

Учебно-методическое
объединение рекомендует

Учебник

Экологическое право


Под редакцией профессора
С. А. Боголюбова



2-е издание

**ОСНОВЫ
наук**



 **ЮРАИТ**

УДК 349.6(075.8)

ББК 67.407я73

Э40

Рецензенты:

Красов О. И. — доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова;

Кафедра экологического и земельного права юридического факультета Оренбургского государственного университета.

Э40 **Экологическое право** : учебник / под ред. С. А. Боголюбова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт ; ИД Юрайт, 2011. - 482 с. - (Основы наук).

15ВЫ 978-5-9916-0992-0 (Издательство Юрайт)

13ВИ 978-5-9692-1043-1 (ИД Юрайт)

В учебнике изложен курс «Экологическое право», соответствующий программам и государственным стандартам высшего профессионального образования для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». Рассмотрены понятие, методы, источники и принципы экологического права, экологические права и обязанности граждан, организационный и экономический механизмы охраны окружающей среды, проблемы экологического контроля, юридическая ответственность в области охраны природной среды.

Особенная часть учебника посвящена вопросам правовой охраны земли, недр, водоемов, лесов, животного мира и атмосферного воздуха, особо охраняемых природных территорий (заповедники, заказники, памятники природы) и объектов.

Отличительными чертами издания являются подробное освещение деятельности новых органов экологического управления, экологических требований к хозяйственной деятельности, информационного обеспечения защиты экологических прав, комментирование новейшего законодательства и предложений по его дальнейшему совершенствованию.

Для студентов, обучающихся по специальностям 021100(030501) «Юриспруденция», 050402 (032700) «Юриспруденция*(учитель права), 030505 (023100) Правоохранительная деятельность», 250600(030502) «Судебная экспертиза*», 030500 (521400) *Юриспруденция (бакалавр)*, аспирантов и преподавателей юридических вузов, а также для работников природоохранных и правоохранительных органов, повышающих свою квалификацию.*

УДК 349.6(075.8)

ББК 67.407я73

15ВК 978-5-9916-0992-0

(Издательство Юрайт)

15ВН 978-5-9692-1043-1

(ИД Юрайт)

© Коллектив авторов, 2006

© Коллектив авторов, 2009,
с изменениями

© ООО «ИД Юрайт», 2011

ОГЛАВЛЕНИЕ

Авторский коллектив.....	8
Принятые сокращения.....	9
Предисловие.....	Ю

Раздел I. ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Глава 1. Экологическое право и экологические правоотношения.....	16
1.1. Предмет и методы экологического права.....	17
1.2. Система экологического права.....	20
1.3. Экологическое право как наука и учебная дисциплина.....	24
1.4. Экологические правоотношения.....	27
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>32</i>
<i>Литература.....</i>	<i>32</i>
Глава 2. Принципы и объекты охраны окружающей среды.....	33
2.1. Здоровье человека, экология, экономика.....	33
2.2. Принцип устойчивого развития.....	38
2.3. Международное сотрудничество.....	44
2.4. Объекты правовой охраны окружающей среды.....	47
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>52</i>
<i>Литература.....</i>	<i>52</i>
Глава 3. Источники экологического права.....	53
3.1. Понятие источников экологического права и их общая характеристика.....	53
3.2. Конституционные основы регулирования экологических отношений.....	58
3.3. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и другие федеральные законы.....	61
3.4. Нормативные акты Президента РФ, Правительства РФ и другие подзаконные акты.....	64
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>69</i>
<i>Литература.....</i>	<i>69</i>

Глава 4. Экологические права и обязанности физических и юридических лиц	70
4.1. Экологические права и обязанности граждан.....	70
4.2. Права и обязанности юридических лиц в области охраны окружающей среды.....	76
4.3. Право природопользования.....	79
4.4. Защита экологических прав.....	81
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	85
<i>Литература</i>	86
Глава 5. Информационное обеспечение экологических правоотношений	87
5.1. Понятие экологической информации.....	87
5.2. Законодательное обеспечение права граждан на экологическую информацию в Российской Федерации.....	93
5.3. Система источников экологической информации.....	97
5.4. Классификация видов и форм информационного обеспечения экологических правоотношений.....	102
5.5. Судебная защита экологической информации.....	105
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	109
<i>Литература</i>	109
Глава 6. Управление в сфере охраны окружающей среды и природопользования	111
6.1. Разграничение полномочий по управлению в сфере охраны окружающей среды и природопользования...	111
6.2. Органы, осуществляющие государственное и муниципальное экологическое управление.....	122
6.3. Органы, осуществляющие смежную деятельность...	130
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	133
<i>Литература</i>	134
Глава 7. Экологический контроль и мониторинг	135
7.1. Понятие экологического контроля.....	135
7.2. Государственный (Г) экологический контроль.....	138
7.3. Муниципальный и общественный экологический контроль.....	146
7.4. Производственный экологический контроль.....	158
7.5. Экологический мониторинг.....	160
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	163
<i>Литература</i>	163
Глава 8. Организационный механизм охраны окружающей среды	165
8.1. Экологическое нормирование.....	165

8.2. Техническое регулирование.....	174
8.3. Экологическая паспортизация.....	182
8.4. Оценка воздействия на окружающую среду.....	187
8.5. Экологическая экспертиза.....	191
8.6. Экологическое лицензирование.....	203
8.7. Чрезвычайные ситуации и зоны экологического бедствия.....	207
8.8. Экологический аудит.....	212
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>216</i>
<i>Литература.....</i>	<i>216</i>
Глава 9. Экономический механизм охраны окружающей среды и природопользования.....	217
9.1. Понятие экономического регулирования в области охраны окружающей среды.....	217
9.2. Планирование и финансирование мероприятий по охране окружающей среды.....	221
9.3. Платность природопользования.....	225
9.4. Экономическое стимулирование.....	231
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>238</i>
<i>Литература.....</i>	<i>239</i>
Глава 10. Экологические требования при осуществлении хозяйственной и иной деятельности.....	240
10.1. Требования в области охраны окружающей среды при строительстве зданий, сооружений и иных объектов.....	241
10.2. Особые экологические требования к объектам отдельных отраслей.....	247
10.3. Экологические требования в градостроительстве.....	254
10.4. Экологические требования к обращению с опасными веществами.....	259
10.5. Обращение с отходами производства и потребления.....	266
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>270</i>
<i>Литература.....</i>	<i>270</i>
Глава 11. Юридическая ответственность за экологические правонарушения.....	271
11.1. Понятие юридической ответственности и условия ее применения.....	271
11.2. Уголовная ответственность за экологические правонарушения.....	273
11.3. Административная ответственность за экологические правонарушения.....	283

