах» (в ред. постановлений Правительства РФ от 01.11.2012. № 1128).

граждан в лесах и въезд в них транспортных средств, проведение в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (ст. 53.5 ЛК РФ).

При проведении мероприятий по ликвидации чрезвычайной ситуации в лесах, возникшей вследствие лесных пожаров, на лесных участках, расположенных в границах территории, признанной зоной чрезвычайной ситуации, допускается осуществление выборочных рубок и сплошных рубок лесных насаждений без предоставления лесных участков, в том числе в целях создания противопожарных разрывов. Решение об осуществлении таких рубок принимают органы государственной власти или органы местного самоуправления в пределах их полномочий.

При заключении договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, по результатам аукциона изменение условий аукциона на основании соглашения сторон такого договора или по требованию одной из его сторон не допускается. Исключение из этого правила возможно в случае, если осуществление мероприятий по ликвидации чрезвычайной ситуации, возникшей вследствие лесных пожаров или последствий этой чрезвычайной ситуации повлекло за собой существенное изменение обстоятельств, из которых стороны договора аренды лесного участка исходили при заключении такого договора, он может быть изменен или расторгнут (ч. 7 ст. 53.7 ЛК РФ).

Органы государственной власти в пределах своих полномочий разрабатывают планы тушения лесных пожаров. Федеральным законом от 29 декабря 2010 г. № 442-ФЗ ст. 82 Лесного кодекса РФ, определяющая полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений, была дополнена двумя пунктами, касающимися организации осуществления мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров в лесах, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий регионального значения (п. 7.1), и организации осуществления мер пожарной безопасности в лесах, расположенных на земельных участках, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации (п. 7.2).

В целях усиления охраны лесов от пожаров, повышения уровня противопожарной защиты лесного фонда Российской Федерации необходимо обеспечение оперативного обнаружения и тушения лесных пожаров силами наземной и авиационной охраны лесов; материально-техническое обеспечение лесопожарных служб; содержание сил и средств пожаротушения; работ по профилактике лесных пожаров; создание интегрированной системы мониторинга лесных пожаров.

Защита лесов направлена на выявление в лесах вредных организмов (растений, животных, болезнетворных организмов, способных при определенных условиях нанести вред лесам или лесным ресурсам) и предупреждение их распространения, а в случае возникновения очагов вредных организмов, отнесенных к карантинным объектам, — на их локализацию и ликвидацию. Защита лесов от вредных организмов, отнесенных к карантинным объектам, осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 15 июля 2000 г. № 99-ФЗ «О карантине растений».

Гибель насаждений в последнее десятилетие увеличилась почти в 1,5 раза по сравнению с предыдущим периодом: если в период с 1990 по 1999 г. от различных причин погибло 3017,6 тыс. га насаждений, то с 2000 по 2009 г. — около 4347,8 тыс. га¹.

Согласно ст. 55 Лесного кодекса РФ в целях обеспечения санитарной безопасности в лесах осуществляются:

1) лесозащитное районирование (определение зон слабой, средней и сильной лесопатологической угрозы);

2) лесопатологические обследования и лесопатологический мониторинг;

3) авиационные работы и наземные работы по локализации и ликвидации очагов вредных организмов;

4) санитарно-оздоровительные мероприятия (вырубка погибших и поврежденных лесных насаждений, очистка лесов от захламления, загрязнения и иного негативного воздействия);

5) установление санитарных требований к использованию лесов.

Меры санитарной безопасности на лесных участках, предоставленных в аренду, осуществляются арендаторами этих лесных участков на основании проекта освоения лесов. Правила санитарной безопасности в лесах устанавливаются Правительством РФ. Правила санитарной безопасности в лесах для каждого лесного района устанавливаются Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации².

Лесозащитные мероприятия подразделяются: на профилактические (предупредительные); меры по локализации и ликвидации очагов вредных организмов; санитарно-оздоровительные мероприятия; лесопатологические обследования и лесопатологический мониторинг.

Профилактические мероприятия направлены на привлечение насекомоядных птиц, муравьев, которые на определенном этапе

¹ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2010 году». М., 2011.

² Постановление Правительства РФ от 29 июня 2007 г. № 414 «Об утверждении Правил санитарной безопасности в лесах» // СЗ РФ. 2007. № 28. Ст. 3431.

развития популяций насекомых — вредителей леса могут предотвратить их массовое размножение. Они включают следующие виды работ: развешивание искусственных гнездовий, огораживание и расселение муравейников и т. п.

Меры по локализации и ликвидации очагов проводят в местах массового размножения вредителей с целью снижения их численности до порогового уровня и предотвращения ущерба от повреждения насаждений. Меры подразделяются как по способам проведения борьбы (наземные и авиационные), так и по используемым препаратам (химические и биологические).

К санитарно-оздоровительным мероприятиям относятся выборочные и сплошные санитарные рубки, а также выборка погибших и поврежденных деревьев; очистка лесов от захламления, загрязнения и иного негативного воздействия; уборка захламленности. Их главной целью является улучшение санитарного состояния лесов и сокращение экономического ущерба от потери древесины.

Государственный лесопатологический мониторинг — сбор, анализ и использование информации о лесопатологическом состоянии лесов, в том числе об очагах вредных организмов, отнесенных к карантинным объектам. Кроме этого, в лесах осуществляется радиационное обследование и устанавливаются зоны радиоактивного загрязнения в целях их охраны от загрязнения радиоактивными веществами.

Для сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов деревьев, кустарников, лиан, иных лесных растений, занесенных в Красную книгу РФ или Красные книги субъектов РФ, может запрещаться осуществление деятельности, негативное воздействие которой может привести к сокращению численности таких растений и ухудшению среды их обитания, либо могут устанавливаться ограничения осуществления этой деятельности.

Лесные ресурсы относятся к возобновляемым, поэтому лесное законодательство регулирует **воспроизводство лесов и лесоразведение**. Воспроизводство лесов имеет важнейшее экологическое значение. Проведение лесовосстановительных мероприятий обеспечивает своевременное восстановление лесных насаждений на вырубках, гарях и на других, не покрытых лесной растительностью землях лесного фонда. Воспроизводство лесов осуществляется путем лесовосстановления и ухода за лесами. Лесовосстановление может быть естественным, искусственным или комбинированным. Наряду с мероприятиями по лесовосстановлению в Российской Федерации проводятся работы по лесоразведению для предотвращения водной, ветровой и иной эрозии почв, создания защитных лесов и иных целей, связанных с повышением потенциала лесов. Уход за лесами представляет

собой осуществление мероприятий, направленных на повышение продуктивности лесов, сохранение их полезных функций (вырубка части деревьев, кустарников, агролесомелиоративные и иные мероприятия). Лесное семеноводство осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 17 декабря 1997 г. № 149-ФЗ «О семеноводстве» и Лесным кодексом Российской Федерации.

На севере европейской части России, в Сибири и на Дальнем Востоке, где выращивание посадочного материала для лесовосстановления сопряжено с неблагоприятными климатическими условиями, целесообразно создание тепличных комплексов, как это практикуется в Скандинавских странах, Канаде и др. Выращивание посадочного материала в закрытом грунте позволяет повысить культуру производства, механизировать трудоемкие процессы, максимально уменьшить отрицательное влияние внешних факторов на рост и развитие сеянцев древесных пород.

Контрольные вопросы

1. Дайте общую характеристику лесных отношений.
2. Перечислите и раскройте содержание основных принципов лесного законодательства.
3. Раскройте специфику объекта и субъектов лесных отношений.
4. Перечислите виды использования лесов и раскройте порядок предоставления лесных участков в пользование.
5. Раскройте понятие и содержание мер охраны, защиты и воспроизводства лесов.

Список рекомендуемой литературы

1. *Быковский В. К.* Лесное право России: учебник для магистров. М., 2012.
2. *Васильева М. И.* Пребывание граждан в лесах (свобода и ограничения) // Экологическое право. 2012. № 1.
3. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. С. А. Боголюбова // СПС «КонсультантПлюс». 2010.
4. *Нарышева Н. Г.* Право собственности на земли, занятые городскими лесами // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2010. № 12.
5. Правовой режим лесов по законодательству России и зарубежных стран / под ред. Ю. И. Шуплецов. М., 2011.
6. *Пуряева А. Ю., Пуряев А. С.* Лесное право: учебное пособие. М., 2009.

Глава 21.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЖИВОТНОГО МИРА (ФАУНИСТИЧЕСКОЕ ПРАВО)

План главы

1. Понятие, содержание, объекты и субъекты права пользования объектами животного мира
 2. Особенности государственного управления в области использования и охраны объектов животного мира
 3. Виды, способы, условия и порядок пользования объектами животного мира
 4. Меры охраны объектов животного мира и среды их обитания
 5. Правовое регулирование охоты
 6. Правовое регулирование рыболовства
- Контрольные вопросы
Список рекомендуемой литературы

§ 1. Понятие, содержание, объекты и субъекты права пользования объектами животного мира

Согласно преамбуле Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» «животный мир является **достоянием народов** Российской Федерации, неотъемлемым элементом природной среды и биологического разнообразия Земли, возобновляющимся природным ресурсом, важным регулирующим и стабилизирующим компонентом биосферы, всемерно охраняемым и рационально используемым для удовлетворения духовных и материальных потребностей граждан Российской Федерации». Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» животный мир отнесен к «природным ресурсам», к «компонентам природной среды».

Легальное определение понятия «животный мир» закреплено в ст. 1 Федерального закона «О животном мире», согласно которому **животный мир — совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации.**

В данном определении закреплены **признаки** «животного мира», позволяющие его отграничить от других объектов права пользования природными ресурсами.

Традиционно выделяются различные признаки животного мира:

1) нахождение диких животных в состоянии естественной свободы, под которой понимается непосредственная естественная связь животного с окружающей средой;

2) объект животного мира должен находиться в живом состоянии;

3) объект животного мира должен принадлежать к «дикой» фауне. Правовой режим охраны и использования домашних животных фаунистическим законодательством не регулируется;

4) «дикие» животные рассматриваются относительно территориальных границ, как естественных (границ ареалов разного уровня), так и искусственных (государственных, административных (границ населенных пунктов, административно-территориальных единиц, охраняемых природных территорий, режимных зон), хозяйственных — земельных участков, охотхозяйств). Иными словами, разнообразие режимов использования «диких» животных как объектов животного мира и, соответственно, пользование животным миром рассматривается применительно к территориальным режимам;

5) «непотребляемость объекта права — животного мира»¹, под которой понимается, что при «переходе отдельного животного с территории Российской Федерации на территорию другого государства, а также при уничтожении отдельных экземпляров в результате охоты, рыболовства и т. д. животный мир в целом как объект права собственности и объект охраны не исчезает»², однако другие авторы говорят о признаке возобновляемости животного мира.

Объектом права пользования животным миром является только живой организм. Умершие вследствие естественных причин (или умерщвленные) дикие животные не могут быть объектами охоты, рыболовства и других видов пользования животным миром³.

Колбасов О. С. отмечал, что «объектом права пользования животным миром являются не все живые организмы, обитающие в состоянии естественной свободы, а только те, которые представляют собой самостоятельные материальные объекты — предметы общественных отношений. Например, не могут быть объектами права пользования

¹ *Малая Т. Н.* Понятие, признаки и состав фаунистического фонда // Правоведение. 1998. № 3.

² Там же.

³ *Право пользования животным миром: текст лекций // В. А. Чуйков, В. С. Шахов.* Харьков, 1987. С. 14; *Колбасов О. С.* Право собственности на животный мир // Развитие аграрно-правовых наук. М., 1980. С. 56–62.

живые организмы микрофауны почвы, так как они образуют неотделимый компонент почвенного вещества. Использование и охрана почвенной микрофауны не отделяется от использования и охраны самой почвы, которая выступает как объект земельных отношений. Кроме того, из числа объектов животного мира исключаются паразитирующие организмы в тот период их жизни, когда они находятся в крови, тканях, пищевом тракте или на теле других организмов или носителями паразитов»¹.

Вместе с тем в целях индивидуализации понятия животный мир законодатель вводит понятие **объекта животного мира** — под которым понимается организм животного происхождения (дикое животное).

Пользователями животным миром могут быть граждане, индивидуальные предприниматели и юридические лица, которым законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации предоставлена возможность пользоваться животным миром.

В отличие от иных сфер природоресурсного законодательства (земельного, водного, лесного), фаунистическое законодательство представлено тремя базовыми головными законами, включающими как рамочные основы регулирования охраны и использования объектов животного мира, так и законы, стратифицированные в соответствии с основными экономическими направлениями деятельности в данной сфере: охота и рыболовство.

Таким образом, система законодательства об охране и использовании животного мира (фаунистического законодательства) базируется на следующих основополагающих федеральных законах:

- 1) от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»²;
- 2) от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»³;
- 3) от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴;
- 4) от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»⁵.

Помимо вышеперечисленных федеральных законов, отдельные аспекты использования и охраны животного мира регулируется Федеральным законом от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ

¹ Там же. С. 61—62.

² СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

³ СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

⁴ СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.

⁵ СЗ РФ. 2004. № 52. Ч. 1. Ст. 5270.

«О континентальном шельфе Российской Федерации»¹, Федеральным законом от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»², а также Федеральном законом от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»³.

Так, ст. 4 Федерального закона «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» содержит определение живых ресурсов исключительной экономической зоны. Это все виды рыб, морских млекопитающих, моллюсков, ракообразных, а также другие водные биологические ресурсы, за исключением живых организмов «сидячих видов» морского дна и его недр, использование, которых регулируется Федеральным законом «О континентальном шельфе Российской Федерации». Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» (ст. 4) дает определение природных ресурсов континентального шельфа, к которым относятся минеральные и другие неживые ресурсы морского дна и его недр, а также живые организмы (живые ресурсы). К категории живых организмов относятся «сидячие виды» — организмы, которые в период, когда возможен их промысел, находятся в неподвижном состоянии на морском дне или под ним либо не способны передвигаться иначе, как находясь в постоянном физическом контакте с морским дном или его недрами.

Целый ряд норм фаунистического законодательства корреспондируются с нормами базового кодифицированного законодательства иных сфер природоресурсного законодательства: Земельный кодекс РФ, Водный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ.

§ 2. Особенности государственного управления в области использования и охраны объектов животного мира

Государственное управление в области охраны и использования объектов животного мира осуществляют Президент РФ, Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ, специально уполномоченные органы исполнительной власти РФ: Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Министерство сельского хозяйства РФ, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральное агентство по рыболовству, а также иные уполномоченные органы власти в соответствии с их компетенцией.

¹ СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694.

² СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6273.

³ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3833.

Государственное управление в области охраны и использования объектов животного мира осуществляется посредством следующих функций: **государственный мониторинг, государственный учет и государственный кадастр, прогнозирование, государственный надзор и нормирование.**

Государственный мониторинг объектов животного мира является частью государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) и представляет собой систему регулярных наблюдений за объектами животного мира, их распространением, численностью, физическим состоянием, а также структурой, качеством и площадью среды их обитания.

Порядок ведения государственного мониторинга объектов животного мира установлен приказом Минприроды РФ от 22 декабря 2011 г. № 969 «Об утверждении Порядка ведения государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира».

В целях обеспечения государственного учета в сфере охраны и использования животного мира, сохранения и восстановления среды его обитания ведется **государственный кадастр объектов животного мира.** Государственный кадастр объектов животного мира содержит совокупность сведений о географическом распространении объектов животного мира, их численности, а также характеристику среды обитания, информацию об их хозяйственном использовании и другие необходимые данные.

Пользователи животным миром обязаны ежегодно проводить **учет** используемых ими объектов животного мира и объемов их изъятия и представлять полученные данные в Федеральную службу по надзору в сфере природопользования.

Под федеральным государственным надзором в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания понимается деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти (Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и Федеральное агентство по рыболовству в части надзора в сфере использования и охраны водных биологических ресурсов) и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований, установленных в соответствии с международными договорами РФ и действующим фаунистическим законодательством, посредством организации и проведения проверок указанных

лиц и (или) проведения мероприятий по контролю на территории обитания объектов животного мира, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности.

Федеральный государственный надзор осуществляется также в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в порядке, установленном постановлением Правительства РФ от 10 ноября 2008 г. «Об утверждении Положения о государственном контроле в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания».

Нормирование в области использования и охраны животного мира и среды его обитания заключается:

- в установлении нормативов изъятия объектов животного мира;
 - в установлении других нормативов и норм в области использования и охраны объектов животного мира и среды его обитания.
- Например, приказ Минприроды РФ от 30 апреля 2010 г. № 138 «Об утверждении нормативов изъятия охотничьих ресурсов и нормативов численности охотничьих ресурсов в охотничьих угодьях».

§ 3. Виды, способы, условия и порядок пользования объектами животного мира

Животный мир (как целостный объект) законодатель относит к природным ресурсам РФ и закрепляет, что в пределах территории России он является государственной собственностью (ст. 4 Федерального закона «О животном мире»).

Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ.

Объекты животного мира, изъятые из среды обитания, могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Отношения по владению, пользованию, распоряжению

такими животными регулируются гражданским и фаунистическим законодательством.

Вопросы владения, пользования и распоряжения животным миром относятся к совместному ведению РФ и субъектов РФ. Категория совместного ведения реализуется путем разграничения полномочий в области охраны и использования животного мира между органами государственной власти РФ (ст. 5), органами государственной власти субъектов РФ (ст. 6.1) и органами местного самоуправления (ст. 7). В соответствии со ст. 6 Российская Федерация передает ряд полномочий для осуществления органам государственной власти субъекта РФ. На региональный уровень делегируются такие важнейшие полномочия, как охрана и воспроизводство объектов животного мира; установление объемов (лимитов) их изъятия; регулирование численности; введение на территориях субъектов РФ ограничений и запретов на использование объектов животного мира; осуществление таких управленческих полномочий как мониторинг, учет, выдача разрешений на пользование объектами животного мира и т. д. Делегированные полномочия не распространяются, как правило, на объекты животного мира, находящиеся на особо охраняемых территориях федерального значения и занесенные в Красную книгу РФ. Средства на осуществление переданных полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета.

При **специальном** природопользовании объектами права являются животные, которые предоставлены в пользование соответствующим организациям и гражданам в установленном законом порядке на основании разрешения или договора. При **общедоступном** — объектами выступают отдельные свойства и качества животных, а право на такое использование обусловлено некоторыми естественными связями людей и природной среды, своеобразием потребления природных благ.

Таким образом, **пользование животным миром** можно определить как юридически обусловленную деятельность физических и юридических лиц, возникающую по основаниям, предусмотренным законодательством об охране и использовании животного мира, по изучению, добыче объектов животного мира или получению иными способами пользы от указанных объектов в целях удовлетворения материальных или духовных потребностей человека с изъятием их из среды обитания или без такового».

В ст. 34 Федерального закона «О животном мире» закреплены виды права пользования животным миром. Юридические лица и граждане могут осуществлять следующие виды пользования животным миром:

- охота;
- рыболовство, включая добычу водных беспозвоночных и морских млекопитающих;

- добыча объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам и водным биологическим ресурсам;
- использование полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира — почвообразователей, естественных санитаров окружающей среды, опылителей растений, биофильтраторов и других;
- изучение, исследование и иное использование животного мира в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных, эстетических целях без изъятия их из среды обитания;
- извлечение полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира — почвообразователей, естественных санитаров окружающей среды, опылителей растений, биофильтраторов и других;
- получение продуктов жизнедеятельности объектов животного мира.

Этот перечень не исчерпывающий. Законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ могут быть предусмотрены и другие виды пользования животным миром.

Перечень объектов животного мира, изъятие которых из среды их обитания без разрешения запрещено, определяется специально уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

Предоставление объектов животного мира в пользование осуществляется в порядке и на основаниях, предусмотренных федеральным законом о животном мире, федеральным законом об охоте и сохранении охотничьих ресурсов, федеральным законом о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов, а также гражданским, земельным, водным и лесным законодательством РФ.

Приоритет в предоставлении животного мира в пользование принадлежит российским юридическим лицам и гражданам РФ, ранее осуществлявшим в установленном порядке отдельные виды пользования животным миром на данной территории или акватории; собственникам земель, землевладельцам, располагающим соответствующими средствами и специалистами.

§ 4. Меры охраны объектов животного мира и среды их обитания

Под **правовой охраной животного мира и среды его обитания** следует понимать установленные нормами права меры, направленные на сохранение биологического разнообразия и обеспечение устойчивого

существования животного мира, а также на создание условий для устойчивого использования и воспроизводства объектов животного мира.

Охрана объектов животного мира и среды их обитания в соответствии с действующим фаунистическим законодательством осуществляется посредством:

1. Установления ограничений и запретов пользования объектами животного мира:

- на определенных территориях и акваториях;
- на определенный срок;
- ограничения или запрета использования различных орудий добычи.

2. Регулирования численности объектов животного мира.

3. Изменения вида пользования объектами животного мира — без изъятия из естественной среды обитания;

4. Сохранения мест обитания объектов животного мира.

5. Переселения, гибридизации и акклиматизации объектов животного мира.

6. Ведения Красной книги РФ и (или) Красных книг субъектов РФ и др.

Ограничения и запреты на использование животного мира. Охрана животного мира осуществляется путем установления ограничений и запретов на использование объектов животного мира (ст. 21 указанного Закона). В целях сохранения и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания осуществление отдельных видов пользования животным миром, а также пользование определенными объектами животного мира могут быть ограничены, приостановлены или полностью запрещены на определенных территориях и акваториях либо на определенные сроки. Такого рода ограничения и запреты возможны на основании решения федерального органа исполнительной власти или высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ по представлению специально уполномоченного государственного органа по охране, федеральному государственному надзору и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания в соответствии с разграничением полномочий, установленным федеральным законом о животном мире.

Сохранение объектов животного мира возможно путем изменения вида пользования животным миром с запрещением изъятия объектов животного мира из среды обитания и организации использования этих объектов без изъятия в культурно-просветительных, рекреационных и эстетических целях, включая организацию экологического туризма.

Например, ч. 2 ст. 8 Федерального закона «Об охране озера Байкал» предусматривает, что особенности охраны, вылова (добычи байкальских омуля, нерпы и других эндемичных видов водных животных (т. е. распространенных только в озере Байкал)), а также сбора эндемичных видов водных растений устанавливаются Правительством РФ.

Согласно постановлению Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 67 «Об особенностях охраны, вылова (добычи) эндемичных видов водных животных и сбора эндемичных видов водных растений озера Байкал» запрещены вылов байкальского омуля на путях нерестовых миграций, за исключением его вылова в научно-исследовательских, контрольных и рыбоводных целях, а также добыча байкальской нерпы в период шенки.

Правовая охрана среды обитания животного мира. Статья 22 Федерального закона «О животном мире» предусматривает, что любая деятельность, результатом которой является изменение среды обитания объектов животного мира и ухудшение условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, должна осуществляться с соблюдением требований, обеспечивающих охрану животного мира. Хозяйственная деятельность, связанная с использованием объектов животного мира, должна осуществляться таким образом, чтобы разрешенные для использования объекты животного мира не ухудшали собственную среду обитания и не причиняли вреда сельскому, водному и лесному хозяйству.

При размещении, проектировании и строительстве населенных пунктов, предприятий, сооружений и других объектов, совершенствовании существующих и внедрении новых технологических процессов, введении в хозяйственный оборот целинных земель заболоченных, прибрежных и занятых кустарниками территорий, мелиорации земель, осуществлении лесных пользований, проведении геологоразведочных работ, добыче полезных ископаемых, определении мест выпаса и прогона сельскохозяйственных животных, разработке туристических маршрутов и организации мест массового отдыха населения и осуществлении других видов хозяйственной деятельности должны предусматриваться и проводиться мероприятия по сохранению среды обитания объектов животного мира и условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, а также по обеспечению неприкосновенности защитных участков и акваторий.

В случаях размещения, проектирования и строительства аэродромов, железнодорожных, шоссейных, трубопроводных и других транспортных магистралей, линий электропередачи и связи, а также каналов, плотин и иных гидротехнических сооружений должны разрабатываться и осуществляться мероприятия, обеспечивающие

сохранение путей миграции объектов животного мира и мест их постоянной концентрации, в том числе в период размножения и зимовки.

Независимо от видов особо охраняемых природных территорий, для того чтобы сохранить места обитания редких, находящихся под угрозой исчезновения и ценных в хозяйственном и научном отношении объектов животного мира, выделяются защитные участки территорий и акваторий, имеющие местное значение и предназначенные для размножения, выращивания молодняка, нагула, отдыха, миграции и др.). На защитных участках территорий и акваторий запрещаются отдельные виды хозяйственной деятельности или регламентируются сроки и технологии их проведения, если они нарушают жизненные циклы объектов животного мира.

Регулирование численности животного мира. В соответствии со ст. 27 Федерального закона «О животном мире» в целях охраны здоровья населения, устранения угрозы для жизни человека, предохранения от заболеваний сельскохозяйственных и других домашних животных, предотвращения нанесения ущерба народному хозяйству, животному миру и среде его обитания осуществляются меры по регулированию численности отдельных объектов животного мира.

Регулирование численности отдельных объектов животного мира должно осуществляться способами, исключающими причинение вреда другим объектам животного мира и обеспечивающими сохранность среды их обитания. В этих случаях должны учитываться заключения научных организаций, решающих проблемы в данной области, а также этот вопрос должен согласовываться со специально уполномоченными государственными органами, осуществляющими охрану земельных, водных и лесных ресурсов.

Предотвращение заболеваний и гибели объектов животного мира при осуществлении производственных процессов, эксплуатации транспортных средств и линий связи и электропередачи. Охрана животного мира при осуществлении производственных процессов. Согласно ст. 28 Федерального закона «О животном мире» юридические лица и граждане обязаны принимать меры по предотвращению заболеваний и гибели объектов животного мира при проведении сельскохозяйственных и других работ, а также при эксплуатации ирригационных и мелиоративных систем, транспортных средств, линий связи и электропередачи.

В случае возникновения заболеваний объектов животного мира, опасных для здоровья человека и домашних животных, государственный орган ветеринарного надзора и государственный орган санитарно-эпидемиологического надзора осуществляют регистрацию

всех выявленных случаев заболеваний, они обязаны оповещать об этом органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, а также население через средства массовой информации.

Запрещается выжигание растительности, хранение и применение ядохимикатов, удобрений, других опасных для объектов животного мира и среды их обитания материалов, сырья и отходов производства без осуществления мер, гарантирующих предотвращение заболеваний и гибели объектов животного мира, а также ухудшения среды их обитания. Для того чтобы снизить вредное воздействие на животный мир, применение химических препаратов защиты растений и других препаратов должно сочетаться с осуществлением агротехнических, биологических и других мероприятий.

Правовая охрана редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира. Редкие и находящиеся под угрозой исчезновения объекты животного мира заносятся в Красную книгу РФ или Красные книги субъектов РФ. Эти объекты животного мира подлежат особой охране (ст. 24 Федерального закона «О животном мире»).

Согласно ст. 60 Федерального закона «Об охране окружающей среды» в целях охраны и учета редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов учреждаются Красная книга РФ и красные книги субъектов РФ. Растения, животные и другие организмы, относящиеся к видам, занесенным в Красные книги, повсеместно подлежат изъятию из хозяйственного использования. В целях сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов их генетических банках, а также в искусственно созданной среде обитания. Запрещается деятельность, ведущая к сокращению численности этих растений, животных и других организмов и ухудшающая среду их обитания.

Не допускаются действия, которые могут привести к гибели, сокращению численности или нарушению среды обитания объектов животного мира, занесенных в красные книги. Юридические лица и граждане, осуществляющие хозяйственную деятельность на территориях и акваториях, где обитают животные, занесенные в красные книги, несут ответственность за сохранение и воспроизводство этих объектов животного мира в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ.

Оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу РФ, допускается в исключительных случаях на основании разрешения (распорядительная лицензия).

Согласно постановлению Правительства РФ от 19 февраля 1996 г. № 158 «О Красной книге Российской Федерации» Красная книга

РФ ведется Федеральной службой по надзору в сфере природопользования. В основе ее ведения лежат систематически обновляемые данные о состоянии и распространении редких и находящихся под угрозой исчезновения видов (подвидов, популяций) диких животных и дикорастущих растений и грибов, обитающих (произрастающих) на территории России, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ. Красная книга РФ — это официальный документ, содержащий свод сведений об указанных объектах животного и растительного мира, а также о необходимых мерах по их охране и восстановлению.

Изъятие из естественной природной среды объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу РФ, допускается в исключительных случаях в порядке, установленном законодательством РФ.

Правила добывания объектов животного мира, при надлежащих к видам, занесенным в Красную книгу РФ, утверждены постановлением Правительства РФ от 6 января 1997 г. № 13, согласно которому добывание объектов животного мира, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу РФ, допускается в исключительных случаях в целях сохранения этих объектов, регулирования их численности, охраны здоровья населения, устранения угрозы для жизни человека, предохранения от массовых заболеваний сельскохозяйственных и других домашних животных, обеспечения традиционных нужд коренных малочисленных народов и в иных целях.

Добывание объектов животного мира производится только на основании разрешения, выдаваемого Федеральной службой по надзору в сфере природопользования.

§ 5. Правовое регулирование охоты

Федеральный закон от 24 июля 2009 г. №209-ФЗ «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов»¹ определяет охоту как **деятельность, связанную с поиском, отслеживанием, преследованием охотничьих ресурсов, их добычей, первичной переработкой и транспортировкой. Охота является одним из основных видов использования животного мира.**

Ключевым для понятия охоты является определение объекта охоты — охотничьих ресурсов, к которым, согласно российскому законодательству, на территории Российской Федерации относятся:

¹ СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.

1) млекопитающие: копытные животные: кабан, кабарга, дикий северный олень, косули, лось, благородный олень, пятнистый олень, лань, овцебык, муфлон, сайгак, серна, сибирский горный козел, туры, снежный баран, гибриды зубра с бизоном, домашним скотом;

2) медведи;

3) пушные животные: волк, шакал, лисица, корсак, песец, енотовидная собака, енот-полоскун, рысь, россомаха, барсук, куницы, соболь, харза, дикие кошки, ласка, горноста́й, солонгой, колонок, хори, норки, выдра, зайцы, дикий кролик, бобры, сурки, суслики, кроты, бурундуки, летяга, белки, хомяки, ондатра, водяная полевка;

4) птицы: гуси, казарки, утки, глухари, тетерев, рябчик, куропатки, перепела, кеклик, фазаны, улары, пастушок, обыкновенный погоньш, коростель, камышница, лысуха, чибис, тулес, хрустан, камнешарка, турухтан, травник, улиты, мородунка, веретенники, кроншнепы, бекасы, дупеля, гаршнеп, вальдшнеп, саджа, голуби, горлицы.

Поскольку животный мир как объект охоты невозможно отделить от места обитания, законодатель также вводит понятие **охотничьи угодья**, под которыми понимается определенная территория, которая включает земли, правовой режим которых допускает осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, следующих видов:

1) охотничьи угодья, которые используются юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями (закрепленные охотничьи угодья);

2) общедоступные охотничьи угодья, в которых физические лица имеют право свободно пребывать в целях охоты не менее 20% от общей площади охотничьих угодий субъекта РФ.

Охотничьи угодья могут использоваться для осуществления одного или нескольких видов охоты.

В соответствии с целевым назначением могут осуществляться следующие виды охоты:

1) промысловая охота;

2) любительская и спортивная охота;

3) охота в целях осуществления научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности;

4) охота в целях регулирования численности охотничьих ресурсов;

5) охота в целях акклиматизации, переселения и гибридизации охотничьих ресурсов;

6) охота в целях содержания и разведения охотничьих ресурсов в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания;

7) охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности

коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, охота, осуществляемая лицами, которые не относятся к указанным народам, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и для которых охота является основой существования (далее — охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности).

Промысловая охота осуществляется:

1) в закрепленных охотничьих угодьях на основании охотхозяйственного соглашения или при наличии путевки (документа, подтверждающего заключение договора об оказании услуг в сфере охотничьего хозяйства), а также разрешения на добычу охотничьих ресурсов;

2) общедоступных охотничьих угодьях при наличии разрешения на добычу охотничьих ресурсов.

Любительская и спортивная охота осуществляется физическими лицами, в закрепленных охотничьих угодьях и общедоступных охотничьих угодьях.

Любительская и спортивная охота в закрепленных охотничьих угодьях осуществляется при наличии путевки (документа, подтверждающего заключение договора об оказании услуг в сфере охотничьего хозяйства) и разрешения на добычу охотничьих ресурсов.

При наличии путевки и разрешения на добычу охотничьих ресурсов, выданного юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, охотники также приобретают право свободного пребывания в целях охоты в закрепленных за этим юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем охотничьих угодьях.

Охота в целях регулирования численности охотничьих ресурсов в закрепленных охотничьих угодьях осуществляется юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, заключившими охотхозяйственные соглашения.

Субъектами в сфере охоты являются **охотники, которыми** признаются физические лица, сведения о которых содержатся в государственном охотхозяйственном реестре, или иностранные граждане, временно пребывающие в Российской Федерации и заключившие договор об оказании услуг в сфере охотничьего хозяйства. К охотнику также приравнивается работник юридического лица или индивидуального предпринимателя, выполняющий обязанности, связанные с осуществлением охоты и сохранением охотничьих ресурсов, на основании трудового или гражданско-правового договора.

Охотник и приравненный к нему работник юридического лица или индивидуального предпринимателя должны иметь:

1) охотничий билет;

2) разрешение на хранение и ношение охотничьего оружия, выданное в порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об оружии», за исключением случаев осуществления охоты с применением орудий охоты, не относящихся в соответствии с указанным Федеральным законом к охотничьему оружию (выдается органами исполнительной власти субъекта РФ без ограничения срока действия и территории).

Основой осуществления охоты и сохранения охотничьих ресурсов являются правила охоты. Правила охоты утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти и обязательны для исполнения физическими лицами и юридическими лицами, осуществляющими виды деятельности в сфере охотничьего хозяйства.

Правилами охоты устанавливаются:

- 1) ограничения охоты;
- 2) требования к охоте на копытных животных;
- 3) требования к охоте на медведей;
- 4) требования к охоте на пушных животных;
- 5) требования к охоте на боровую дичь, степную и полевую дичь, болотно-луговую дичь, водоплавающую дичь, горную дичь и иную дичь;
- 6) требования к охоте с собаками охотничьих пород и ловчими птицами;
- 7) требования к отлову и отстрелу охотничьих ресурсов;
- 8) требования к сохранению охотничьих ресурсов, в том числе к регулированию их численности;
- 9) требования к продукции охоты;
- 10) иные параметры осуществления охоты.