11.4. Дисциплинарная ответственность за экологические правонарушения.....	292
11.5. Гражданско-правовая (имущественная) ответственность за экологические правонарушения.....	296
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>302</i>
<i>Литература.....</i>	<i>302</i>

Раздел II. ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Глава 12. Правовая охрана земель.....	303
12.1. Понятие правовой охраны земель.....	303
12.2. Содержание охраны земель.....	306
12.3. Организационно-правовые средства охраны земель.....	315
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>323</i>
<i>Литература.....</i>	<i>323</i>
Глава 13. Правовая охрана недр.....	325
13.1. Права собственности и пользования.....	325
13.2. Лицензирование недропользования.....	328
13.3. Охрана недр континентального шельфа и захоронение отходов на нем.....	331
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>337</i>
<i>Литература.....</i>	<i>338</i>
Глава 14. Правовая охрана лесов и нелесной растительности.....	339
14.1. Понятие лесов и растительности.....	339
14.2. Законодательство России о лесах и иной растительности.....	340
14.3. Управление в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов.....	347
14.4. Права на лесные участки.....	359
<i>Литература.....</i>	<i>366</i>
Глава 15. Правовая охрана вод.....	368
15.1. Правовое регулирование водных отношений.....	368
15.2. Собственность и иные права на водные объекты... ..	374
15.3. Цели водопользования и способы охраны водных объектов.....	384
15.4. Особенности государственного управления в области использования и охраны вод.....	390
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>399</i>
<i>Литература.....</i>	<i>399</i>

Глава 16. Правовая охрана животного мира.....	400
16.1. Понятие и принципы правовой охраны животного мира.....	400
16.2. Система фаунистического законодательства.....	406
16.3. Право собственности на животный мир.....	413
16.4. Право пользования животным миром.....	416
16.5. Охрана животного мира.....	436
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>443</i>
<i>Литература.....</i>	<i>443</i>
Глава 17. Правовая охрана атмосферного воздуха.....	445
17.1. Правовые меры защиты атмосферного воздуха....	445
17.2. Особенности мониторинга атмосферного воздуха.....	450
17.3. Предупреждение шумовых и радиационных загрязнений.....	455
17.4. Охрана озонового слоя Земли.....	458
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>461</i>
<i>Литература.....</i>	<i>461</i>
Глава 18. Особо охраняемые природные территории и объекты.....	462
18.1. Понятие особо охраняемых природных территорий и объектов.....	462
18.2. Особенности охраны и использования особо охраняемых природных территорий и объектов....	466
18.3. Государственные природные заповедники и национальные парки.....	470
18.4. Природные парки и государственные природные заказники.....	475
18.5. Памятники природы, дендрологические парки и ботанические сады.....	476
18.6. Лечебно-оздоровительные местности и курорты. Красная книга.....	478
<i>Вопросы для самоконтроля.....</i>	<i>481</i>
<i>Литература.....</i>	<i>481</i>

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Боголюбов С. А., доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заведующий отделом Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (ИЗ и СП), заведующий кафедрой «Экология и право» Московского государственного института электроники и математики — гл. 2, 13, 17.

Горохов Д. Б., кандидат юридических наук, заведующий отделом ИЗ и СП, генеральный директор ЗАО «Законодательство и экономика» — гл. 16.

Гумерова А. Р., аспирант ИЗ п СП, юрисконсульт юридической компании «Русское право» — гл. 1, 4, 8.

Жариков Ю. Г., доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ, главный научный сотрудник ИЗ и СП, профессор Государственного университета по землеустройству — гл. 3, 11.

Кичигин Н. В., кандидат юридических наук, старший научный сотрудник ИЗ и СП — гл. 7, 18.

Минина Е. Л., кандидат юридических наук, заместитель заведующего отделом ИЗ и СП — гл. 10, 12.

Пахарева Г. В., аспирант ИЗ и СП, специалист Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания РФ — гл. 9.

Пономарев М. В., научный сотрудник ИЗ и СП, старший преподаватель Государственного университета по землеустройству — гл. 6.

Попов А. А., кандидат юридических наук, эксперт Программы ЮНЕСКО «Информация для всех» — гл. 5.

Сиваков Д. О., кандидат юридических наук, старший научный сотрудник ИЗ и СП, преподаватель кафедры инновационных технологий Государственной академии профессиональной переподготовки и повышения квалификации руководящих работников и специалистов инвестиционной сферы — гл. 15.

Шуплецова Ю. Я., кандидат юридических наук, заведующий отделом ИЗ и СП, доцент кафедры частного права Российского университета кооперации — гл. 14.

Руководитель авторского коллектива и ответственный редактор — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ С. А. Боголюбов.

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

1. Нормативные правовые акты

Конституция Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

БК — Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ

ВК Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ

ГК — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая от 30.11.1994 № 51 -ФЗ; часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ; часть третья от 26.11.2001 № 146-ФЗ; часть четвертая от 18.12.2006 № 230-ФЗ

ГПК — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ

Градостроительный кодекс 2004 г. — Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ

ЗК Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ

КоАП — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ

ЛК — Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ

ТК Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ

УК - Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ

Закон об охране окружающей среды — Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»

абз. абзац

гл. — глава (-ы)

ООН — Организация Объединенных Наций

п. — пункт (-ы)

подп. — подпункт (-ы)

разд. — раздел (-ы)

ред. - редакция

РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

РФ — Российская Федерация

СНГ — Содружество Независимых Государств

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

ст. — статья (-и)

ч. — часть (-и)

ПРЕДИСЛОВИЕ

Предлагаемый вниманию читателей учебник «Экологическое право» написан в соответствии со стандартами, рассмотренными и рекомендованными соответствующими учебно-методическими объединениями и Министерством образования и науки РФ. Программы для юридических вузов предусматривают институты общей части экологического права и специфику правовой охраны окружающей среды применительно к каждому из шести природных ресурсов.