На основе правил охоты высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) определяет виды разрешенной охоты и параметры осуществления охоты в соответствующих охотничьих угодьях.

Правила использования объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам, утверждаются для каждого субъекта Российской Федерации органами государственной власти в соответствии с их полномочиями.

Объем добычи охотничьих ресурсов определяется в соответствии с лимитом добычи охотничьих ресурсов (**объем допустимой годовой добычи охотничьих ресурсов**), который утверждается для каждого субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в

срок не позднее 1 августа текущего года на период до 1 августа следующего года.

По согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти утверждается лимит добычи кабарги, дикого северного оленя, благородного оленя, косулей, лося, овцебыка, серны, сибирского горного козла, тура, снежного барана, рыси, соболя.

При исчислении лимита добычи охотничьих ресурсов учитываются их численность, размещение в среде обитания, динамика состояния и другие данные государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания, документированная информация государственного охотхозяйственного реестра, данные федерального государственного статистического наблюдения в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов.

Лимит добычи охотничьих ресурсов исчисляется на основе нормативов допустимого изъятия охотничьих ресурсов и нормативов численности охотничьих ресурсов в охотничьих угодьях, утвержденных приказом Минприроды России от 30 апреля 2010 г. № 138¹.

В документе об утверждении лимита добычи охотничьих ресурсов указываются объем изъятия в отношении каждого вида охотничьих ресурсов, при необходимости их пол и возраст, а также квота добычи охотничьих ресурсов для каждого охотничьего угодья.

Квота добычи охотничьих ресурсов (часть лимита добычи охотничьих ресурсов) в отношении каждого закрепленного охотничьего угодья определяется в соответствии с заявками, представленными юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, заключившими охотхозяйственные соглашения.

Любой вид охоты может осуществляться только после получения **разрешения на добычу охотничьих ресурсов**, допускающего отлов или отстрел одной или нескольких особей диких животных, если иное не предусмотрено законодательством. Разрешения на добычу охотничьих ресурсов выдаются физическим лицам и юридическим лицам, у которых возникло право на добычу охотничьих ресурсов.

Бланк разрешения на добычу охотничьих ресурсов является документом строгой отчетности, имеет учетные серию и номер.

В разрешении на добычу охотничьих ресурсов указываются:

- 1) сведения об охотнике и охотничьем билете;
- 2) вид охоты, который предполагается осуществлять;
- 3) сведения о добываемых охотничьих ресурсах;
- 4) количество добываемых охотничьих ресурсов;
- 5) сроки охоты и места охоты.

¹ РГ. № 138. 25.06.2010.

Выдача разрешений на добычу охотничьих ресурсов осуществляется:

1) физическому лицу, в случаях осуществления им охоты:

а) в закрепленных охотничьих угодьях — юридическим лицом и индивидуальным предпринимателем, заключившими охотхозяйственные соглашения;

б) в общедоступных охотничьих угодьях — органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

в) на особо охраняемых природных территориях — природоохранными учреждениями, предусмотренными законодательством об особо охраняемых природных территориях;

2) физическому лицу (работнику юридического лица или индивидуального предпринимателя, выполняющему обязанности, связанные с осуществлением охоты и сохранением охотничьих ресурсов, на основании трудового или гражданско-правового договора) — юридическим лицом и индивидуальным предпринимателем, заключившими охотхозяйственные соглашения.

Разрешение на добычу копытных животных и медведей выдается на отлов или отстрел одной особи таких животных. В отношении остальных видов охотничьих ресурсов такое разрешение выдается на отлов или отстрел:

1) конкретного количества особей (если в отношении охотничьих ресурсов установлен лимит их добычи);

2) количества охотничьих ресурсов в пределах нормы допустимой добычи в день или в сезон (если в отношении охотничьих ресурсов не установлен лимит их добычи).

Разрешение на добычу охотничьих ресурсов действует в указанном в нем месте охоты и в указанные в нем даты и сроки, которые не могут превышать срок сезона охоты.

В целях привлечения инвестиций в охотничье хозяйство с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями заключаются **охотхозяйственные соглашения** на срок от двадцати до сорока девяти лет.

По охотхозяйственному соглашению одна сторона (юридическое лицо или индивидуальный предприниматель) обязуется обеспечить проведение мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания и создание охотничьей инфраструктуры, а другая сторона (орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации) обязуется предоставить в аренду на срок, равный сроку действия охотхозяйственного соглашения, земельные участки и лесные участки и право на добычу охотничьих ресурсов в границах охотничьих угодий.

В целях обеспечения сохранения охотничьих ресурсов и их рационального использования могут устанавливаться следующие ограничения охоты:

- 1) запрет охоты в определенных охотничьих угодьях;
- 2) запрет охоты в отношении отдельных видов охотничьих ресурсов;
- 3) запрет охоты в отношении охотничьих ресурсов определенных пола и возраста;
- 4) установление допустимых для использования орудий охоты, способов охоты, транспортных средств, собак охотничьих пород и ловчих птиц;
- 5) определение сроков охоты;
- 6) иные установленные в соответствии с федеральными законами ограничения охоты.

Орудия охоты и способы охоты должны соответствовать международным стандартам на гуманный отлов диких животных. Помимо этого специальные федеральные органы власти и управления, а также исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации и юридические лица (индивидуальные предприниматели) обязаны осуществлять следующие меры охраны охотничьих ресурсов:

1. Защита охотничьих ресурсов от болезней.

Защита охотничьих ресурсов от болезней осуществляется в соответствии с Федеральным законом «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов» и законодательством Российской Федерации о ветеринарии. К ветеринарно-профилактическим и противоэпизоотическим мероприятиям относятся проведение учета и изъятие особей диких животных, инфицированных заразными болезнями, использование ветеринарных препаратов, в том числе посредством их добавления в корм диким животным, а также другие мероприятия, перечень которых утверждается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

2. Предупреждение гибели при сельскохозяйственной и иной деятельности, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций.

Согласно требованиям законодательства при осуществлении сельскохозяйственной и иной деятельности строительство объектов, эксплуатация транспортных средств, внедрение новых технологических процессов, применение ядохимикатов должны осуществляться с соблюдением утвержденных Правительством Российской Федерации требований о предотвращении гибели охотничьих ресурсов.

3. Воспроизводство охотничьих ресурсов.

Воспроизводство охотничьих ресурсов осуществляется в целях поддержания или увеличения численности охотничьих ресурсов, а также в иных целях сохранения охотничьих ресурсов путем естественного, искусственного или комбинированного воспроизводства охотничьих ресурсов.

4. Регулирование численности охотных ресурсов.

Регулирование численности охотничьих ресурсов осуществляется в целях поддержания численности охотничьих ресурсов, предотвращения возникновения и распространения болезней охотничьих ресурсов, нанесения ущерба здоровью граждан, объектам животного мира и среде их обитания.

5. Акклиматизация, переселение, гибридизация охотных ресурсов. Акклиматизация, переселение, гибридизация охотничьих ресурсов проводятся в целях расселения охотничьих ресурсов в новой для них среде обитания и обеспечения сохранения их видового разнообразия.

6. Содержание и разведение охотничьих ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания.

7. Зонирование охраны охотных ресурсов — создание особо защищенных участков леса с их ограниченным использованием.

8. Выполнение требований и условий охраны животных и мест их обитания при градостроительной деятельности.

§ 6. Правовое регулирование рыболовства

Под общим понятием **рыболовства** согласно ст. 1 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»¹ понимается деятельность по добыче (вылову) водных биоресурсов, к которым относится не только рыбы, но и водные беспозвоночные, водные млекопитающие, водоросли, другие животные и растения, находящиеся в состоянии естественной свободы, а также в предусмотренных законодательством случаях деятельность по приемке, обработке, перегрузке, транспортировке, хранению и выгрузке уловов водных биоресурсов, производству рыбной и иной продукции из водных биоресурсов.

Рыболовство осуществляется как во внутренних водах Российской Федерации, в том числе внутренних морских водах Российской Федерации, а также на территориальном море Российской Федерации, континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, так и в мировом океане.

Для судов, находящихся в открытом водном пространстве вне пределов Российской Федерации, плавающих под Государственным флагом Российской Федерации и приписанных к портам Российской Федерации, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации, также применимы положения Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

¹ СЗ РФ. 2004. № 52. Ч. 1. Ст. 5270.

Водные биоресурсы находятся в федеральной собственности, в свою очередь, водные биоресурсы, обитающие в прудах, обводненных карьерах, могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной и частной собственности.

Граждане и юридические лица могут осуществлять **следующие виды рыболовства**:

- 1) промышленное рыболовство;
- 2) прибрежное рыболовство;
- 3) рыболовство в научно-исследовательских и контрольных целях;
- 4) рыболовство в учебных и культурно-просветительских целях;
- 5) рыболовство в целях товарного рыболовства, воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов;
- 6) любительское и спортивное рыболовство;
- 7) рыболовство в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Существует определенная разница между понятием **промышленное и прибрежное рыболовство**. **Прибрежное рыболовство** осуществляется с предоставлением рыбопромыслового участка во внутренних морских водах Российской Федерации, в территориальном море Российской Федерации, а также без предоставления рыбопромыслового участка в определенных Правительством Российской Федерации районах континентального шельфа Российской Федерации и исключительной экономической зоны Российской Федерации.

Промышленное рыболовство может осуществляться как во внутренних водоемах, так и в Мировом океане, в этом случае главным является принадлежность (юрисдикция) самого судна.

Водные биоресурсы могут использоваться для осуществления одного или нескольких видов рыболовства. Так, в акватории морей или на реках возможно и любительское, и спортивное, научное, товарное, иное рыболовство.

Необходимо также различать любительское, спортивное рыболовство и рыболовство, представляющее собой предпринимательскую деятельность (промышленное, прибрежное, товарное рыболовство).

Для осуществления рыболовства как предпринимательской деятельности необходима регистрация юридического лица, получение разрешений и квот на добычу. В этом случае рыболовство запрещается осуществлять иностранным лицам с судов, принадлежащих иностранным юридическим лицам. Любительское и спортивное рыболовство

возможно без регистрации, однако при соблюдении правил рыболовства и в большинстве случаев при наличии разрешения на вылов водных биоресурсов.

Рыболовство осуществляется, как правило, в отношении водных биоресурсов, общий допустимый улов которых устанавливается в виде квот на улов.

Квотирование вылова является международной практикой, призванной регулировать как объемы допустимого уровня изъятия биоресурсов, так и охрану, воспроизводство биоресурсов.

Объем добычи (вылова) водных биоресурсов, общий допустимый улов которых не устанавливается, определяется по заявлению лица, у которого возникает право на добычу (вылов) водных биоресурсов.

В российском законодательстве установлены достаточно сложные, ступенчатые категории объектов добычи ресурсов, различающиеся, как правило, по территориальному признаку.

Они представляют собой:

- 1) рыбохозяйственные бассейны, охватывающие целые регионы;
- 2) водные объекты рыбохозяйственного значения;
- 3) рыбохозяйственные участки.

Рыбохозяйственные бассейны (всего 8 бассейнов) включают в себя моря и озера с бассейнами впадающих в них рек, а также иные водные объекты рыбохозяйственного значения.

Устанавливаются следующие рыбохозяйственные бассейны:

- 1) Азово-Черноморский;
- 2) Байкальский;
- 3) Волжско-Каспийский;
- 4) Восточно-Сибирский;
- 5) Дальневосточный;
- 6) Западно-Сибирский;
- 7) Западный;
- 8) Северный.

Рыбохозяйственные бассейны — это огромные территории, являющиеся основанием для учета и управления. Так, например, к Азово-Черноморскому бассейну относятся — Черное и Азовское море, все водные объекты 11 субъектов Российской Федерации, таких как Адыгея, Калмыкия, Краснодарский край, Ставропольский край, Волгоградская, Воронежская, Ростовская, Саратовская, Тульская области.

К водным объектам рыбохозяйственного значения относятся водные объекты, которые используются или могут быть использованы для добычи (вылова) водных биоресурсов. Это территории второго уровня, включенные в рыбохозяйственные бассейны. К ним относятся бассейны рек, озер.

Рыбопромысловые участки — это третий по величине объект рыболовства, призванный конкретизировать, локализовать участок для вылова биоресурсов.

Рыбопромысловый участок состоит из акватории водного объекта рыбохозяйственного значения или ее части. Рыбопромысловый участок формируется в определенных границах для осуществления промышленного рыболовства во внутренних водах Российской Федерации, за исключением внутренних морских вод Российской Федерации (в пресноводных водных объектах), прибрежного рыболовства, товарного рыбоводства, рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а также для организации любительского и спортивного рыболовства. Границы рыбопромыслового участка определяются в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства. Рыбопромысловый участок может использоваться в одной или нескольких из указанных целей.

Перечень рыбопромысловых участков, включающих в себя акватории внутренних вод Российской Федерации, в том числе внутренних морских вод Российской Федерации и территориального моря Российской Федерации, утверждается органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства.

Граждане вправе осуществлять любительское и спортивное рыболовство на водных объектах общего пользования свободно и бесплатно, если иное не предусмотрено Федеральным законом. Ограничения любительского и спортивного рыболовства могут устанавливаться на как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Любительское и спортивное рыболовство может осуществляться как с условием возвращения добытых (выловленных) водных биоресурсов в среду их обитания, так и без этого условия.

Любительское и спортивное рыболовство в прудах, обводненных карьерах, находящихся в собственности граждан или юридических лиц, осуществляется с согласия их собственников.

Рыбопромысловые участки предоставляются юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям для организации любительского и спортивного рыболовства на основании договоров, любительское и спортивное рыболовство осуществляется гражданами при наличии путевки (документа, подтверждающего заключение договора

возмездного оказания услуг в области любительского и спортивного рыболовства).

Услуги в области любительского и спортивного рыболовства оказываются на основании договоров возмездного оказания услуг в соответствии с гражданским законодательством.

В целях рационального использования рыбных ресурсов, а также их воспроизводства и охраны, вводится государственное квотирование вылова (добычи) по всем категориям (видам) добываемых ресурсов, по объему добычи, повремени, по территории вылова, по сезонности. Распределения общих допустимых уловов водных биоресурсов применительно к видам квот их добычи (вылова) определяется Правительством Российской Федерации.

Промышленные квоты пресноводных водных объектов распределяются между субъектами Российской Федерации в порядке, устанавливаемом федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства.

Распределение общих допустимых уловов водных биоресурсов осуществляется в соответствии с нормативными правовыми актами, предусмотренными настоящей статьей, и методическими рекомендациями, утвержденными федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства.

Промышленные квоты и прибрежные квоты, а также квоты добычи (вылова) водных биоресурсов для Российской Федерации в районах действия международных договоров Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов распределяются между лицами, осуществляющими рыболовство на судах рыбопромыслового флота, принадлежащих им на праве собственности путем заключения с ними договоров о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов на десять лет на основании данных государственного рыбохозяйственного реестра об объеме добытых (выловленных) такими лицами водных биоресурсов за девять лет, предшествующих расчетному году.

Квоты добычи (вылова) водных биоресурсов для организации любительского и спортивного рыболовства распределяются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

По договору о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов одна сторона — орган государственной власти — обязуется предоставить право на добычу (вылов) водных биоресурсов другой стороне — юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю.

Федеральный Закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» дает достаточно сложную конструкцию (перечень) оснований для осуществления рыбохозяйственной деятельности.

К ним относятся :

- 1) **Договор** о предоставлении рыбопромыслового участка;
- 2) **Договор** о закреплении квот на добычу биоресурсов;
- 3) **Решение** о предоставлении водных биоресурсов в пользование;
- 4) **Договор** пользования водными биоресурсами;
- 5) **Разрешение** на добычу (вылов) биоресурсов.

Договор о предоставлении рыбопромыслового участка

По договору о предоставлении рыбопромыслового участка одна сторона — орган государственной власти обязуется предоставить другой стороне — юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю право на добычу (вылов) водных биоресурсов на рыбопромысловом участке.

В договоре о предоставлении рыбопромыслового участка указываются его стороны, предмет договора, срок его действия, вид рыболовства и иные условия.

Договор о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления добычи (вылова) рыб заключается на срок от десяти до двадцати пяти лет с указанием условий добычи

Договор о предоставлении рыбопромыслового участка заключается по результатам конкурса на право заключения такого договора.

Для осуществления промышленного рыболовства в пресноводных водных объектах и прибрежного рыболовства во внутренних морских водах Российской Федерации, в территориальном море Российской Федерации право на добычу (вылов) водных биоресурсов возникает у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на основании договора **о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов и договора о предоставлении рыбопромыслового участка**, за исключением случаев, если осуществление указанных видов рыболовства допускается без предоставления рыбопромыслового участка.

В договоре о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов указываются его стороны, предмет договора, срок его действия, вид рыболовства и иные условия.

Договор о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов может заключаться по результатам аукциона в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Решение о предоставлении водных биоресурсов в пользование принимается для осуществления:

- 1) рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях;
- 2) рыболовства в учебных и культурно-просветительских целях;

3) рыболовства в целях товарного рыболовства, воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов;

4) рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Договор пользования водными биоресурсами

Договор пользования водными биоресурсами заключается в целях осуществления промышленного и прибрежного рыболовства в отношении видов водных биоресурсов, общий допустимый улов которых не устанавливается, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

По договору пользования водными биоресурсами одна сторона — орган государственной власти обязуется предоставить другой стороне — юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю право на добычу (вылов) водных биоресурсов.

Разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов

Разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов выдается при осуществлении:

- 1) промышленного рыболовства;
- 2) прибрежного рыболовства;
- 3) рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях;
- 4) рыболовства в учебных и культурно-просветительских целях;
- 5) рыболовства в целях товарного рыболовства, воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов;
- 6) организации любительского и спортивного рыболовства;
- 7) в иных предусмотренных Федеральным законом случаях.

На основании предоставленного рыбохозяйственного участка устанавливаются Правила рыболовства, включающие:

- 1) виды разрешенного рыболовства;
- 2) нормативы, включая нормы выхода продуктов переработки водных биоресурсов, в том числе икры, а также параметры и сроки разрешенного рыболовства;
- 3) ограничения рыболовства и иной деятельности, связанной с использованием водных биоресурсов;
- 4) требования к сохранению водных биоресурсов.

Управление в области рыболовства осуществляется посредством выполнения уполномоченными органами следующих функций:

1. Государственный мониторинг водных биоресурсов. Государственный мониторинг водных биоресурсов представляет собой систему регулярных наблюдений:

- 1) за распределением, численностью, качеством, воспроизводством водных биоресурсов, а также средой их обитания;
- 2) рыболовством и сохранением водных биоресурсов.

Государственный мониторинг водных биоресурсов является частью государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды).

2. Ведение рыбохозяйственного реестра.

Государственный рыбохозяйственный реестр представляет собой систематизированный свод документированной информации о водных биоресурсах, об их использовании и сохранении.

В государственном рыбохозяйственном реестре содержится документированная информация:

1) о количественных, качественных и об экономических характеристиках водных биоресурсов;

2) о рыбохозяйственных бассейнах и водных объектах рыбохозяйственного значения;

3) о юридических лицах и об индивидуальных предпринимателях, осуществляющих рыболовство:

3.1) о судах рыбопромыслового флота, в том числе о праве собственности и об иных правах на них, о типе (мощности) и классе таких судов;

3.2) об орудиях добычи (вылова) водных биоресурсов;

4) о решениях органов государственной власти и договорах, на основании которых возникает право на добычу (вылов) водных биоресурсов;

5) об уловах водных биоресурсов;

6) иная документированная информация об использовании и о сохранении водных биоресурсов.

3. Осуществление федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов.

К числу **основных мер по сохранению водных биоресурсов и среды обитания водных биоресурсов** относится:

1) рыбохозяйственная мелиорация водных объектов, включающая мероприятия по улучшению показателей гидрологического, гидрогеохимического, экологического состояния водных объектов в целях создания условий для сохранения и рационального использования водных биоресурсов;

2) искусственное воспроизводство водных биоресурсов, проводимое в целях сохранения биологического разнообразия и увеличения

численности водных биоресурсов. Искусственное воспроизводство водных биоресурсов осуществляется в соответствии с ежегодным планом проведения мероприятий по искусственному воспроизводству водных биоресурсов, утвержденным федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства;

3) акклиматизация водных биоресурсов, представляющая собой деятельность по вселению водных биоресурсов ценных видов в водные объекты рыбохозяйственного значения и созданию их устойчивых популяций в водных объектах рыбохозяйственного значения, в которых водные биоресурсы данных видов не обитали ранее или утратили свое значение;

4) установление нормативов качества воды водных объектов рыбохозяйственного значения и требований к водному режиму водных объектов рыбохозяйственного значения (ограничение объема безвозвратного изъятия поверхностных вод, обеспечение оптимального уровня воды и сбросов вод в рыбохозяйственных целях и т. д.);

5) выделение рыбоохранных зон и рыбохозяйственных заповедных зон.

Рыбоохранной зоной является территория, которая прилегает к акватории водного объекта рыбохозяйственного значения. Рыбоохранные зоны устанавливаются в целях сохранения условий для воспроизводства водных биоресурсов, и на данных территориях вводятся ограничения хозяйственной и иной деятельности.

Рыбохозяйственной заповедной зоной является водный объект или его часть с прилегающей к ним территорией, на которых устанавливается особый режим хозяйственной и иной деятельности в целях сохранения водных биоресурсов и создания условий для развития аквакультуры и рыболовства. В рыбохозяйственных заповедных зонах хозяйственная и иная деятельность может быть запрещена полностью или частично либо постоянно или временно;

6) установление требований о сохранении водных биоресурсов и среды их обитания при осуществлении градостроительной и иной деятельности, а также мер охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биоресурсов.

Контрольные вопросы

1. Раскройте понятие, содержание, объекты и субъекты права пользования объектами животного мира.
2. Выделите особенности государственного управления в области использования и охраны объектов животного мира.
3. Перечислите виды, способы, условия и порядок пользования объектами животного мира.

4. Раскройте содержание мер охраны объектов животного мира и среды их обитания.
5. Выделите особенности правового регулирования охоты и рыболовства.

Список рекомендуемой литературы

1. *Краев Н. В., Миньков С. И.* Законодательство о гуманном отношении к животным // СПС «КонсультантПлюс». 2011.
2. *Краева В. Н.* Правовое регулирование пользования охотничьими ресурсами на закрепленных охотничьих угодьях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 28 с.
3. Комментарий к Федеральному закону от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (постатейный) / под ред. О. Л. Дубовик // СПС «КонсультантПлюс», 2011.
4. *Сиваков Д. О.* Особенности договорных отношений в области рыбного хозяйства // Журнал российского права. 2011. № 2. С. 55–62.

Глава 22.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА (АТМОСФЕРНОЕ ПРАВО)

План главы

1. Понятие атмосферного воздуха и общие эколого-правовые проблемы его охраны
 2. Правовые меры охраны атмосферного воздуха
 3. Правовая охрана озонового слоя Земли и климатической системы
- Контрольные вопросы
Список рекомендуемой литературы

§ 1. Понятие атмосферного воздуха и общие эколого-правовые проблемы его охраны

Атмосферный воздух играет огромную роль в жизни общества. Трудно переоценить его экологическое и экономическое значение как природного ресурса. Атмосферный воздух является жизненно важным компонентом окружающей природной среды, неотъемлемой частью среды обитания человека, растений и животных, как сказано в преамбуле к Федеральному закону «Об охране атмосферного воздуха»¹.

Загрязнение воздушного бассейна является ключевым фактором, оказывающим негативное воздействие на состояние природной среды. По данным Всемирной организации здравоохранения, от 40 до 50% заболеваний человека в наше время могут быть связаны с изменением окружающей среды и, в первую очередь, с загрязнением атмосферы².

В соответствии со ст. 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды» объектами охраны окружающей среды являются атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство.

Атмосферный воздух — это жизненно важный компонент окружающей природной среды, представляющий собой естественную смесь

¹ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

² *Боголюбов С. А.* Экологическое право: учебник. М., 2004.

газов атмосферы, находящуюся за пределами жилых, производственных и иных помещений.

Озоновый слой — это часть атмосферного воздуха, расположенная на высоте от 20 до 50 км, предохраняющая живые организмы от радиационного и ультрафиолетового воздействия. Правовому регулированию и охране подлежат производство и применение озоноразрушающих веществ, изменения целостности озонового слоя, температурного режима и т. п.

Важное значение имеет озоновый слой для поддержания температурного баланса на Земле, сочетая в себе парниковые и антипарниковые свойства. Он же — активный участник формирования погоды — служит, по мнению специалистов, аккумулятором и преобразователем энергии, вносимой в атмосферу волновым излучением Солнца¹.

В середине XX века стало понятным надвигающееся разрушение озонового слоя как одно из проявлений антропогенной деформации окружающей среды, ведущей к нарушению функционирования экологических систем и биосферы Земли. Озон, находящийся на высоте около 30 км от земной поверхности, представляет собой тончайший слой толщиной около 3 мм и является одним из обязательных условий сохранения жизни на нашей планете, так как защищает ее от ультрафиолетового излучения на биомассу планктона — главного производителя кислорода, на все живое, произрастающее и двигающееся на Земле.

В соответствие с Федеральным законом от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» регулируются общественные отношения в области охраны атмосферного воздуха, предусматривающие улучшение состояния атмосферного воздуха, предотвращение и снижение вредных химических, физических, биологических и иных воздействий, вызывающих неблагоприятные последствия для населения, растительного и животного мира. Охрана атмосферного воздуха осуществляется посредством:

- нормирования качества атмосферного воздуха и вредных физических воздействий на атмосферный воздух (существуют гигиенические и экологические нормативы, технические нормативы выбросов, предельно допустимые выбросы, временно согласованные выбросы);
- государственной регистрации вредных (загрязняющих) веществ и потенциально опасных веществ;
- установлением требования о том, что производство и использование топлива на территории РФ допускаются только при наличии

¹ Данилов-Данильян В. И. Экология, охрана природы и экологическая безопасность. М., 1997.

сертификатов, подтверждающих соответствие топлива требованиям охраны атмосферного воздуха;

– обязанности граждан и юридических лиц, имеющих стационарные и передвижные источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и др.

Кроме того, Закон запрещает:

– выбросы в атмосферный воздух веществ, степень опасности которых для жизни и здоровья человека и для окружающей природной среды не установлена;

– 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 (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух;

– производство и эксплуатацию транспортных и иных передвижных средств, содержание вредных (загрязняющих) веществ, в выбросах которых превышает установленные технические нормативы выбросов.

§ 2. Правовые меры охраны атмосферного воздуха

В соответствии со ст. 14. Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» установление лимитов на выбросы, сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, лимитов на размещение отходов производства и потребления, а также установление платы за негативное воздействие на окружающую среду являются одними из методов экономического регулирования в области охраны окружающей среды.

В целях предотвращения негативного воздействия на окружающую среду хозяйственной или иной деятельности для юридических и физических лиц — природопользователей устанавливаются в том числе следующие нормативы допустимого воздействия на окружающую среду:

– нормативы допустимых выбросов и сбросов загрязняющих веществ и микроорганизмов;

– нормативы образования отходов и лимиты на их размещение.

Для оценки состояния атмосферного воздуха законодательством РФ устанавливаются нормативы выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух. Нормативы являются едиными для всей территории страны. Но с учетом природно-климатических особенностей и повышенной социальной ценности отдельных территорий (заповедников, заказников, национальных парков, курортных

или иных рекреационных зон) могут устанавливаться более строгие нормативы предельно допустимых вредных воздействий на воздух.

Нормативы предельно допустимых выбросов (ПДВ) вредных веществ стационарными и передвижными источниками загрязнения учитывают производственную мощность конкретных объектов и их совокупность в пределах города или иного населенного пункта так, чтобы сумма их выбросов с учетом перспектив развития данного района не привела к превышению вредных веществ в атмосферном воздухе. Устанавливаются также и нормативы предельно допустимых концентраций (ПДК) загрязняющих веществ в атмосферном воздухе и нормативы предельно допустимых уровней вредных физических воздействий, и ряд других.

Выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарным источником допускается на основании разрешения, выданного территориальным органом федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды — Минприроды России.

Разрешением на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух устанавливаются предельно допустимые выбросы и другие условия, которые обеспечивают охрану атмосферного воздуха.

Порядок выдачи разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух при эксплуатации транспортных и иных передвижных средств устанавливается федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды. Вредные физические воздействия на атмосферный воздух допускаются на основании разрешений, выданных в порядке, определенном Правительством Российской Федерации¹.

При отсутствии разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредные физические воздействия на атмосферный воздух, а также при нарушении условий, предусмотренных данными разрешениями, выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредные физические воздействия на него могут быть ограничены, приостановлены или прекращены в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Порядок выдачи разрешений на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух установлен Административным регламентом Федеральной службы по экологическому, технологическому и

¹ Постановление Правительства РФ от 2 марта 2000 г. № 183 «О нормативах выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него». М., 2000.

атомному надзору по исполнению государственной функции по выдаче разрешений на выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, утвержденный приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 31 октября 2008 г. № 288.

Государственный надзор за охраной атмосферного воздуха должен обеспечить соблюдение¹:

- условий, установленных разрешениями на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и на вредные физические воздействия на него;

- стандартов, нормативов, правил и иных требований охраны атмосферного воздуха, в том числе проведения производственного контроля за охраной атмосферного воздуха;

- режима санитарно-защитных зон объектов, имеющих стационарные источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух;

- выполнения федеральных целевых программ охраны атмосферного воздуха, программ субъектов Российской Федерации охраны атмосферного воздуха и выполнения мероприятий по его охране;

- иных требований законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха.

Государственный надзор за охраной атмосферного воздуха осуществляет Росприроднадзор и его территориальные органы в порядке, определенном Правительством Российской Федерации².

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации организуют и проводят государственный контроль (государственный экологический контроль) за охраной атмосферного воздуха, за исключением контроля на объектах хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю.

Производственный контроль за охраной атмосферного воздуха осуществляют юридические лица, которые имеют источники вредных

¹ Положение о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401 (в ред. постановлений Правительства РФ от 21.01.2006 № 23, от 14.12.2006 № 767, от 29.05.2008 № 404, от 07.11.2008 № 814, от 27.01.2009 № 43, от 08.08.2009 № 649, от 01.12.2009 № 975, от 20.02.2010 № 67, от 15.06.2010 № 438, от 13.09.2010 № 717, от 24.03.2011 № 210, от 06.10.2011 № 817, от 05.12.2011 № 996, от 11.10.2012 № 1037)).

² Положение о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования (утв. постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 (в ред. постановлений Правительства РФ от 20.10.2006 № 620, от 20.12.2006 № 780, от 24.05.2007 № 315, от 16.04.2008 № 282, от 29.05.2008 № 404, от 07.11.2008 № 814, от 27.01.2009 № 43, от 08.08.2009 № 649, от 01.12.2009 № 975, от 27.01.2010 № 31, от 28.03.2010 № 191, от 15.06.2010 № 438, от 26.07.2010 № 549, от 13.09.2010 № 717, от 12.10.2010 № 820, от 24.03.2011 № 210, от 08.10.2012 № 1027)).

химических, биологических и физических воздействий на атмосферный воздух и которые назначают лиц, ответственных за проведение производственного контроля за охраной атмосферного воздуха, и (или) организуют экологические службы.

Юридические лица, которые имеют источники вредных химических, биологических и физических воздействий на атмосферный воздух, должны осуществлять охрану атмосферного воздуха в соответствии с законодательством Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха.

Сведения о лицах, ответственных за проведение производственного контроля за охраной атмосферного воздуха, и об организации экологических служб на объектах хозяйственной и иной деятельности, а также результаты производственного контроля за охраной атмосферного воздуха представляются в соответствующий орган исполнительной власти, осуществляющий надзор в области охраны окружающей среды.

Новой мерой по охране атмосферного воздуха является сертификация. Производство и использование топлива, а также производство и использование на территории РФ технических, технологических установок, двигателей, транспортных и иных передвижных средств и установок на территории Российской Федерации допускаются только при наличии сертификатов, подтверждающих соответствие требованиям охраны атмосферного воздуха.

В законодательстве предусмотрены мероприятия по защите населения при изменении состояния атмосферного воздуха, угрожающем жизни и здоровью людей. В городских и иных поселениях органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления организуют работы по регулированию выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух в периоды неблагоприятных метеорологических условий. При получении прогнозов неблагоприятных метеорологических условий юридические лица, имеющие источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, обязаны проводить мероприятия по уменьшению выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, согласованные с территориальными органами специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха, обеспечивающими контроль за проведением и эффективностью указанных мероприятий.

При изменении состояния атмосферного воздуха, которое вызвано аварийными выбросами вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и при котором создается угроза жизни и здоровью человека, принимаются экстренные меры по защите населения в соответствии с законодательством Российской Федерации о

защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В законодательстве предусматривается ряд запретительных мер, связанных с охраной атмосферного воздуха¹. В частности запрещается:

– выброс в атмосферный воздух веществ, степень опасности которых для жизни и здоровья человека и для окружающей природной среды не установлена;

– внедрение новой техники, технологий, материалов, веществ и другой продукции, а также применение технологического оборудования и других технических средств, если они не отвечают установленным законодательством требованиям охраны атмосферного воздуха;

– проектирование, размещение и строительство объектов хозяйственной и иной деятельности, функционирование которых может привести к неблагоприятным изменениям климата и озонового слоя Земли, ухудшению здоровья людей, уничтожению генетического фонда растений и генетического фонда животных, наступлению необратимых последствий для людей и окружающей природной среды;

– 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 (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух;

– производство и эксплуатация транспортных и иных передвижных средств, содержание вредных (загрязняющих) веществ в выбросах которых превышает установленные технические нормативы выбросов.

§ 3. Правовая охрана озонового слоя Земли и климатической системы

В соответствии со ст. 54 Федерального закона «Об охране окружающей среды» охрана озонового слоя атмосферы от экологически опасных изменений обеспечивается посредством регулирования производства и использования веществ, разрушающих озоновый слой атмосферы, в соответствии с международными договорами Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, а также законодательством Российской Федерации.

В 1977 г. Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП) был принят Мировой план действий по озоновому слою, предусмотревший необходимость изучения воздействия озонового слоя и его разрывов

¹ СЗ РФ. 1999. Ст. 2222.

на ультрафиолетовую радиацию и заболеваемость людей (документ носил научный характер).

В 1985 г. в Вене состоялась конференция, принявшая Конвенцию об охране озонового слоя. Был установлен список веществ, отрицательно влияющих на озоновый слой, и установлены обязанности государств по поэтапному снижению производства и использованию этих веществ. Решающим стало подписание Монреальского протокола в 1987 г. По веществам, разрушающим озоновый слой, согласно которому устанавливался контроль за производством и использованием фреонов и хлорфторуглеродов, наиболее разрушающих озоновый слой.

В соответствии с международным соглашением министерства и ведомства, предприятия, учреждения, организации обязаны сократить и в последующем полностью прекратить производство и использование химических веществ, вредно воздействующих на озоновый слой. 24 мая 1995 г. было принято постановление Правительства РФ № 526 «О первоочередных мерах по выполнению Венской конвенции об охране озонового слоя и Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой».

Было установлено, что с 1 января 1996 г. ввоз и вывоз *озоноразрушающих веществ* и содержащей их продукции в страны, являющиеся Сторонами Венской конвенции и Монреальского протокола, осуществляются по соответствующим лицензиям. Ввоз в Российскую Федерацию озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции из стран, не являющихся Сторонами Венской конвенции и Монреальского протокола, а также вывоз из Российской Федерации озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции в страны был запрещен. Постановлением Правительства РФ от 8 мая 1996 г. № 563 утверждено Положение о порядке ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции.

Постановлением Правительства РФ от 5 мая 1999 г. № 490 «Об усилении мер государственного регулирования производства и потребления озоноразрушающих веществ в Российской Федерации» было установлено, что с 1 августа 1999 г. производство на территории России озоноразрушающих веществ осуществляется по специальным квотам, исходя из расчетных ставок, сроков и других требований Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой.

Постановлением Правительства РФ от 8 мая 1996 г. № 563 были утверждены Перечень озоноразрушающих веществ и Перечень продукции, содержащей озоноразрушающие вещества, ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из Российской Федерации которых подлежит государственному регулированию.

Обязательства по ограничению выбросов диоксида углерода в атмосферу зафиксированы в Киотском протоколе к Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1997 г.

Российская Федерация ратифицировала Киотский протокол Федеральным законом от 4 ноября 2004 г. № 128-ФЗ.

Важным документом в области охраны атмосферного воздуха является Климатическая доктрина Российской Федерации, утвержденная распоряжением Президента Российской Федерации от 17 декабря 2009 г. № 861-рп.

В Доктрине подчеркивается, что изменение климата является одной из важнейших международных проблем XXI века, которая выходит за рамки научной проблемы и представляет собой комплексную междисциплинарную проблему, охватывающую экологические, экономические и социальные аспекты устойчивого развития Российской Федерации. При этом особенную обеспокоенность вызывает беспрецедентно высокая скорость глобального потепления, наблюдаемая в течение последних десятилетий. Современная наука предоставляет все более веские основания в подтверждение того, что хозяйственная деятельность человека, связанная прежде всего с выбросами парниковых газов в результате сжигания ископаемого топлива, оказывает заметное влияние на климат.

Изменения климата многообразны и проявляются, в частности, в изменении частоты и интенсивности климатических аномалий и экстремальных погодных явлений. В течение XXI века высока вероятность ускорения динамики наблюдаемых изменений климата.

Ожидаемые изменения климата неизбежно отразятся на жизни людей, на состоянии животного и растительного мира во всех регионах планеты, а в некоторых из них станут ощутимой угрозой для благополучия населения и устойчивого развития. Указанные факторы определяют необходимость учета изменений климата в качестве одного из ключевых долговременных факторов безопасности Российской Федерации и выдвигают проблему глобального изменения климата в ее национальном и международном измерениях в число приоритетов политики Российской Федерации. Последствия изменений климата проявляются на глобальном, региональном, субрегиональном и национальном уровнях.

Глобальное изменение климата создает для Российской Федерации (с учетом размеров ее территории, географического положения, исключительного разнообразия климатических условий, структуры экономики, демографических проблем и геополитических интересов) ситуацию, которая предполагает необходимость заблаговременного формирования всеобъемлющего и взвешенного подхода

государства к проблемам климата и смежным вопросам на основе комплексного научного анализа экологических, экономических и социальных факторов.

Согласно Климатической доктрине стратегической целью политики в области климата является обеспечение безопасного и устойчивого развития Российской Федерации, включая институциональный, экономический, экологический и социальный, в том числе демографический, аспекты развития в условиях изменяющегося климата и возникновения соответствующих угроз. При этом основными принципами политики в области климата являются:

- глобальный характер интересов Российской Федерации в отношении изменений климата и их последствий;

- приоритет национальных интересов при разработке и реализации политики в области климата;

- ясность и информационная открытость политики в области климата;

- признание необходимости действий как внутри страны, так и в рамках полноправного международного партнерства Российской Федерации в международных исследовательских программах и проектах, касающихся изменений климата;

- всесторонность учета возможных потерь и выгод, связанных с изменениями климата;

- предосторожность при планировании и реализации мер по обеспечению защищенности человека, экономики и государства от неблагоприятных последствий изменений климата.

Основными задачами политики в области климата являются:

- укрепление и развитие информационной и научной основы политики в области климата, включая усиление научно-технического и технологического потенциала Российской Федерации, обеспечивающего максимальную полноту и достоверность информации о состоянии климатической системы, воздействиях на климат, его происходящих и будущих изменениях и об их последствиях;

- разработка и реализация оперативных и долгосрочных мер по адаптации к изменениям климата;

- разработка и реализация оперативных и долгосрочных мер по смягчению антропогенного воздействия на климат;

- участие в инициативах международного сообщества в решении вопросов, связанных с изменениями климата и смежными проблемами.

Своевременное выявление и оценка связанных с изменениями климата угроз устойчивому развитию и безопасности Российской Федерации, включая угрозы обороноспособности, экономике, состоя-

нию окружающей среды, жизни и здоровью населения, относятся к числу приоритетов политики в области климата.

Доктриной также определены основные направления политики в области климата, которыми являются:

- развитие нормативно-правовой базы и организация государственного регулирования в области изменений климата;
- развитие экономических механизмов, связанных с реализацией мер по адаптации и смягчению антропогенного воздействия на климат;
- научное, информационное и кадровое обеспечение разработки и реализации мер по адаптации и смягчению антропогенного воздействия на климат;
- международное сотрудничество в области разработки и реализации мер по адаптации и смягчению антропогенного воздействия на климат.

Контрольные вопросы

1. Раскройте понятие атмосферного воздуха как объекта использования и охраны.
2. Перечислите правовые меры охраны атмосферного воздуха.
3. Раскройте правовой механизм охраны озонового слоя Земли и климатической системы.
4. Раскройте роль и значение Климатической доктрины Российской Федерации.

Список рекомендуемой литературы

1. *Виноградов С. В.* Международное право и охрана атмосферы / отв. ред. Н. В. Захарова. М., 1987.
2. *Краснова И. О.* Развитие института экологического нормирования и кодификация законодательства об охране окружающей среды // *Экологическое право*. 2010. № 6. С. 24–28.
3. *Соловей Ю. В.* Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере эмиссии и поглощения парниковых. М., 2006.

Глава 23. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ТЕРРИТОРИЙ

План главы

1. Понятие и виды особо охраняемых природных территорий.
Порядок учреждения и управления
 2. Правовой режим государственных природных заповедников и национальных парков
 3. Правовой режим иных особо охраняемых природных территорий
- Контрольные вопросы
Список рекомендуемой литературы

§ 1. Понятие и виды особо охраняемых природных территорий. Порядок учреждения и управления

Поскольку в современных условиях невозможно сохранить в естественном, нетронутым состоянии всю природу, то приходится прибегать к ее, так называемой, консервативной охране, т. е. сохранять в первозданном, естественном состоянии отдельные участки или объекты природы и создавать им режим особой охраны. Такие участки получили общепринятое название **«особо охраняемые природные территории»**.

Особо охраняемые природные территории предназначены для сохранения типичных и уникальных природных ландшафтов, разнообразия животного и растительного мира, охраны объектов природного и культурного наследия.

Правовые основы осуществления особой охраны природных объектов, имеющих какое-либо ценное публичное значение, в Российской Федерации установлены главой IX Федерального закона «Об охране окружающей среды», где сказано, что для охраны таких природных объектов устанавливается особый правовой режим, в том числе создаются **особо охраняемые природные территории**.

Непосредственно правовое регулирование образования и функционирования особо охраняемых природных территорий на федеральном уровне, помимо указанного закона, осуществляется Федеральным законом от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных

территориях»¹, Федеральным законом от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»², Земельным кодексом Российской Федерации. Создание и функционирование особо охраняемых природных территорий местного значения регулируется законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации³.

Согласно преамбуле Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» особо охраняемые природные территории (далее — ООПТ) — участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.

Особо охраняемые природные территории относятся к объектам общенационального достояния.

Основными целями организации, охраны и использования ООПТ является сохранение и изучение уникальных и типичных природных комплексов и объектов, достопримечательных природных образований, объектов растительного и животного мира, их генетического фонда, изучение естественных процессов в биосфере, наблюдение за изменением ее состояния (экологический мониторинг), а также экологическое воспитание и просвещение населения.

В зависимости от вида ООПТ, их физико-географических особенностей целевая направленность данных территорий может варьироваться, например, добавляться иные общественно-значимые цели, такие как организация и обеспечение отдыха населения (рекреация), оздоровление и лечение граждан и т. п.

Цели создания ООПТ обуславливают особенности их правового режима и порядка организации, которые выражены в установлении конкретных категорий (видов) ООПТ, предусмотренных в Законе «Об особо охраняемых природных территориях».

С учетом особенностей целей и режима ООПТ указанным Законом установлены следующие категории таких территорий:

¹ СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

² СЗ РФ. 1995. № 9. Ст. 713.

³ См., например: постановление Правительства МО от 26.01.2010 № 34/2 «Об утверждении Порядка организации особо охраняемых природных территорий местного значения в Московской области»; постановление Правительства Ленинградской области от 22.06.2007 № 151 «Об особо охраняемых природных территориях местного значения в Ленинградской области» и др. // СПС «КонсультантПлюс».

- государственные природные заповедники, в том числе биосферные;
- национальные парки;
- природные парки;
- государственные природные заказники;
- памятники природы;
- дендрологические парки и ботанические сады;
- лечебно-оздоровительные местности и курорты.

Однако установленный перечень не является исчерпывающим и закрытым. Уполномоченные органы государственной власти и местного самоуправления могут устанавливать и иные категории особо охраняемых природных территорий (территории, на которых находятся памятники садово-паркового искусства, охраняемые береговые линии, охраняемые речные и озерные системы, охраняемые природные ландшафты, биологические станции, зеленые зоны, городские леса и другие¹).

Особо охраняемые природные территории могут иметь федеральное, региональное или местное значение. При этом государственные природные заповедники и национальные парки могут быть только федерального значения. Государственные заказники, памятники природы, дендрологические парки и ботанические сады, лечебно-оздоровительные местности и курорты могут быть как федерального значения, так и регионального значения. Природные парки являются особо охраняемыми территориями регионального значения. Лечебно-оздоровительные местности и курорты могут создаваться на федеральном, региональном и местном уровне.

В совокупности все ООПТ на территории Российской Федерации образуют природно-заповедный фонд. Изъятие земель природно-заповедного фонда запрещается, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Для оценки состояния природно-заповедного фонда, определения перспектив развития сети данных территорий, повышения эффективности государственного надзора в области охраны и использования ООПТ, а также учета данных территорий при планировании социально-экономического развития регионов ведется Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий.

¹ Например: Положением об особо охраняемых природных территориях местного значения в сельском поселении Баранцевское Чеховского района Московской области, утвержденного решением Совета депутатов данного поселения от 30 марта 2010 г. № 3/8, предусмотрено создание, в том числе, таких категорий ООПТ на территории данного муниципального образования, как особо охраняемые водные объекты, ландшафтные парки, природные резерваты, природные рекреационные комплексы // СПС «КонсультантПлюс».

Государственный кадастр ООПТ является государственным информационным ресурсом и представляет собой систематизированный свод документированной информации об особо охраняемых природных территориях федерального, регионального и местного значения.

Государственный кадастр ООПТ включает в себя сведения о статусе этих территорий, об их географическом положении и границах, режиме особой охраны этих территорий, природопользователях, эколого-просветительской, научной, экономической, исторической и культурной ценности.

Порядок ведения государственного кадастра ООПТ установлен приказом Минприроды России от 19 марта 2012 г. № 69 «Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий»¹.

Общим и основным элементом правового режима всех ООПТ является установление режима особой охраны, которая заключается в запрете осуществления хозяйственной и иной любой деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду и ведущей к деградации и (или) уничтожению природных объектов, в целях сохранения которых были созданы соответствующие ООПТ.

На территориях ООПТ допускается выделение земельных участков частичного хозяйственного использования и осуществление ограниченной хозяйственной и рекреационной деятельности в соответствии с установленным для них особым правовым режимом.

В зависимости от значения ООПТ устанавливается право собственности на соответствующие территории со всеми находящимися в их границах природными объектами и природными ресурсами. Соответственно ООПТ федерального значения являются федеральной собственностью и находятся в ведении федеральных органов государственной власти. Исключение составляют земельные участки, которые находятся в границах курортов федерального значения и в соответствии с Федеральным законом² относятся к собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности.

Особо охраняемые природные территории регионального значения являются собственностью субъектов Российской Федерации и находятся в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Особо охраняемые природные территории местного значения являются собственностью муниципальных образований и находятся в ведении органов местного самоуправления.

¹ БНА ФОИВ. № 30. 23.07.2012.

² СЗ РФ. 2008. № 49. Ст. 5742.

Образование ряда ООПТ допускается с включением в их границы земельных участков, находящихся в частной собственности или предоставленных на иных правах различным лицам, не имеющим непосредственного отношения к функционированию ООПТ. В этом случае собственники, владельцы и пользователи земельных участков, которые оказались в границах ООПТ, обязаны соблюдать установленный в них режим особой охраны, за нарушение которого предусмотрена административная, уголовная и гражданско-правовая ответственность.

В целях защиты ООПТ от неблагоприятных антропогенных воздействий на прилегающих к ним участках земли и водного пространства могут создаваться охранные зоны или округа с регулируемым режимом хозяйственной деятельности.

Государственное управление и надзор в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения осуществляются Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти в области охраны окружающей среды — в настоящее время Министерством природных ресурсов и экологии и находящейся в его ведении Федеральной службой по надзору в сфере природопользования.

Государственное управление и надзор в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий регионального значения осуществляются органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Управление и контроль в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий местного значения осуществляются органами местного самоуправления.

Образование ООПТ осуществляется решениями органов власти соответствующего уровня: ООПТ федерального значения учреждаются постановлениями Правительства Российской Федерации, ООПТ регионального значения — актами высшего органа исполнительной власти субъектов Российской Федерации, ООПТ местного значения — актами органов местного самоуправления.

Для управления, охраны и осуществления разрешенной деятельности на ООПТ создаются одноименные соответствующие государственные и муниципальные учреждения.

Создание новых ООПТ на каждом уровне (федеральном, региональном и местном) может осуществляться на основании утвержденных документов территориального планирования — схем развития и размещения особо охраняемых природных территорий или территориальных схем охраны природы, после принятия которых органы власти могут принимать решения о резервировании земель, которые

предполагается объявить особо охраняемыми природными территориями, и об ограничении на них хозяйственной деятельности.

Всего в Российской Федерации, по данным Государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2011 году, на конец 2011 г. насчитывалось более 13 тысяч особо охраняемых природных территорий федерального, регионально-го и местного значения, общая площадь которых составляет 211 млн га или 11,7% от площади России.

§ 2. Правовой режим государственных природных заповедников и национальных парков

2.1. Государственные природные заповедники

Природные заповедники являются традиционной для России формой особо охраняемых природных территорий, возникшей еще в XIX в.

Первый государственный заповедник в России был организован в 1916 г. — Баргузинский, первоначально для охраны и воспроизводства соболя.

Государственные природные заповедники создаются исключительно для природоохранных, научно-исследовательских и эколого-просветительских целей, прежде всего, для сохранения и изучения естественного хода природных процессов и явлений, генетического фонда растительного и животного мира, отдельных видов и сообществ растений и животных, типичных и уникальных экологических систем.

Система государственных заповедников является эталонами ненарушенных природных территорий. В настоящее время в Российской Федерации насчитывается 102 государственных природных заповедника.

В соответствии с целями создания на государственные природные заповедники возлагаются следующие задачи:

- осуществление охраны природных территорий в целях сохранения биологического разнообразия и поддержания в естественном состоянии охраняемых природных комплексов и объектов;
- организация и проведение научных исследований, включая ведение Летописи природы;
- осуществление государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды);
- экологическое просвещение и развитие познавательного туризма.

Земля и все природные объекты, находящиеся на территориях государственных природных заповедников, находятся в федеральной собственности и полностью изъяты из оборота (не могут отчуждаться

и переходить от одного лица к другому иными способами). На прилегающих к территориям государственных природных заповедников участках земли и водного пространства создаются охранные зоны с ограниченным режимом природопользования.

В государственных природных заповедниках устанавливается самый строгий из всех ООПТ режим особой охраны, обусловленный необходимостью сохранения всего природного комплекса в естественном состоянии.

На территории государственного природного заповедника запрещается любая деятельность, противоречащая задачам государственного природного заповедника и режиму особой охраны его территории, установленному в положении о данном государственном природном заповеднике.

В государственных природных заповедниках могут выделяться участки, на которых исключается всякое вмешательство человека в природные процессы.