В настоящее время достаточно именитыми коллегами написано немало учебников, пособий для учебных дисциплин по курсам «Экологическое право» и «Земельное право», которые обладают неоспоримыми достоинствами и которые можно рекомендовать для использования в педагогическом процессе. Настоящий учебник можно охарактеризовать как издание, не уходящее от актуальных проблем, творчески их рассматривающее, идущее в ногу с потребностями практики. И это прослеживается в каждой главе и теме учебника.

Например, длительные дискуссии о содержании и месте экологического права в системе российского права завершаются определением его как комплексной отрасли права и законодательства, учебной дисциплины, отрасли пауки, сферы знаний. Экологическое право состоит из собственно природоохранного права, включающего общие для охраны окружающей среды институты и нормы, и природоресурсного права, занимающегося охраной конкретных природных ресурсов. В учебнике рассмотрены не только предмет, но и методы экологического права, определяющие его необходимость, обоснованность и автономность от других отраслей права.

Среди традиционных источников экологического права (Конституция, федеральные, региональные, местные, локальные нормативные правовые акты и др.) рассмотрены и такие сравнительно менее изученные, используемые при организации надлежащего природопользования, как обы-

чай, нормативный договор на осуществление природопользования, правовые позиции Конституционного Суда РФ. В настоящее время в условиях формирования правового социального государства, развития гражданского общества эти источники права приобретают все большее значение и авторитет в области охраны природной среды.

Немаловажное значение имеют принципы охраны среды, предусмотренные в законодательстве. Получая юридическое значение, они приобретают обязательную силу для правоприменителей, органов исполнительной власти, судебных и арбитражных органов. Некоторые из принципов пронизывают большинство институтов экологического права, ряд принципов изложен отдельно во второй главе учебника наряду с объектами правовой охраны окружающей среды.

Охрана окружающей среды не является самоцелью: ее смысл в обеспечении достойных природных условий жизни и здоровья человека, закрепленных в Конституции прав каждого на благоприятную окружающую среду. Этой теме посвящена глава об экологических правах и обязанностях физических и юридических лиц. Поскольку их реализация и выполнение во многом определяются информационным состоянием граждан, общества и государства в области экологии, информационному обеспечению и информированности участников экологических общественных отношений через средства массовой информации, посредством экологического образования и иных источников уделено особое внимание.

В соответствии с программой авторами рассмотрен организационно-правовой механизм охраны окружающей среды, включающий такие сравнительно новые элементы, как нормирование, экологический аудит, стандартизация, техническое регулирование, сертификация, экологический паспорт предприятия, оценка воздействия каждого проекта на состояние окружающей среды, государственная и общественная экологическая экспертиза. На практике они встречаются с немалыми трудностями, обусловленными финансовыми проблемами, инерцией мышления, неразвитостью инфраструктур.

Ввиду особой значимости и масштабности управления охраной окружающей среды и экологического контроля им посвящены отдельные главы учебника. В ходе административной реформы управление охраной окружающей среды и

природопользованием подверглось серьезным изменениям: созданы федеральные агентства водных ресурсов, по недропользованию, федеральные службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и по надзору в сфере природопользования, находящиеся в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, и Федеральное агентство лесного хозяйства, находящееся в ведении Министерства сельского хозяйства Российской Федерации. Впервые в учебнике изложены в необходимом объеме их цели, задачи, направления деятельности и некоторые общие полномочия, ограничения, установленные в интересах обеспечения прав природопользователей.

Подробно рассмотрены уровни, характеристики и приемы экологического контроля — государственного, производственного (внутриведомственного), общественного, их взаимоотношения и взаимодействие, координация между муниципальный экологический контроль, призванный стать наиболее близким к населению, который развивается, ищет и постепенно находит свое место в системе контроля в области охраны окружающей среды и природопользования.

В условиях рыночных реформ возрастает значение экономического механизма охраны природы — плата за природопользование и нормативное (узаконенное) и ненормативное загрязнение окружающей среды, за выбросы в атмосферный воздух и за сбросы в водоемы загрязняющих веществ, стимулирование экологически полезной деятельности, государственная поддержка предпринимательской деятельности в области охраны природной среды. Экономика наступает на экологию в условиях системного кризиса, они соперничают, неминуемо конкурируют друг с другом, поэтому правовому регулированию экономического (и экономичного) механизма в области природопользования посвящена отдельная глава учебника.

Российское законодательство, его различные отрасли предусматривают немало правил по организации надлежащего природопользования. В экологическом законодательстве они объединяются и классифицируются:

- 1) по стадиям хозяйственной деятельности — применительно к размещению, проектированию, вводу в эксплуатацию, эксплуатации, консервации предприятий и иных объектов хозяйственной деятельности;

- 2) по основным видам деятельности — в поселениях, в сельском хозяйстве, на транспорте, в космосе, при мелиора

ции, использовании химических веществ. Экологическим требованиям к хозяйственной и иной деятельности также посвящена отдельная глава учебника.

Эффективность управления, контроля, функционирования иных звеньев природоохранного механизма обусловлена возможностями привлечения правонарушителей к юридической ответственности — дисциплинарной, административной, уголовной, имущественной (гражданско-правовой). В учебнике перечислены основные экологические административные правонарушения и преступления, за которые в КоАП и УК установлены меры соответственно административного и уголовного воздействия.

Особенную часть учебника открывает глава о правовой охране земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, как важнейшего компонента природы, пространственного базиса сельского, лесного и иных отраслей хозяйства и своеобразного объекта гражданского (имущественного) оборота. При правовой охране недр земли первостепенное значение приобретают государственное участие в добыче и использовании полезных ископаемых, лицензирование этой деятельности на федеральном и региональном уровнях, защита континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ.

Современными проблемами правовой охраны вод и лесов, как и других объектов охраны окружающей среды, являются разграничение полномочий между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями, повышение ответственности собственников «I охрану и рациональное использование природных ресурсов, недопущение их хищнической эксплуатации и деградации, особенно решение задач их сохранения для общего водо-, лесопользования, для питьевого водоснабжения, для рекреационных целей, сбора грибов и ягод. Предоставление водоемов в частную собственность и обсуждение проблем возможной приватизации части российских лесов также нашли свое отражение и комментирование в предлагаемом издании.

Правовая охрана животного мира и среды его обитания имеет в виду сохранение биологического разнообразия и равновесия в природе, воспитание гуманного отношения к животным, развитие любительской охоты и рыболовства как многообразных способов отдыха граждан и получения экологически чистых продуктов питания. Животный мир

и атмосферный воздух становятся предметом охраны в национальном законодательстве и объектом международных соглашений. Наблюдения за состоянием и передвижением атмосферного воздуха дают возможности прогнозирования погоды и климата, обуславливают межгосударственное сотрудничество. Дискуссию вызывают подписание и ратификация Россией Киотского протокола об охране озонового слоя Земли, возможности уступки или продажи одним государством другому своих квот на загрязнение атмосферы.

Эти шесть традиционных природных ресурсов дополняет рассмотрение особо охраняемых природных территорий и объектов — заповедников, национальных парков, заказников, памятников природы, дендрологических и природных парков, созданием и историей которых наша страна может гордиться. Они могут быть федерального и регионального значения, обеспечиваться особым режимом охраны и использования, предусматриваемым в положениях о них. Научно-технический прогресс, погоня за прибылью, безнравственность наступают и на них, на животных и растения, занесенных в Красную книгу РФ. Задача современного студента, как ее видят авторы, состоит не только в освоении знаний и законодательства, в сдаче экзамена и получении диплома, но и в выработке практических навыков и отстаивании своих жизненных позиций в защите родной природы для сегодняшнего и будущих поколений.

Учебник написан на базе новейшего законодательства и освещает наиболее актуальные проблемы его совершенствования, а главное — упорядочения практики его применения, обеспечения экологического правопорядка. Описание не ограничивается постановкой вопросов, а предлагает конструктивные пути их решения. Российское экологическое законодательство является одним из наиболее развитых в мире, и на современном этапе основное заключается в его неуклонном соблюдении всеми гражданами, исполнении всеми должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления, предпринимателями.

Учебник создан авторским коллективом, работающим в отделе аграрного, экологического и природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Его научным сотрудникам доводится регулярно участвовать в законопроектной работе, давать экспертные заключения на вносимые предложения о дополнении и изменении нормативных правовых

актов, оценивать эффективность их действия. Одновременно все авторы занимаются педагогической деятельностью, что дает им основания прилагать знания законодательства и права к методике преподавания и квалифицированно излагать их в доступной форме студентам, аспирантам и преподавателям. Поэтому в издании соединяются, как правило, научные, теоретические разработки, апробированные в учебном процессе.

Концепция и содержание учебника одобрены на ученом совете Института, получили поддержку коллег. Авторы выражают благодарность всем, кто принял участие в рассмотрении и обсуждении учебника. Большое влияние оказал на него профессор Иван Ферисанович Панкратов. Участник Великой Отечественной войны, он долгое время возглавлял указанный отдел Института, доброжелательно делился своими знаниями и опытом с учениками и младшими товарищами. Замечания И. Ф. Панкратова учтены в ряде глав учебника.

Первым читателем и рецензентом работы стал профессор Николай Алексеевич Сыродоев, чьи советы и пожелания оказали помощь авторскому коллективу. Внимание, профессионализм и терпение Н. А. Сыродоева вызывают наше уважение и благодарность.

Хочется надеяться, что книга поможет найти ответы на многие учебные и иные жизненные вопросы.

Руководитель авторского коллектива — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ С. А. Боголюбов.

РАЗДЕЛ I. ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Глава 1. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

По мере развития технического прогресса, сопровождающегося негативным глобальным воздействием человека на природу, увеличивается актуальность охраны и восстановления окружающей среды, причем не только для сохранения природы, но и для выживания самого человека. Возрастание социальной значимости общественных отношений в области охраны природы обусловило необходимость их регулирования со стороны государства. Как справедливо отмечал проф. В. В. Петров, экологическая функция государства возникла вместе с обострением проблемы охраны природной среды. До этого времени вопросы использования и охраны природы решались в рамках экономической деятельности государства и рассматривались как проявление его экономической функции. Обострение экологической обстановки, возрастание роли и значения сферы взаимодействия общества и природы привели к необходимости появления в числе внутренних функций государства самостоятельной экологической функции.

Функции государства определяются теорией права как основные направления его деятельности, социальной сущностью государства и стоящими перед ним задачами. Главное назначение экологической функции государства выражается в том, чтобы обеспечить научно обоснованное соотношение экологических и экономических интересов общества, создать необходимые гарантии для реализации и защиты прав человека на благоприятную для его жизни природную среду. Основной формой реализации экологической функции государства является осуществление правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды. Совокупность установленных уполномоченными органами государственной власти правовых актов, призванных регулировать общественные отношения в области охраны окружающей среды и рационального использования ее ком-

понентов, образует самостоятельную отрасль российского права — экологическое право.

Для изучения любой отрасли права студенту в первую очередь необходимо уяснить предмет познания. Прежде чем приступить к рассмотрению конкретных институтов отрасли права, необходимо понять, какие общественные отношения регулируются нормами экологического права, рассмотреть виды и особенности данных правоотношений, методы правового регулирования в рамках данной отрасли, особенности ее системы. Кроме того, надо уяснить понятие экологического права как науки и учебной дисциплины.

1.1. Предмет и методы экологического права

Самостоятельность любой отрасли права определяется наличием двух признаков:

— отдельного от иных отраслей права предмета — качественно однородного вида общественных отношений, регулируемых данной отраслью;

— метода правового регулирования — набора юридического инструментария, посредством которого государство оказывает необходимое воздействие на волевое поведение участников общественных отношений.