Для обеспечения функционирования государственного природного заповедника и жизнедеятельности граждан, проживающих на его территории, выделяются специальные участки частичного хозяйственного использования, не включающие особо ценные экологические системы и объекты, ради сохранения которых создавался государственный природный заповедник.

Свободный доступ на территории государственных природных заповедников ограничен. Пребывание граждан, не являющихся работниками данных заповедников, или должностных лиц, не являющихся сотрудниками органов, в ведении которых находятся данные заповедники, допускается только при наличии разрешений этих органов или дирекций государственных природных заповедников.

В системе государственных природных заповедников выделяются так называемые *государственные природные биосферные заповедники* — это государственные природные заповедники, которые входят в международную систему биосферных резерватов, осуществляющих глобальный экологический мониторинг.

В России по состоянию на апрель 2013 года 30 государственных природных заповедников имеют международный статус биосферных резерватов.

2.2. Национальные парки

Национальные парки — особая форма организации охраняемых природных территорий, где совмещаются задачи сохранения природных и историко-культурных объектов с организацией активного познавательного отдыха.

Национальные парки являются наиболее распространенной формой особо охраняемых природных территорий в мире. Впервые концепция национального парка — охраняемой природной территории особого типа — была сформулирована при создании Йеллоустонского национального парка в США в 1872 г. В дальнейшем национальные парки стали быстро распространяться в других странах мира, где на протяжении XX в. было создано более 2000 национальных парков.

В России первые национальные парки были образованы лишь в 1983 г. — Лосиноостровский и Сочинский. К настоящему времени, по данным Миприроды, в России создан 41 национальный парк¹.

В соответствии с ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» национальными парками объявляются территории, которые включают природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность и предназначенные для использования в природоохранных, просветительских, научных, культурных целях и для регулируемого туризма.

Так же как и государственные природные заповедники, национальные парки могут быть только федерального значения, их земли и природные комплексы полностью изъяты из оборота.

Но в отдельных случаях в границы национальных парков могут быть включены земельные участки иных пользователей, а также собственников².

Национальные парки учреждаются постановлением Правительства Российской Федерации, принимаемым на основании представления органов государственной власти субъектов Российской Федерации и федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды — Минприроды.

На национальные парки возлагаются следующие основные задачи:

- сохранение природных комплексов, уникальных и эталонных природных участков и объектов;
- сохранение историко-культурных объектов;
- экологическое просвещение населения;
- создание условий для регулируемого туризма и отдыха;
- разработка и внедрение научных методов охраны природы и экологического просвещения;

¹ См.: <http://www.zapoved.ru/catalog/list/oopt-categories/2/page/1#map>

² В некоторых национальных парках России участки, не изъятые из хозяйственного использования, могут занимать до половины его площади, а то и более (Мещерский НП и «Русский Север» — по 54%, «Орловское Полесье» — 58%). В 12 национальных парках России доля площади иных землепользователей составляет более 25%. Подробнее см.: Иванов А. Н., Чижова В. П. Охраняемые природные территории: учеб. пособие. М., 2003. С. 36.

- осуществление государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды);
- восстановление нарушенных природных и историко-культурных комплексов и объектов.

Правовой режим использования и охраны национальных парков отличается от режима заповедников, что обусловлено множественностью целей их создания.

Для того чтобы совместить в границах национальных парков выполнение его разнообразных, порой противоречивых задач, на его территории устанавливается дифференцированный режим охраны путем функционального зонирования его территории. В зависимости от природных, исторических и иных условий национального парка в пределах его территории могут устанавливаться следующие виды функциональных зон:

- заповедная зона, которая предназначена для сохранения природной среды в естественном состоянии и в границах которой запрещается осуществление любой экономической деятельности;

- особо охраняемая зона, которая предназначена для сохранения природной среды в естественном состоянии и в границах которой допускаются проведение экскурсий, посещение такой зоны в целях познавательного туризма;

- рекреационная зона, которая предназначена для обеспечения и осуществления рекреационной деятельности, развития физической культуры и спорта, а также размещения объектов туристской индустрии, музеев и информационных центров;

- зона охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, которая предназначена для сохранения указанных объектов и в границах которой допускается осуществление необходимой для их сохранения деятельности, а также рекреационной деятельности;

- зона хозяйственного назначения, в границах которой допускается осуществление деятельности, направленной на обеспечение функционирования природоохранного учреждения, осуществляющего управление национальным парком, и жизнедеятельности граждан, проживающих на территории национального парка;

- зона традиционного экстенсивного природопользования, которая предназначена для обеспечения жизнедеятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и в границах которой допускается осуществление традиционной хозяйственной деятельности и связанных с ней видов неистощительного природопользования.

При этом уменьшение площади заповедной зоны и площади особо охраняемой зоны за счет расширения других зон не допускается.

На территориях национальных парков запрещается любая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, культурно-историческим объектам и которая противоречит целям и задачам национального парка.

В национальных парках, расположенных в районах проживания коренного населения, допускается выделение зон традиционного экстенсивного природопользования. На специально выделенных участках допускаются традиционная хозяйственная деятельность, кустарные и народные промыслы, а также связанные с ними виды пользования природными ресурсами по согласованию с дирекциями национальных парков.

Пребывание на территориях заповедных и особо охраняемых зон национальных парков граждан, не являющихся работниками данных национальных парков, или должностных лиц, не являющихся сотрудниками органов, в ведении которых находятся данные национальные парки, допускается только при наличии разрешений этих органов или дирекций национальных парков.

§ 3. Иные особо охраняемые природные территории

3.1. Государственные природные заказники

Государственными природными заказниками являются территории (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического баланса.

Заказники — одна из наиболее распространенных в России категорий ООПТ. К тому же это весьма древняя форма охраны охотничьих угодий и их обитателей, известная еще со времен Киевской Руси. Предполагается, что именно тогда появилось слово «заказ», под которым понималось временное ограничение использования охотничьих ресурсов¹.

Государственные природные заказники могут быть как федерального, так и регионального значения.

Объявление территории государственным природным заказником допускается как с изъятием, так и без изъятия у пользователей, владельцев и собственников земельных участков.

В зависимости от задач охраны природы и особенностей природных ресурсов заказники могут иметь различный профиль, в том числе быть:

¹ Зыков К. Д. Заказники в системе охраняемых природных территорий / Национальные парки и заказники. М., 1996. С. 248–251.

– комплексными (ландшафтными), предназначенными для сохранения и восстановления природных комплексов (природных ландшафтов);

– биологическими (ботаническими и зоологическими), предназначенными для сохранения и восстановления редких и исчезающих видов растений и животных, в том числе ценных видов в хозяйственном, научном и культурном отношениях;

– палеонтологическими, предназначенными для сохранения ископаемых объектов;

– гидрологическими (болотными, озерными, речными, морскими), предназначенными для сохранения и восстановления ценных водных объектов и экологических систем;

– геологическими, предназначенными для сохранения ценных объектов и комплексов неживой природы.

На территориях государственных природных заказников может постоянно или временно запрещаться или ограничиваться любая деятельность, если она противоречит целям создания государственных природных заказников или причиняет вред природным комплексам и их компонентам.

Задачи и особенности режима особой охраны территории конкретного государственного природного заказника федерального значения определяются положением о нем, утверждаемым федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

3.2. Природные парки

Наряду с национальными парками в мире существует еще одна форма ООПТ, в пределах которой совмещаются задачи сохранения природных ландшафтов и историко-культурных объектов с организацией познавательного отдыха и туризма. Это природные парки.

Как обособленная форма ООПТ они возникли чуть позднее национальных парков: первый природный парк был создан в 1909 г. в Германии.

Всемирная комиссия по охраняемым территориям МСОП относит природные парки к категории *охраняемых ландшафтов*, т. е. к ООПТ, созданных именно для сохранения природы и рекреационного использования¹.

Для России природные парки являются относительно новой формой ООПТ. Легально понятие природного парка впервые было

¹ National System Planning for Protected Areas. Main Author: Adrian G. Davey. Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 1. World Commission on Protected Areas / IUCN. 1998. P. 71.

закреплено в 1995 году в Федеральном законе «Об особо охраняемых природных территориях».

К организационно-правовой особенности природного парка относится то, что они могут быть образованы только на региональном уровне — субъектами Российской Федерации.

Природные парки создаются как природоохранные рекреационные учреждения, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях.

Территории природных парков, как правило, находятся в собственности субъектов РФ, их создавших, но могут в отдельных случаях включать земельные участки, предоставленные иным пользователям, а также собственникам.

На природные парки возлагаются следующие задачи:

- сохранение природной среды, природных ландшафтов;
- создание условий для отдыха (в том числе массового) и сохранение рекреационных ресурсов;
- разработка и внедрение эффективных методов охраны природы и поддержание экологического баланса в условиях рекреационного использования территорий природных парков.

Решение об образовании природных парков принимают органы государственной власти субъектов Российской Федерации по представлению федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Правовой режим природных парков, как и в национальных парках, осуществляется путем функционального зонирования территории. В зависимости от экологической и рекреационной ценности природных участков на территориях природных парков могут быть выделены природоохранные, рекреационные, агрохозяйственные и иные функциональные зоны, включая зоны охраны историко-культурных комплексов и объектов, с дифференцированным режимом особой охраны и использования.

На территориях природных парков запрещается деятельность, влекущая за собой изменение исторически сложившегося природного ландшафта, снижение или уничтожение экологических, эстетических и рекреационных качеств природных парков, нарушение режима содержания памятников истории и культуры.

Конкретные особенности, зонирование и режим каждого природного парка определяются положением об этом природном парке, утверждаемым органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации по согласованию с федеральным

органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды и соответствующими органами местного самоуправления.

3.3. Памятники природы

Памятники природы — уникальные, невозполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношении природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения.

По классификации МСОП, памятники природы относятся к III категории ООПТ, которая в качестве основной задачи предусматривает охрану природных достопримечательностей. Возникновение термина связывается с именем А. Гумбольдта, который применил его в 1818 г. по отношению к обнаруженному им необычному по размерам и возрасту дереву¹.

Основная цель объявления природных комплексов и других объектов памятниками природы — сохранение их в естественном состоянии. Согласно действующему законодательству эта цель может достигаться как с изъятием, так и без изъятия земельных участков у других землепользователей.

Памятники природы могут быть федерального, регионального значения. Подобно заказникам, эта категория ООПТ наиболее распространена на региональном уровне.

На территориях, на которых находятся памятники природы, и в границах их охранных зон запрещается всякая деятельность, влекущая за собой нарушение сохранности памятников природы.

Собственники, владельцы и пользователи земельных участков, на которых находятся памятники природы, принимают на себя обязательства по обеспечению режима особой охраны памятников природы. При этом расходы собственников, владельцев и пользователей указанных земельных участков на обеспечение установленного режима особой охраны памятников природы федерального или регионального значения возмещаются за счет средств соответственно федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, а также средств внебюджетных фондов.

Перечень объектов, имеющих статус памятников природы, очень широк. К ним могут относиться: участки живописных местностей; эталонные участки нетронутой природы; объекты культурного ландшафта; места произрастания и обитания ценных, реликтовых, малочисленных, редких и исчезающих видов растений и животных; лесные

¹ *Иванов А. Н., Чижова В. П.* Охраняемые природные территории: учебное пособие. М., 2003. С. 49.

массивы и участки леса, особо ценные по своим характеристикам, уникальные формы рельефа и связанные с ними природные комплексы; геологические обнажения, имеющие особую научную ценность; местонахождения редких или особо ценных палеонтологических объектов; участки рек, озер, водно-болотных комплексов, водохранилищ, морских акваторий, природные гидроминеральные комплексы; термальные и минеральные водные источники, месторождения лечебных грязей; береговые объекты (косы, перешейки, полуострова, острова, лагуны, бухты); отдельные объекты живой и неживой природы (места гнездования птиц, деревья-долгожители, имеющие историко-мемориальное значение, вулканы, ледники, водопады, гейзеры, родники, истоки рек, скалы, утесы, гроты и т. д.)¹.

3.4. Дендрологические парки и ботанические сады

Дендрологические парки и ботанические сады представляют собой самостоятельную категорию ООПТ, предусмотренную законодательством, в задачи которых входит создание специальных коллекций растений в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира, а также осуществление научной, учебной и просветительской деятельности.

Территории дендрологических парков и ботанических садов предназначены только для выполнения их прямых задач, при этом земельные участки передаются в бессрочное (постоянное) пользование дендрологическим паркам, ботаническим садам, а также научно-исследовательским или образовательным учреждениям, в ведении которых находятся дендрологические парки и ботанические сады.

Ботанические сады и дендрологические парки России играют важную роль в развитии научных исследований, образовании школьников и студентов, обеспечении рекреационных потребностей населения.

Дендрологические парки и ботанические сады могут быть федерального и регионального значения и образуются соответственно решениями исполнительных органов государственной власти Российской Федерации или представительных и исполнительных органов государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

Территории дендрологических парков и ботанических садов могут быть разделены на различные функциональные зоны, имеющие дифференцированный правовой режим, в том числе:

¹ *Степаницкий В. Б.* Постатейный комментарий к Федеральному закону Российской Федерации «Об особо охраняемых природных территориях». М., 2001. С. 247.

— экспозиционную, посещение которой разрешается в порядке, определенном дирекциями дендрологических парков или ботанических садов;

— научно-экспериментальную, доступ в которую имеют только научные сотрудники дендрологических парков или ботанических садов, а также специалисты других научно-исследовательских учреждений;

— административную.

Задачи, научный профиль, особенности правового положения, организационное устройство, особенности режима особой охраны конкретного дендрологического парка и ботанического сада определяются в положениях о них, утверждаемых соответствующими органами исполнительной власти, принявшими решения об образовании этих учреждений.

3.5. Лечебно-оздоровительные местности и курорты

Лечебно-оздоровительные местности и курорты относятся к отдельной самостоятельной категории особо охраняемых природных объектов и территорий, использование и защита которых имеет свои особенности.

Лечебно-оздоровительные местности и курорты в совокупности с природными лечебными ресурсами, которыми обладают указанные территории, являются национальным достоянием народов Российской Федерации и предназначены для лечения и отдыха населения.

Признание территорий лечебно-оздоровительными местностями и курортами, особенности и порядок пользования природными лечебными ресурсами этих территорий определяет Федеральный закон от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»¹.

Согласно указанному Закону к данной категории ООПТ относятся территории (с прилегающими к ним акваториями), обладающие лечебными ресурсами и пригодные для организации лечения и профилактики заболеваний, а также для отдыха населения. Такие территории носят название лечебно-оздоровительных местностей.

Курортом признается освоенная и используемая в лечебно-профилактических целях особо охраняемая природная территория, располагающая природными лечебными ресурсами и необходимыми для их эксплуатации зданиями и сооружениями, включая объекты инфраструктуры.

В понятие лечебных ресурсов входят минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, лечебный климат и некоторые другие природные объекты и условия.

¹ СЗ РФ. 1995. № 9. Ст. 713.

Лечебно-оздоровительные местности и курорты выделяются в целях их рационального использования и обеспечения сохранения их природных лечебных ресурсов и оздоровительных свойств.

В границах лечебно-оздоровительных местностей и курортов запрещается (ограничивается) деятельность, которая может привести к ухудшению качества и истощению природных ресурсов и объектов, обладающих лечебными свойствами.

Охрана лечебных ресурсов на территории лечебно-оздоровительных местностей и курортов осуществляется посредством установления округов санитарной (горно-санитарной) охраны.

Границы и режим округов санитарной (горно-санитарной) охраны для лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения, устанавливаются в соответствии с постановлением Правительства РФ от 7 декабря 1996 г. № 1425 (ред. от 4 сентября 2012 г.) «Об утверждении Положения об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения»¹.

Границы и режим округов санитарной (горно-санитарной) охраны для лечебно-оздоровительных местностей и курортов регионального и местного значения устанавливаются в соответствии с актами исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В составе округа санитарной (горно-санитарной) охраны выделяется до трех зон.

На территории первой зоны запрещаются проживание и все виды хозяйственной деятельности, за исключением работ, связанных с исследованиями и использованием природных лечебных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях при условии применения экологически чистых и рациональных технологий.

На территории второй зоны запрещаются размещение объектов и сооружений, не связанных непосредственно с созданием и развитием сферы курортного лечения и отдыха, а также проведение работ, загрязняющих окружающую среду, природные лечебные ресурсы и приводящих к их истощению.

На территории третьей зоны вводятся ограничения на размещение промышленных и сельскохозяйственных организаций и сооружений, а также на осуществление хозяйственной деятельности, сопровождающейся загрязнением окружающей среды, природных лечебных ресурсов и их истощением.

¹ СЗ РФ. 1996. № 51. Ст. 5798.

Лечебно-оздоровительные местности и курорты могут иметь федеральное, региональное или местное значение.

Отнесение территорий (акваторий) к лечебно-оздоровительным местностям и курортам осуществляется в порядке, устанавливаемом Федеральным законом о природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах.

Признание территории лечебно-оздоровительной местностью или курортом осуществляется в зависимости от ее значения Правительством Российской Федерации, соответствующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления на основании специальных курортологических, гидрогеологических и других исследований.

Контрольные вопросы

1. Раскройте понятие и цели создания особо охраняемых природных территорий.
2. Дайте общую характеристику правового режима особо охраняемых территорий и объектов.
3. Раскройте порядок создания особо охраняемых природных территорий.
4. Выделите особенности эколого-правового режима особо охраняемых территорий федерального значения.