Предмет экологического права. В науке предмет экологического права определяется различным образом: как отношения в сфере взаимодействия общества и природы (В. В. Петров) и как общественные отношения в сфере взаимодействия общества, людей и природы (С. А. Боголюбов)¹. Если обратиться к теории права, предметом правового регулирования являются общественные отношения. Общественные отношения возникают между их субъектами — физическими, юридическими лицами и государством, между которыми и осуществляется взаимодействие. Природа не может являться стороной правоотношения. Материальные же и нематериальные блага, по поводу которых возникают правоотношения, являются их объектом. Данной точки зрения придерживаются, в частности, О. И. Крассов и М. М. Брпнчук. Эти авторы подчеркивают, что общественными отношениями являются отношения между людьми по поводу предметов материального мира, а не отношения человека к вещи, объектам природы и иным предметам мате-

¹ Боголюбов С. А. Экологическое право : учебник. — М., 2008. — С. 13.

риального мира. Указанной позиции придерживается и действующее Законодательство.

Так, в ст. 4 Закона об охране окружающей среды компоненты природной среды (земли, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, леса и иная растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд, атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство) определяются как объекты охраны окружающей среды. Следовательно, предметом экологического права являются общественные отношения, возникающие между физическими, юридическими лицами и государством. Окружающая среда, компоненты окружающей среды являются объектами правоотношений в сфере ее охраны. Предмет экологического права определяется аналогично как экологически значимое поведение людей (О. Л. Дубовик), как общественные отношения, возникающие по поводу охраны окружающей природной среды от вредных химических, физических и биологических воздействий, обеспечения режима особо охраняемых природных территорий, а также охраны и использования животного мира (О. И. Крассов). Наиболее полное определение предмета экологического права дано М. М. Бринчуком. Согласно его позиции, предмет современного экологического права образуют общественные отношения:

- собственности на природные объекты и ресурсы;
- но природопользованию;
- по охране окружающей среды от деградации;
- по защите экологических нрав и законных интересов физических и юридических лиц.

Методы экологического права. В настоящее время все отрасли российского права оперируют в основном двумя методами правового регулирования, а именно императивным (административно-правовым) и диспозитивным (гражданско-правовым). В зависимости от регулируемых соответствующей отраслью права общественных отношений преобладающим является либо диспозитивный, либо императивный метод.

Исключительным, присущим лишь экологическому праву является метод экологизации. Целью правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды является ее сохранение как основы жизни и деятельности человека. На использовании данного метода основаны предписания норм иных отраслей права, направленных на охрану окружающей среды (экологизированные нормы).

Императивный метод правового регулирования представляет собой метод властных предписаний, за нарушение которых следуют установленные санкции. Характерной чертой императивного метода является наличие элементов власти и подчинения. Участникам правоотношений не предоставляется выбора вариантов поведения. Превалирование императивного метода характерно для публично-правовых отраслей права, к которым в определенной мере относится экологическое право. Так, например, согласно п. 3 ст. 45 Закона об охране окружающей среды строительство и эксплуатация объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки допускаются при наличии проектов восстановления загрязненных земель в зонах временного и (или) постоянного использования земель, положительного заключения государственной экспертизы проектной документации.

Диспозитивный метод дает субъектам возможность выбора вариантов поведения в рамках закона. В некоторых случаях при регулировании экологических правоотношений законодатель идет по пути предоставления их субъектам определенной свободы поведения.

Так, согласно п. 3 ст. 23 Закона об охране окружающей среды при невозможности соблюдения нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов могут устанавливаться лимиты на выбросы и сбросы 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. Иными словами, государством устанавливаются ограничения количества загрязняющих веществ, которое может поступать в окружающую среду в результате деятельности хозяйствующего субъекта. В случае если хозяйствующий субъект не в состоянии выполнять установленные требования, он вправе на установленный законодательством срок получить разрешение на большие выбросы и сбросы, однако он может этого и не делать, а соответствующий орган государственной власти не обязан выдавать соответствующее разрешение.

В ряде случаев законодательством предусмотрено договорное регулирование отношений между государством и субъектами хозяйственной и иной деятельности. Так, например, договоры заключаются на основании решения органа государственной власти о предоставлении природного ресурса природопользователю на определенном праве. Однако при заключении указанных договоров установление прав и обязанностей сторон не зависит полностью от их воли. Стороны обязаны руководствоваться требованиями законодательства, нормативами в области охраны окружающей среды.

На основании вышесказанного экологическое право можно определить как отрасль российского права, регулирующую отношения в области использования и охраны окружающей среды, а также по защите экологических прав физических и юридических лиц.

1.2. Система экологического права

Определяя систему отрасли права, следует обратиться к самому понятию «система». Система представляет собой упорядоченное определенным образом множество элементов, взаимосвязанных между собой и образующих некое целостное единство. Говоря о системе какого-либо социального явления, в том числе такого явления, как право, следует определить его составляющие, их соотношение и характер взаимодействия, а также объединяющее их целое. Прежде всего следует отметить, что сама отрасль права является составной частью системы права. О месте и роли экологического права в системе российского права еще будет рассказано в настоящей главе. Составными частями отрасли права являются ее нормы и институты.

Нормы и институты экологического права. Первичными элементами системы права, а также отрасли права как части данной системы являются нормы права. Под нормой права следует понимать исходящее от государства и определяемое им общеобязательное правило поведения, которое предоставляет участникам общественных отношений данного вида юридические права и налагает на них юридические обязанности.

В соответствии с системой экологического права, а также с учетом того, что экологическое право является комплексной отраслью и его нормы содержатся также в правовых ак-

тах, являющихся источниками иных отраслей права, нормы экологического права делятся:

— на комплексные, принятые с целью охраны и использования окружающей среды в целом;

— отраслевые, посредством которых осуществляется правовое регулирование охраны и использования отдельных природных объектов (земли, недр, вод, лесов, атмосферного воздуха, растительного и животного мира);

экологизированные — нормы других отраслей права, отражающие требования в области охраны окружающей среды.

Следующим элементом в иерархии составляющих системы отрасли права является институт права — совокупность правовых норм, регулирующих однородную группу общественных отношений.

В экологическом праве выделяют следующие институты:

— принципы экологического права;

— экологические права и обязанности физических и юридических лиц;

— основы государственного управления охраной окружающей среды;

— экологический контроль;

— экологический мониторинг;

— экологическое нормирование;

— оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза;

— экономический механизм охраны окружающей среды, включающий регулирование платы за негативное воздействие на окружающую среду, экологическое страхование, а также правовое регулирование предпринимательской деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды;

— охрана окружающей среды при осуществлении отдельных видов хозяйственной деятельности;

— охрана особо охраняемых природных территорий;

— зоны экологического бедствия и чрезвычайных ситуаций;

— основы формирования экологической культуры;

— ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды.

Подотрасли экологического права. Экологическое право подразделяется на две большие составляющие — приро

доохранные и природоресурсные право, которые, по нашему мнению, представляют собой его подотрасли.

Природоохранное право составляют нормы, регулирующие отношения в области охраны окружающей среды как единого целого, устанавливающие общие требования к субъектам хозяйственной деятельности. Основопологающим источником права, регулирующим данную сферу общественных отношений, является в настоящее время Закон об охране окружающей среды.

Нормы природоресурсного права регулируют общественные отношения в области использования и охраны отдельных компонентов окружающей среды: земель, вод, недр, лесов и иной растительности, атмосферного воздуха, животного мира, континентального шельфа. Природоресурсное законодательство устанавливает основы правового регулирования отношений по рациональному использованию и защите отдельных компонентов окружающей среды, включая права и обязанности физических и юридических лиц в сфере данных общественных отношений, формы собственности на компоненты окружающей среды, правовые основы их использования, основы государственного управления в регулируемых областях общественных отношений.

При этом необходимо помнить, что правовые нормы природоохранного и природоресурсного права подлежат применению лишь в тесном взаимодействии. Однако как общее и частное они соотносятся не полностью, поскольку имеют как общие для них, так и собственные предметы регулирования.

Так, например, исключительно в Законе об охране окружающей среды установлены основы правового регулирования зон чрезвычайного экологического бедствия, экологического страхования. Однако данный Закон не регулирует отношения собственности на природные ресурсы. Регулирование этих отношений осуществляет природоресурсное законодательство: ЗК, ВК, ЛК, Закон РФ от 21.02.1992 №2395-1 «О недрах», Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире».

Соотношение экологического и иных отраслей права.

Третью часть экологического права составляют нормы иных отраслей права, регулирующие общественные отношения, связанные с охраной окружающей среды. Эти нормы весьма многочисленны и имеют двоякий характер. Хотя они относятся к отраслям права, которые имеют отличный от экологического права предмет регулирования, эти нормы касаются экологии, объединены задачей защиты окружающей среды.

Различные авторы рассматривают регулирование экологических правоотношений нормами иных отраслей права либо в контексте системы самой отрасли экологического права, либо в контексте соотношения экологического права с иными отраслями. Процесс включения норм, направленных на охрану окружающей среды, в иные отрасли права можно охарактеризовать как экологизацию данных отраслей права.

Основу развития экологического права как отрасли права составляет Конституция.

Экологическое право тесно связано с административным правом. Основаниями возникновения, изменения и прекращения экологических правоотношений являются чаще всего исполнительно-распорядительные акты органов исполнительной власти, органов местного самоуправления. Так, например, заключение государственной экологической экспертизы утверждает уполномоченный орган государственной власти РФ либо субъекта РФ. Смежным институтом экологического и административного права является совокупность норм, регулирующих организацию и деятельность органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в сфере охраны и использования окружающей среды. Административное право регулирует порядок деятельности этих органов, устанавливает их компетенцию по осуществлению соответствующих функций управления. Экологическое право в отличие от административного определяет содержание деятельности исполнительных органов государственной власти в сфере охраны окружающей среды. Кроме того, специфика экологических отношений определяет осуществление особых функций управления, например, таких как государственная экологическая экспертиза, мониторинг окружающей среды. КоАП установлена ответственность за административные правонарушения в области охраны окружающей среды. Составы же экологических преступлений и ответственность за них закреплены в УК.

Экологическое право имеет также некоторые смежные с гражданским правом предметы регулирования. Так, гражданским законодательство устанавливает основы права собственности и имущественного оборота земли и иных природных ресурсов. В соответствии с п. 3 ст. 129 ГК и п. 3 ст. 3 ЗК земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться и переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и о других природных

ресурсах. Следовательно, приоритет в данной области отдается природоресурсному законодательству.

В ряде случаев природоресурсным законодательством предусмотрено заключение договоров между специально уполномоченным органом государственной власти и природопользователем. К данным правоотношениям применимы нормы подраздела 2 «Общие положения о договорах» разд. III части первой ГК. Также, например, в соответствии со ст. 751 ГК подрядчик обязан при осуществлении строительства и связанных с ним работ соблюдать требования закона и иных правовых актов об охране окружающей среды и несет ответственность за нарушение данных требований. При причинении в результате экологического правонарушения вреда личности или имуществу гражданина, имуществу юридического лица применяются нормы гл. 59 ГК об обязательствах вследствие причинения вреда.

Требования в области охраны окружающей среды содержат также законодательные акты, регулирующие различные сферы хозяйственной деятельности. К ним относятся, например, Федеральные законы от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения», от 19.07.1997 № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами», от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения».

Статьей 57 Закона об охране окружающей **среды** правовой режим чрезвычайных экологических ситуаций приравнен к чрезвычайным ситуациям природного и техногенного характера. Правовое регулирование отношений в области защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера осуществляется Федеральным конституционным законом от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», Федеральным законом от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

1.3. Экологическое право как наука и учебная дисциплина

Под экологическим правом понимается не только отрасль права, но также наука и учебная дисциплина. Экологическое

законодательство, практика его применения, проблемы, достижения, недостатки и пути развития являются предметом научного исследования ученых-юристов и изучения в высших учебных заведениях. Предмет науки и учебной дисциплины намного шире сферы общественных отношений, регулируемых законодательством, включает изучение зарубежного законодательства, а также такие общетеоретические положения, как источники, система, методология экологического права, соотношение его с другими отраслями права, повышение эффективности действия, специфика юридической ответственности за экологические правонарушения.