Список рекомендуемой литературы

1. *Иванов А. Н., Чижова В. П.* Охраняемые природные территории: учеб пособие. М., 2003.
2. *Галиновская Е. А., Кичигин Н. В., Пономарев М. В.* Комментарий к Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях» (постатейный). М., 2006.
3. Комментарий к Федеральному закону от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (постатейный) / под ред. О. Л. Дубовик // СПС «КонсультантПлюс». 2009.
4. *Реймерс Н. Ф., Штильмарк Ф. Р.* Особо охраняемые природные территории. М., 1978.

Глава 24.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

План главы

1. Понятие международного экологического права
 2. Принципы международного экологического права
 3. Источники международного экологического права
 4. Международные экологические конференции
 5. Международные экологические организации
- Контрольные вопросы
Список рекомендуемой литературы

§ 1. Понятие международного экологического права

Глобальные экологические проблемы, влияние которых на развитие земной цивилизации в целом и каждого государства в отдельности постепенно осознано подавляющим большинством населения планеты, обуславливают необходимость укрепления международного сотрудничества в области охраны окружающей среды. В этих условиях происходит формирование международного экологического права как одного из инструментов решения таких проблем и форм реализации международного сотрудничества.

Международное экологическое право — это исторически молодое, интенсивно развивающееся направление правового регулирования в системе международного публичного права¹. Оно имеет самостоятельный **предмет** правового регулирования — международные экологические отношения как отношения между государствами, часто с участием международных организаций по поводу совместных усилий в решении общих задач охраны окружающей среды и обеспечения рационального использования природных ресурсов. **Субъектами** международных экологических правоотношений выступают преимущественно государства, нередко с участием межгосударственных организаций, а также, в ограниченном объеме физические лица и неправительственные (общественные) организации.

Объектом международных экологических отношений выступает **окружающая среда** — природный мир всей планеты и ее отдельные

¹ Колбасов О. С. Международное экологическое право. Глава V / Экологическое право России: учебник / под ред. В. Д. Ермакова и А. Я. Сухарева. М., 1997. С. 119; Трусов А. Г. Международное экологическое право: учебно-методическое пособие. М., 1999. С. 10.

экосистемы, природные объекты, такие как атмосферный воздух, водные объекты, включая Мировой океан, растительный и животный мир, почвы, природные явления, такие как стихийные бедствия. К **объектам** также относится окружающая среда в понимании всего материального окружения человека, своего рода среда обитания, включающая, помимо природы, также искусственно созданные объекты, хотя их число в конкретных случаях ограничивается.

Систему международного экологического права образуют правовые нормы — определения, принципы, предписания, запреты, процедуры, условия, подлежащие обязательному соблюдению при осуществлении тех или иных видов деятельности и содержащиеся в двусторонних и многосторонних международных соглашениях (**твердое право**).

Помимо обязательных для соблюдения и исполнения правил поведения или норм твердого права, международное экологическое право нельзя рассматривать без учета огромного числа рекомендательных норм, которые хотя и не являются правом в собственном смысле, но оказывают довольно сильное регулирующее воздействие на поведение государств¹. Такие нормы, которые в отличие от строго обязательных правовых норм, именуются **мягким правом**, содержатся в резолюциях конференций, декларациях и совместных заявлениях глав государств, решениях органов международных организаций.

Совокупность экологических международно-правовых норм обладает внутренней организацией и структурной упорядоченностью. Такие нормы объединяются в относительно самостоятельные группы по своей предметной характеристике:

- нормы, направленные на охрану отдельных природных сред или природных объектов;
- нормы, нацеленные на регулирование экологически вредной деятельности.

§ 2. Принципы международного экологического права

Принципы закрепляют согласие государств по исходным, основополагающим позициям, в соответствии с которым затем формулируются конкретные обязательства, устанавливаются процедуры и другие механизмы исполнения договора.

Принципы международного экологического права могут быть **общими и специальными**. К первым относятся те, которые распространяются

¹ *Alexandre Kiss*. Introduction to International Environmental Law. Course 1. UNITAR. 1997. P. 6.

на все международные отношения и охватывают экологические. Они закреплены в Уставе ООН и включают принципы суверенного равенства государств, сотрудничества, добросовестного выполнения обязательств по международному праву, мирного урегулирования споров и неприменения силы. Ряд решений Генеральной Ассамблеи ООН и других международных организаций сформулировали такие принципы, как нерушимость границ, территориальная целостность, уважение прав человека, непричинение вреда другим государствам.

Специальные экологические принципы сформулированы в целом ряде международных документов, не являющихся обязательными, таких как Стокгольмская Декларация ООН по окружающей среде (1972), Бразильская декларация ООН по окружающей среде и развитию (1992), Всемирная хартия природы (1982), Всемирная стратегия охраны природы, подготовленная в 1980 году ЮНЕП, ЮНЕСКО, ФАО, а также общественными организациями — МСОП и Всемирным фондом дикой природы, Декларация тысячелетия, принятая ООН в 2000 году, и некоторые другие. Они включают такие, как:

- принцип суверенного права государств на природные ресурсы и обязанность не причинять экологический вред за пределами национальной юрисдикции;

- принцип предупреждения негативных воздействий на окружающую среду;

- принцип предосторожности, который заключается в том, что в случае, если существует угроза серьезного или неотвратимого ущерба, отсутствие полной научной определенности не должно использоваться в качестве причины для отсрочки или отказа от экономически разумных мер по предупреждению экологической деградации;

- принцип «загрязнитель платит», который предусматривает, что расходы по компенсации причиненного экологического вреда несет государство, причинившее такой вред;

- принцип общей, но различной ответственности означает, что независимо от доли вины в возникновении экологических проблем все государства в равной степени обязаны принимать меры по решению экологических проблем на национальном, региональном и глобальном уровнях, даже если возникновение этой проблемы не вызвано действиями своего государства (общая ответственность). С другой стороны, учитывая недостаток возможностей у развивающихся государств по решению этой проблемы, а также то, что их вина в возникновении экологических проблем незначительна, предусматривается обязанность развитых государств оказывать им помощь в проведении необходимых мероприятий (различная ответственность).

Принцип равного права граждан на благоприятную окружающую среду означает, что граждане государства, на окружающую среду которого оказано или может быть оказано негативное воздействие с территории другого государства, должны иметь такое же право доступа к административным и судебным процедурам государства-источника для защиты своего права на благоприятную окружающую среду, как и его собственные граждане.

§ 3. Источники международного экологического права

Нормы международного права, устанавливающие обязательные правила, которым должны следовать государства и другие субъекты в международных отношениях, содержатся в международных договорах.

Российская Федерация является участницей более 80 многосторонних экологических договоров, которые согласно ст. 15 Конституции РФ не только являются источниками экологического права, но и обладают верховенством по отношению к российскому законодательству.

В нормотворческой деятельности доминирует пообъектный подход, когда принимаются соглашения, направленные на охрану и использование отдельных природных объектов — животного мира, вод, атмосферного воздуха, а также регулирования отдельных видов экологически опасных видов хозяйственной деятельности.

Охрана атмосферного воздуха в международных отношениях направлена на решение трех основных глобальных проблем:

- кислотные дожди и связанная с этим деградация лесов, земель и имущества;
- разрушение озонового слоя;
- потепление климата.

Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, принятая в ответ на проблему кислотных дождей, разработана под эгидой ЕЭК ООН, подписана в ноябре 1979 года и вступила в силу в марте 1983 года. СССР ратифицировал Конвенцию в 1980 году¹. Конвенция направлена на решение проблемы отрицательного воздействия загрязнения воздуха в трансграничном контексте и предусматривает обязательства сторон поэтапно сокращать выбросы в определенном объеме. Для контроля за трансграничным переносом загрязняющих веществ предусматривается создание совместной программы наблюдения и оценки распространения загрязнений в Европе. Стороны обязались также обмениваться ин-

¹ Ведомости ВС СССР. 1980. № 19. Ст. 349.

формацией относительно выбросов и вести научные исследования. В продолжение Конвенции в разное время было принято и действует восемь протоколов, которые определяют конкретные условия сокращения выбросов отдельных загрязнителей, например, окислы азота, серы, аэрозоли, тяжелые металлы, стойкие органические загрязнители, приземной озон.

Венская Конвенция об охране озонового слоя подписана в 1985 году, принята СССР в 1986 году и вступила в силу в 1988 году. Государства-участники обязуются регулярно обмениваться научной информацией, обеспечивать взаимный доступ к технологиям и альтернативным веществам, а также принимать совместные меры, регламентирующие виды деятельности, негативно влияющие на озоновый слой.

В 1987 году в продолжение Конвенции СССР был принят Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, который определил план конкретных действий государств по исполнению Конвенции¹. Россия как правопреемник СССР является Стороной Протокола с 1988 года. Протокол предусматривает поэтапное сокращение производства и потребления хлор-фторсодержащих веществ и галлонов.

Рамочная Конвенция ООН по изменению климата принята в мае 1992 года в Нью-Йорке и открыта для подписания на Конференции в Рио-де-Жанейро. Она вступила в силу в 1994 году и в этом же году ратифицирована Россией². Принятие Конвенции связано с проблемой потепления климата, причиной которого, по мнению ученых, является возрастающее скопление углекислого и других парниковых газов в верхних слоях атмосферы, приводящее к нарушению теплового обмена с Космосом. Конвенция требует от государств поэтапного снижения выбросов парниковых газов до уровня 1990 года и ниже. Другой обязанностью государств является обязанность обеспечивать охрану так называемых естественных поглотителей парниковых газов — лесных массивов, обширных морских акваторий. Стороны, кроме того, взяли на себя обязательства вести национальные кадастры источников выбросов и абсорбции парниковых газов, способствовать распространению экологически безопасных технологий, позволяющих снизить выбросы парниковых газов в энергетике, сельском хозяйстве и на транспорте.

В связи с тем, что сроки, установленные конвенцией, не были выполнены, а также в целях создания стимулирующего механизма снижения выбросов, в 1997 году в Киото был принят Киотский протокол к

¹ Совет Министров СССР. Постановление от 22 сентября 1988 года № 1108 «О принятии СССР Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой, к Венской Конвенции об охране озонового слоя» (документ опубликован не был).

² СЗ РФ. 1994. № 28. Ст. 2927.

Конвенции об изменении климата. Россия подписала протокол в 1999 году и ратифицировала его в ноябре 2004 года¹. Согласно Протоколу, развитые страны и страны с переходной экономикой должны к 2008–2012 годам сократить выбросы парниковых газов не менее чем на 5% от уровня 1990 года, при этом для каждой страны установлен свой уровень снижения. Кроме того, протокол предусматривает возможность этих же стран совместно осуществлять проекты по снижению выбросов парниковых газов на своей территории и продавать единицы снижения выбросов.

Охрана живой природы в международных отношениях обеспечивается множеством глобальных, региональных и двусторонних соглашений, которые нацелены на решение таких задач, как:

- охрана биоразнообразия как мера поддержания баланса в живой природе в целом;
- охрана редких и исчезающих видов животных и растений;
- охрана мигрирующих видов животных, в том числе рыбных запасов;
- охрана среды обитания животных.

Конвенция о биоразнообразии была принята в мае 1992 года и была ратифицирована Россией в 1995 году². Объектом регулируемых отношений является биологическое разнообразие, которое определено как разнообразие между живыми организмами, видами и экосистемами в региональном и глобальном масштабе и включает все живые организмы — полезные и неполезные, совместно обитающие в различных экосистемах. Государства обязаны принимать меры по сохранению и устойчивому использованию биоразнообразия. Меры охраны включают *in-situ*, т. е. в естественной среде обитания, и *ex-situ*, т. е. в искусственных условиях. Меры *in-situ* включают обязанность учреждать систему особо охраняемых территорий, обеспечивать безопасное для охраны биоразнообразия природопользование на прилегающих землях, восстанавливать экосистемы, популяции исчезающих видов. Охрана *ex-situ* подразумевает обязанность проводить научные исследования, искусственно разводить животных, сохранять генофонд. Важное место отводится регулированию вопросов доступа к биотехнологиям. Здесь предусмотрена обязанность развитых государств открывать льготный доступ к ним развивающихся стран.

В развитие конвенции для более детального регулирования отношений по использованию генно-модифицированных организмов или

¹ СЗ РФ. 2004. № 45. Ст. 4378.

² СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2254.

живых измененных организмов (ЖИО), в терминологии Протокола, развитию биотехнологий, обеспечения охраны здоровья и биобезопасности в 2000 году был принят Картахенский протокол¹.

Конвенция о международной торговле видами фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС), была принята в Вашингтоне в мае 1973 года и в 1975 году вступила в силу². Принятие СИТЕС вызвано обеспокоенностью мирового сообщества проблемой исчезновения видов живой природы под воздействием расширяющихся торговых отношений между государствами. СИТЕС ограничивает совершение экспортных и импортных операций, предметом которых являются перечисленные в трех перечнях виды животных и растений. Ограничения включают, прежде всего, требования о совершении торговых операций по государственным лицензиям, обязанность государств регулировать добычу животных на своей территории, установить юридическую ответственность за незаконные операции, обеспечить контроль, особенно путем наделения необходимыми полномочиями таможенных служб.

Рамсарская конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц, предусматривает меры охраны среды обитания некоторых видов животных. Она была принята в Рамсаре (Иран) в 1971 году и вступила в силу в 1975 году. СССР ратифицировал Конвенцию в 1975 году³. Конвенция нацелена на решение проблемы сокращения водно-болотных угодий, учитывая их значимость как среды обитания животных, источника биоразнообразия и важного составляющего экологических процессов. По Конвенции государства обязаны принимать меры по охране таких объектов на своей территории и обеспечить особую охрану путем учреждения заповедников, тех из них, которые включены в Список водно-болотных угодий, имеющих международное значение.

Конвенция ЮНЕСКО об охране всемирного природного и культурного наследия 1972 года, ратифицированная СССР в 1988 году⁴, нацелена на охрану имеющих особую экологическую, историческую и иную нематериальную ценность экосистем и памятников истории.

¹ Россия не участвует в Протоколе.

² Конвенция подписана СССР 29.03.1974, утверждена Советом Министров СССР 04.08.1974. Конвенция вступила в силу для СССР 08.12.1975 / Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXII. 1978. С. 549–562.

³ Ведомости ВС СССР. 1976. № 1. Ст. 5.

⁴ Указ Президиума ВС СССР от 09.03.1988. № 8595-ХI «О ратификации Конвенции об охране всемирного природного и культурного наследия» // Свод международных договоров СССР. Вып. XLV. 1991. С. 482–492.

Предлагаемые государствами ценные объекты включаются в два приложения к Конвенции, и с момента такого включения подлежат международной охране. Во исполнение Конвенции осуществляются мероприятия по созданию и развитию особо охраняемых природных территорий, многие из которых признаны таковыми как среда обитания редких и исчезающих видов животных.

Охрана континентальных вод обеспечивается двумя многосторонними Конвенциями, а также большим числом бассейновых соглашений по отдельным трансграничным рекам. Конвенция ЕЭК ООН об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер была принята в 1992 году и вступила в силу в 1996 году. Конвенция была принята Россией в 1993 году¹. Конвенция предусматривает обязанность Сторон по введению нормативов качества вод, по предупреждению и снижению трансграничного воздействия, охране и восстановлению водных экосистем, включая земли водосборного бассейна, животный мир и лесные экосистемы.

В развитие Конвенции в 1999 году 35 европейских стран подписали Протокол о воде и здоровье и тем самым взяли на себя обязательство охранять водные экосистемы в интересах охраны здоровья людей, осуществлять сотрудничество в области обеспечения устойчивого развития и гармонизации законодательства в европейском регионе. Протокол был принят в июне 1999 года и открыт для подписания на Всемирном форуме «Вода и здоровье», проходившем в Гааге (Голландия) в 2000 году. Протокол был подписан Россией в 1999 году².

В 1997 году на Генеральной Ассамблее ООН была принята Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков. Конвенция считается рамочным международным соглашением и по сфере своего действия Конвенция является глобальной, т. е. любые заинтересованные государства могут стать ее сторонами. Ее принятие связано со стремлением государств установить универсальные правила по хозяйственному использованию водных ресурсов трансграничных рек, таких как строительство гидротехнических сооружений, забор воды для ирригации, коммунального хозяйства, промышленности и распределению водных ресурсов между государствами нижнего и верхнего течения. В целях обеспечения равного доступа государств бассейнов трансграничных рек к водным ресурсам установлены обязательства по уведомлению о намечаемых хозяйственных проектах водопользования, по непричинению

¹ СЗ РФ. 1993. № 16. Ст. 1353.

² СЗ РФ. 1999. № 25. Ст. 3130.

значительного ущерба, предотвращению загрязнения, справедливому и разумному водораспределению. Практически последнее обязательство реализуется через широко применяемый механизм квотирования или распределения водных ресурсов между странами бассейна в процентном выражении. Конвенция не вступила в силу.

Соглашения, регулирующие деятельность источников негативного экологического воздействия в трансграничном контексте. Наряду с мерами по установлению международно-правового режима использования и охраны отдельных природных объектов, достижение целей охраны окружающей среды в глобальном и региональных контекстах обеспечивается введением ограничений для хозяйственной деятельности, связанной с производством и реализацией продукции и материалов, способных оказать негативное экологическое воздействие. Основные правовые механизмы, которые используются в соответствующих конвенциях, включают регулирование международного перемещения опасных веществ и материалов, включая радиоактивные отходы (международной торговли), уведомление страны-импортера о природе перемещаемых веществ и материалов, согласие на импорт, ведение учета материалов и веществ, поступающих на международный рынок, разрешительный порядок торговли со стороны экспортера и импортера, таможенный контроль, осуществление мер предупреждения аварийных ситуаций и ответственность государств за их последствия, проведение оценки воздействий на окружающую среду.