Наука экологического права. Наука экологического права представляет собой систему знаний, теоретических положений в области экологического права, является составной частью системы юридических наук. Предметом науки экологического права являются:

— отрасль экологического права. Наукой изучаются нормы и институты экологического права, анализируется роль данных правовых норм и институтов в регулировании соответствующих общественных отношений. Объектом изучения является также отрасль экологического права в целом. Наукой исследуются источники отрасли, ее система, особенности эколого-правовых отношений, виды норм и способы их реализации, специфический характер предмета отрасли, место отрасли экологического права в правовой системе РФ;

— эколого-правовые отношения. Исследование права невозможно без изучения, обобщения практики его применения. Предметом науки экологического права являются регулируемые данной отраслью общественные отношения. Их изучение позволяет выявить проблемы реализации изучаемых правовых норм, выработать предложения по повышению эффективности их применения.

Сделанные на основе обобщения практического опыта выводы и теоретические концепции составляют содержание науки экологического права. На основе изучения практики норм экологического права разрабатываются предложения по совершенствованию норм и применения действующего законодательства. Сами по себе положения эколого-правовой науки не имеют нормативного, общеобязательного характера, однако становятся теоретической базой для создания новых правовых норм, для дальнейшего развития и совершенствования законодательства.

По сравнению со многими отраслями российского права экологическое право представляет собой одну из самых «молодых» отраслей и научных дисциплин. Экологические правовые исследования не имеют столь глубоких традиций, как гражданско-правовые или уголовно-правовые. Однако в настоящее время проблемы правовой охраны окружающей среды являются крайне актуальными и, как следствие, обуславливают активное развитие данной отрасли, появление новых научных исследований эколого-правового направления.

Экологическое право как учебная дисциплина. Одним из закрепленных в ст. 3 Закона об охране окружающей среды принципов охраны окружающей среды является принцип организации и развития системы экологического образования, воспитания, формирования экологической культуры.

Общие нормы об экологическом образовании и просвещении установлены в гл. 13 указанного Закона. Общественные отношения в области экологического воспитания и образования регулируются также законодательством об образовании и правовыми актами субъектов РФ, поскольку **вопросы** охраны окружающей среды и общие вопросы воспитания и образования отнесены ст. 72 Конституции к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Экологическое образование — это непрерывный процесс обучения, воспитания, самообразования, накопления опыта и развития личности, направленный на формирование целостных ориентаций, поведенческих норм и специальных знаний по сохранению окружающей среды и природопользованию. Цель экологического образования состоит в формировании экологических знаний и ответственного отношения к окружающей среде. Экологическое образование необходимо для дальнейшего сохранения окружающей среды, бережного отношения к природным богатствам. Без экологических знаний невозможно развитие человека как гармоничной личности с гуманистическим отношением к природной среде.

Согласно ст. 71 Закона об охране окружающей среды в целях формирования экологической культуры и профессиональной подготовки специалистов в области охраны окружающей среды устанавливается система всеобщего и комплексного экологического образования, включающая в себя дошкольное и общее образование, среднее профессиональное образование, профессиональную переподготовку и повыше-

ние квалификации специалистов. Преподавание основ экологических знаний осуществляется в дошкольных образовательных учреждениях, общеобразовательных учреждениях и учреждениях дополнительного образования независимо от их профиля и организационно-правовой формы.

Дошкольное экологическое образование заключается в первичном ознакомлении ребенка с окружающей средой. При преподавании экологии в системе общего образования предоставляется уже более значительный объем информации. В учебных программах присутствуют такие предметы, как «Природоведение», «Человек и окружающий мир», «Естествознание».

Экологическое право входит в государственный стандарт юридического образования. Цель изучения экологического права состоит в том, чтобы студенты получили представление о развитии данной отрасли права, ее месте в системе отраслей права РФ, об экологических правах и обязанностях граждан, а также способах защиты нрав, о законодательных требованиях к хозяйствующему субъекту в области охраны окружающей среды, об ответственности за причинение вреда окружающей среде и иных институтах экологического права. Экологическое право как учебная дисциплина состоит из двух частей: общей и особенной.

В рамках общей части студентами изучаются такие темы, как предмет, методы, система экологического права, его принципы, место в системе права РФ; источники экологического права, экологические права и обязанности граждан, основы государственного управления охраной окружающей среды; плата за загрязнение окружающей среды и иные элементы экономического механизма ее охраны; экологические бедствия и чрезвычайные ситуации; ответственность за нарушение экологического законодательства.

Особенная часть экологического права включает в себя изучение правового регулирования использования и охраны отдельных видов природных объектов: лесного, водного фондов, животного мира, атмосферного воздуха, недр, земель; правовое регулирование использования и охраны особо охраняемых природных территорий.

1.4. Экологические правоотношения

Объектом правового регулирования со стороны государства являются, как уже упоминалось ранее, соответствующие

социальные отношения. Будучи урегулированными нормами права, данные отношения приобретают качественно иной, правовой характер. Социальные отношения, урегулированные со стороны государства нормами права, в теории права носят название правоотношений.

Состав экологических правоотношений. Правоотношение является сложным социальным образованием, имеющим определенное внутреннее строение, составными элементами которого являются участники, объекты и содержание правоотношения.

Участниками правоотношений являются физические, юридические лица и государство. Участники экологических правоотношений выступают в них в качестве носителей экологических прав и обязанностей, субъектов хозяйственной и иной деятельности (в том числе природопользователей, а в предусмотренных законодательством случаях — собственников природных ресурсов), к которым предъявляются природоохранные требования, в качестве лиц, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды и защиты экологических прав. Государство в лице специально уполномоченных органов государственной власти, органов местного самоуправления выступает в экологических правоотношениях в качестве:

- собственника природных ресурсов,
- правоприменителя.

Содержание правоотношений составляют взаимные права и обязанности их участников (подробно об экологических правах и обязанностях физических и юридических лиц см. гл. 4). Тема объектов экологических правоотношений заслуживает отдельного, более подробного рассмотрения.