Международные договоры в этой области включают Конвенцию о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (Базельская Конвенция) 1989 года. Конвенция вступила в силу в 1992 году и ратифицирована Россией в январе 1995 года¹. Основной мерой контроля является порядок уведомления государством-экспортером о намерении вывезти со своей территории партию отходов и согласия государства-импортера принять эту партию для захоронения. При этом страны-экспортеры имеют право разрешить экспорт, только убедившись в наличии соответствующих финансовых, технических, организационных условий у страны-импортера безопасного обращения. В свою очередь, они обязаны принимать меры по снижению производства отходов на своей территории. Установлены также требования по упаковке и маркировке перевозимых отходов и обязанность установить в своем внутреннем законодательстве юридическую ответственность за незаконный ввоз и вывоз опасных отходов.

Объединенная Конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными

¹ СЗ РФ. 1994. № 31. Ст. 3200.

отходами принята в Вене в 1997 году. Она регулирует вопросы обеспечения безопасности граждан, общества в целом и окружающей среды от радиологических рисков при обращении с отработавшим ядерным топливом и радиоактивными отходами, образовавшимися в процессе гражданской деятельности. Для этого Конвенция возлагает обязанности на стран-участников обеспечить безопасность размещения установок для обращения с отработавшим топливом и радиоактивными отходами, проведение оценки воздействия на окружающую среду, предоставление общественности информации о безопасности, проведение консультаций с соседними государствами. При трансграничном перемещении этих веществ необходимо предварительное уведомление и согласие государства назначения. При этом согласие действует только в случае, если такое государство предоставит информацию о наличии административных и технических возможностей обеспечения безопасности обращения. Ратифицирована Россией в 2005 году¹.

В ответ на осознание мировым сообществом опасных последствий для здоровья людей и окружающей среды использования пестицидов и опасных химических веществ в 1998 году была принята Роттердамская конвенция о процедуре предварительного информированного согласия на международную торговлю некоторыми опасными веществами и пестицидами. Конвенция вступила в силу в 2004 году. Россия присоединилась к Конвенции в 2011 году². Конвенция предусматривает ведение перечня химических веществ, подпадающих под процедуру предварительного обоснованного согласия на импорт, на основании которого страной-импортером принимается решение о разрешении или запрете на импорт.

Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях 2001 года ратифицирована Россией в 2011 году³. Конвенция направлена на обеспечение охраны окружающей среды и здоровья человека от воздействия ряда химических веществ, обладающих свойствами накапливаться в окружающей среде, тканях живых организмов и имеющих широкое географическое распространение. Перечень регулируемых химических веществ приведен в приложениях к Конвенции. Конвенция предписывает, чтобы государства-участники принимали меры по запрету и снижению производства наиболее опасных веществ, перечисленных в приложении А, а также ограничили производство веществ, включенных в приложение В. Экспортно-импортные операции должны осуществляться при условии уведомления государств и гарантий, что государства обеспечат их экологически безопасное

¹ СЗ РФ. 2005. № 45. Ст. 4587.

² СЗ РФ. 2011. № 11. Ст. 1499.

³ СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3875.

использование и размещение отходов, содержащих такие вещества. Страна-экспортер обязуется маркировать партии экспортируемых химических веществ, а страна импортер обязана принять меры по охране здоровья и окружающей среды от утечек и других воздействий.

В 1991 году под эгидой ЕЭК ООН в Эспу (Финляндия) была принята Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, которая вступила в силу в 1997 году¹. В соответствии с Конвенцией Стороны обязаны выявлять на своей территории источники опасных трансграничных воздействий и вести их учет, а также уведомлять страны потенциального воздействия о проектах, способных оказать такое воздействие. Получив уведомления, государства потенциального воздействия могут заявить о своей заинтересованности участвовать в процедуре оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС).

Меры и процедуры сотрудничества в области промышленной безопасности закреплены в Конвенции 1992 года о трансграничном воздействии промышленных аварий. Россия участвует в Конвенции с 1993 года². Сферой регулирования Конвенции является деятельность по использованию опасных веществ, перечисленных в приложении, исключая радиоактивные вещества и военные объекты. Конвенция предусматривает обязанность Сторон вести учет опасных видов деятельности, уведомлять о них заинтересованные государства, в также принимать меры на своей территории по обеспечению их безопасной эксплуатации. Государства обязаны установить порядок планирования в условиях чрезвычайных ситуаций, включая обеспечение готовности объектов к ликвидации последствий аварий.

§ 4. Международные экологические конференции

Сотрудничество в рамках международных экологических конференций является важной формой развития международного экологического права.

Первой специализированной конференцией в этой сфере стала Конференция ООН по окружающей человека среде. Конференция проходила в Стокгольме в июне 1972 года с участием 114 государств и большого количества международных и неправительственных организаций. На Конференции были приняты План действий, включающий 109 рекомендаций и Декларация принципов. В этом же году, опираясь

¹ Россия подписала Конвенцию в 1991 году, но на март 2013 года она для России не вступила в силу.

² САПП РФ. 1993. № 45. Ст. 4346.

на отчет Стокгольмской конференции, Генеральная Ассамблея ООН учредила специализированное экологическое подразделение в своей системе — Программу ООН по окружающей среде (ЮНЕП). Конференция стала катализатором активизации глобального и регионального сотрудничества государств.

Начиная с 90-х годов охрана окружающей среды рассматривается во взаимосвязи с экономическими и социальными проблемами человечества. Сформулированная в это время концепция устойчивого развития стала стратегической основой дискуссий и решений Конференции ООН 1992 года по окружающей среде и развитию¹, а также Конференции ООН 2002 года по устойчивому развитию. В Конференции 1992 года, проходившей в Рио-де-Жанейро, было принято три документа, не имеющих обязательной юридической силы — Повестка дня на XXI век, Декларация Рио и Лесные принципы, а также открыты для подписания две глобальные конвенции — о биологическом разнообразии и об изменении климата. По результатам Конференции было принято решение о создании в системе ООН Комиссии по устойчивому развитию.

Десять лет спустя в Йоханнесбурге, в 2002 году, в рамках Конференции ООН по устойчивому развитию государства вновь вернулись к обсуждению проблемы обеспечения устойчивого развития, закрепив консенсус в таких документах как Политическая декларация и План выполнения.

В июне 2012 года в Рио-де-Жанейро состоялась Конференция ООН под названием «Рио+20». Итоговым документом, одобренным представителями всех государств-участников и принятым в качестве резолюции Генеральной Ассамблеей ООН в июле 2012 года, стал документ «Будущее, которое мы хотим».

§ 5. Международные экологические организации

В решении вопросов охраны окружающей среды существенная роль принадлежит международным экологическим организациям. Наряду с принятием международных правовых актов, создание международных организаций является еще одной важной формой сотрудничества государств. Россия устанавливает высокий приоритет этой деятельности, закрепив в статье 79 Конституции РФ возможность России участвовать в межгосударственных объединениях, передавать им часть

¹ На Конференции в Рио-де-Жанейро (Бразилия) приняло участие 176 государств, более 50 межгосударственных организаций, а также несколько тысяч неправительственных организаций.

своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации.

Существуют различные классификации международных организаций. Традиционно они классифицируются по правовому статусу — межправительственные и неправительственные и по признаку пространственной сферы полномочий — глобальные, региональные и субрегиональные. Имеются и другие классификации¹. Международные организации учреждаются договорами (уставами) об их создании, которые одновременно определяют их статус, полномочия и функции.

В межгосударственном организационном сотрудничестве в области охраны окружающей среды заглавная роль принадлежит ООН, учрежденной государствами в 1945 году². Полномочия в области охраны окружающей среды распределены между множеством различных подразделений — специализированных учреждений, вспомогательных структур, органов и программ³. Среди них наиболее заметную роль играют такие специализированные учреждения, как ЮНЕСКО, ФАО, ВОЗ, ВМО, ИМКО, МАГАТЭ, а также региональные комиссии (вспомогательные органы в системе Экономического и социального совета) — ЕЭК ООН, ЭСКАТО, Комиссия по устойчивому развитию и ряд программ, включая ПРООН.

В 1972 году учреждена Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) в целях развития сотрудничества государств по решению экологических проблем и координации различных экологических программ в системе ООН, проведению оценки экологической ситуации в мире, содействию научному, информационному обеспечению охраны окружающей среды. Штаб-квартира ЮНЕП расположена в Найроби (Кения). Структуру ЮНЕП составляют Совет управляющих — представительный коллегиальный орган, состоящий из 58 членов, и секретариат — исполнительный орган, возглавляемый Исполнительным Секретарем. Членами Совета управляющих являются государства, каждое из которых направляет по одному представителю на очередные и специальные сессии. В задачи ЮНЕП входит содействие международному сотрудничеству, представление Генеральной Ассамблее ООН рекомендаций относительно экологической политики, подготовка

¹ Лукашук И. И. Международное право. Особенная часть. М., 2001. С. 22.

² Устав ООН был подписан 50 государствами 26 июня 1945. Официально ООН появился на свет 24 октября 1945 года, когда Устав был ратифицирован необходимым числом государств.

³ В соответствии с Уставом в системе ООН учреждаются шесть органов — Генеральная Ассамблея, Совет безопасности, Экономический и социальный совет, Совет по опеке, Международный суд и Секретариат.

обзоров состояния окружающей среды, сбор информации по различным экологическим аспектам. Активные позиции занимает ЮНЕП в области подготовки, организации переговоров и содействия принятию международных экологических конвенций. Свыше 40 международных соглашений регионального и глобального характера, а также множество документов мягкого права были приняты при содействии ЮНЕП. В структуре ЮНЕП также расположено постоянные секретариаты многих экологических соглашений, среди которых СИТЕС, Базельская конвенция, Венская конвенция об охране озонового слоя, Роттердамская конвенция. С 1975 года ЮНЕП ведет Реестр международных экологических соглашений, участвует в Глобальной системе экологического мониторинга. С целью дополнительного финансирования программ в области охраны окружающей среды в 1973 году учрежден Фонд ЮНЕП.

В 1992 году Генеральная Ассамблея и Социальный и экономический Совет ООН основали в системе ООН Комиссию по устойчивому развитию. В ее состав входят представители 53 государств, избираемых Социальным и экономическим советом. Ее основная задача — способствовать исполнению решений Конвенции ООН 1992 года по окружающей среде и развитию и, в частности, повестки дня на XXI век.

В региональном масштабе на территории Европы активная роль в области развития экологического сотрудничества между государствами принадлежит таким организациям, как Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Совет Европы.

ОЭСР (ранее Организация Европейского экономического сотрудничества) была основана в 1960 году в целях обеспечения в странах-членах высокого и устойчивого экономического роста, а также развития торговли. Членами ОЭСР являются 30 государств, преимущественно из Европы и Северной Америки. Штаб-квартира ОЭСР расположена в Париже.

Начиная с 1970 года ОЭСР уделяет особое внимание охране окружающей среды, учредив в системе Секретариата Экологический директорат. Хотя охрана окружающей среды прямо не указана в учредительной Конвенции, она выделилась в особую сферу интересов, так как, по мнению государств-членов, прямо влияет на экономический рост и является фактором стабильности в международной торговле. В рамках деятельности по охране окружающей среды, Совет принял множество решений главным образом рекомендательного характера. Среди наиболее значимых Рекомендации 1974 года о принципе «загрязняющий платит», 1972 года о руководящих принципах учета международных экономических аспектов в экологической политике, 1974 года о принципах, связанных с трансграничным загрязнением,

1974 года об энергетике и окружающей среде, 1991 года об использовании экономических инструментов в экологической политике, 1990 года об использовании комплексного контроля и предупреждения загрязнения и другие.

Совет Европы — европейская политическая организация, состоящая из 45 государств-членов, была основана в 1949 году в целях обеспечения единства ее членов по охране общего наследия, содействия экономическому и социальному прогрессу. Совет Европы хорошо известен как организация, ориентированная на защиту прав человека. Совет Европы внес свой вклад и в развитие международного экологического права. На его счету принятие таких международных соглашений, как Европейская конвенция 1968 года об охране животных при международной транспортировке, Европейская конвенция 1969 года об охране археологического наследия, Конвенция 1993 года о гражданской ответственности за ущерб, причиненный деятельностью опасной для окружающей среды и другие¹.

Влиятельные позиции в развитии международного экологического права занимают **неправительственные организации**. Им, прежде всего, принадлежат лавры первенства в деле мобилизации общественного мнения и сил для прогрессивного развития экологического права. В арсенале их методов влияния такие возможности, как участие в роли наблюдателей в международных организациях и переговорах по международным соглашениям, разработка проектов международных соглашений, проведение научных изысканий и образовательных мероприятий.

Особо значимая роль в развитии международного экологического права принадлежит Международному союзу охраны природы (МСОП). МСОП был основан по инициативе швейцарской Лиги охраны природы по решению учредительной ассамблеи в Фонтенбло (Франция) в октябре 1948 года. Это — добровольное международное объединение государств в лице правительственных учреждений, международных и национальных общественных организаций, специализирующихся в решении экологических проблем. В его составе порядка 900 членов, включая 82 государства, и более 900 правительственных и неправительственных организаций. Персональное членство в МСОП не предусмотрено. Но примерно 10 тысяч специалистов из различных стран мира состоят членами шести постоянно действующих предметно ориентированных комиссий и проводят огромную работу. Соответственно в структуре МСОП имеются Комиссия по редким видам, по охраняемым

¹ Россия является членом Совета Европы с 1996 года.

территориям, по выживанию видов, по экологической, экономической и социальной политике, по экологическому праву, по образованию и коммуникациям, по управлению экосистемами. Работа МСОП включает воздействие на политику, законодательство, социально-экономическое развитие, все виды природопользования и природоохранения, науку, культуру, образование и включает такие программные области, как сохранение биоразнообразия, охрана редких видов, устойчивое использование природных ресурсов, организация особо охраняемых территорий, управление экосистемами, охрана болот, лесов, морской и прибрежной среды, укрепление и развитие экологического права, охрана климата.

Высшим органом МСОП является Всемирный конгресс охраны природы. Первый конгресс состоялся в 1996 году в Монреале (Канада), а в 2012 году в Чеджу (Корея) МСОП провел свой четвертый конгресс.

Другие заметные позиции в развитии международного права и особенно в обеспечении исполнения международных обязательств государствами играют Всемирный фонд дикой природы, Гринпис, главным образом используя процедуры обращения с запросами и жалобами в международные организации по поводу несоблюдения международно-правовых требований, а также путем принятия публичных акций. На их счету также действия по распространению знаний в области международного экологического права, участие в работе государственных и межгосударственных органов.

Контрольные вопросы

1. Что является предметом международного экологического права?
2. Какова структура международного экологического права?
3. Что образует систему источников международного экологического права?
4. Какие решения были приняты на конференциях ООН 1972, 1992, 2002 и 2012 годов?
5. Какую роль в развитии международных экологических отношений играют международные экологические организации?

Список рекомендуемой литературы

1. *Бергхольцас Йонас*. Морское право. Рига, 1997.
2. *Гуреев С. А., Тарасова И. Н.* Международное речное право. Международные отношения. М., 1993.
3. *Клименко Б. М.* Международные реки. Международные отношения. М., 1969.

4. *Колбасов О. С.* Международно-правовая охрана окружающей среды. Международные отношения. М., 1982.
5. *Краснова И. О.* Развитие экологического права в свете международных обязательств РФ по Конвенции ООН об изменении и климата // Научные исследования. 2011. № 4 (18). С. 41–44.
6. Международное экологическое право: учебник / отв. ред. Р. М. Валеев. М., 2012.
7. Международно-правовое и национальное регулирование экологической сферы общества: сборник статей. М., 2011.
8. *Соколова Н. А.* Международно-правовые проблемы управления в сфере охраны окружающей среды / отв. ред. К. А. Бекашев. М., 2010. 317 с.
9. *Тимошенко А. С.* Формирование и развитие международного права окружающей среды. М., 1986.

Заключение

Учебная дисциплина «Экологическое право» находится в логической и содержательно-методической связи с другими дисциплинами ООП. Российское экологическое право, являясь самостоятельной интегрированной отраслью права, представлено системой правовых норм, регулирующих общественные отношения в области использования и охраны окружающей среды и ее отдельных компонентов, тем не менее комплексность данной отрасли права обуславливает необходимость обращения при ее изучении к нормам конституционного, гражданского, административного, трудового, финансового, земельного, международного частного и других отраслей права.

По результатам изучения учебной дисциплины «Экологическое право» бакалавр должен решать следующие профессиональные задачи в соответствии с видами профессиональной деятельности:

1) нормотворческая деятельность по вопросам охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и природопользования:

- участие в подготовке нормативно-правовых актов в области охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования;

2) правоприменительная деятельность:

- обоснование и принятие в пределах должностных обязанностей решений, а также совершение действий, связанных с реализацией правовых норм в области охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования;

- составление юридических документов;

3) правоохранительная деятельность в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования:

- предупреждение, пресечение, выявление, раскрытие и расследование правонарушений в области охраны окружающей среды;

- защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности на природные ресурсы и объекты;

4) экспертно-консультационная деятельность по вопросам охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и природопользования:

-
- консультирование по вопросам охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования;
 - осуществление правовой экспертизы документов по вопросам охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и природопользования.