Объекты правоотношений. Объектами экологических правоотношений являются предметы материального мира, а также действия субъектов, по поводу которых возникают и осуществляются экологические правоотношения. К объектам экологических правоотношений относятся:

- компоненты окружающей среды;
- действия, поведение субъектов экологических правоотношений.

Основными свойствами компонентов окружающей среды как объектов экологических правоотношений являются их естественное происхождение и неразрывная связь с природой. Если какой-либо компонент окружающей среды изъят из нее и обособлен, не состоит более с ней в неразрывной

связи (земля в цветочном горшке, вода, текущая по водопроводным трубам), то он является объектом иных правоотношений (гражданско-правовых, отношений в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения).

Объектом экологических правоотношений является окружающая среда. Определение окружающей среды, равно как и иных объектов экологических правоотношений, закреплено в ст. 1 Закона об охране окружающей среды. Окружающая среда определяется как совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов. Наряду с термином «окружающая среда» Закон в ст. 1 дает толкование термина «природная среда». Природная среда или природа определяется как совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов. Определения природных, природно-антропогенных и антропогенных объектов приводятся в той же статье названного закона. Природный объект определяется как естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства. Природно-антропогенный объект — как природный объект, измененный в результате хозяйственной и иной деятельности, и (или) объект, созданный человеком, обладающий свойствами природного объекта и имеющий рекреационное и защитное значение. Антропогенным объектом является объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природных объектов.

Таким образом, в состав окружающей среды в отличие от природы включены антропогенные объекты. Однако в соответствии со ст. 4 Закона об охране окружающей среды объектами охраны являются:

- земля, недра, ночвы;
- поверхностные и подземные воды;
- леса и иная растительность, животные и другие организмы, их генетический фонд;
- атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство.

Данный список включает те объекты, которые тем же Федеральным законом включены в определение компонентов природной среды. Антропогенные объекты в список объектов охраны не включены.

Закон определяет также иные объекты охраны: природные, природно-антропогенные объекты, естественные экологические системы, природные комплексы, природные ландшафты, природные ресурсы, компоненты природной среды. Компонентами природной среды являются земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле. Определения ряда компонентов природной среды установлены отдельными федеральными законами.

Объектом правоотношений являются также действия их субъектов. Так, например, если хозяйствующий субъект осуществляет загрязнение окружающей среды сверх установленных нормативов, то на него налагается ответственность в соответствии с действующим законодательством, а также может быть подан в суд иск о прекращении его деятельности. В данном случае объектом правоотношений будет поведение субъекта.

Часто экологические правоотношения включают совокупность приведенных объектов. Так, например, при привлечении хозяйствующего субъекта к ответственности за нарушение нормативов выбросов и сбросов к объекту данного правоотношения относятся действия ответственного субъекта и состояние компонентов окружающей среды.

Виды экологических правоотношений. Экологические правоотношения классифицируются по тем же критериям, что и правоотношения, относящиеся к любой иной отрасли права. Прежде всего, они сами являются составляющим элементом системы правоотношений, делящейся по отраслям права (трудовые, гражданско-правовые, семенные и т.д.).

В зависимости от оснований возникновения правоотношения делятся на общие и конкретные. Общие правоотношения возникают на основании нормы закона, их субъекты конкретно не определены, создается лишь правовое состояние. Так, в соответствии со ст. 19 Закона РФ «О недрах» собственник земельного участка имеет право без получения лицензии осуществлять добычу общераспространенных полезных ископаемых для своих нужд на глубину до 5 м. Субъект права может осуществлять данную деятельность, руководствуясь лишь указанной нормой. Конкретные правоотношения возникают на основании иных юридических

фактов. Например, если хозяйствующий субъект намерен осуществлять разработку полезных ископаемых, не отнесенных к общераспространенным, он обязан совершить установленные законодательством действия: обратиться в соответствующий орган государственной власти, получить лицензию. Возникает конкретное правоотношение.

В зависимости от индивидуализации субъектов правоотношения делятся на абсолютные и относительные. В абсолютном правоотношении точно определена лишь одна сторона — носитель субъективного права, обязанными же являются все другие лица — «всякий и каждый». В относительном правоотношении определены обе стороны. Так, в соответствии со ст. 6 ВК водопользователь-гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд, пользоваться береговой полосой водных объектов общего пользования для передвижения и пребывания около них, в том числе для осуществления любительского и спортивного рыболовства и причаливания плавучих средств. Гражданин является носителем субъективного права, которому противостоит обязанность всех иных лиц данное право не нарушать. Когда же в соответствии с законодательством заключается договор водопользования, возникает относительное правоотношение между водопользователем и органом государственной власти.

Правоотношения также подразделяются на материальные, возникающие на основании норм материального права, и процессуальные, возникающие на основе процессуальных норм. Материальные правовые нормы устанавливают права и обязанности участников правоотношений, процессуальные — формы реализации материальных норм.

Например, документация, представляемая на государственную экологическую экспертизу, должна содержать материалы оценки воздействия на окружающую среду (норма материального права). Порядок проведения оценки воздействия на окружающую среду установлен Положением об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, утвержденным приказом Госкомэкологии России от **16.05.2000 №372**.

Соответственно юридическим функциям права выделяют регулятивные и охранительные правоотношения. Регулятивные правоотношения существуют в условиях соблюде-

пня законодательных предписаний. Охранительные правоотношения возникают при нарушении законодательства и соответствующей реакции государства либо пострадавшей стороны на такое нарушение. Так, при выбросах вредных веществ в окружающую среду субъект хозяйственной деятельности обязан соблюдать установленные государством нормативы. За превышение нормативов законом установлена ответственность. При реализации указанных санкций возникают охранительные правоотношения.

Вопросы для самоконтроля

1. Какое определение можно дать экологическому праву как отрасли права?
2. Правовыми нормами каких отраслей (помимо экологического права) регулируются экологические правоотношения? На какие структурные элементы делится отрасль экологического права?
3. Что является объектом эколого-правового регулирования?
4. Каковы особенности правового регулирования экологических правоотношений? К какой отрасли (публично-правовой или частноправовой) можно отнести экологическое право?

Литература

1. *Боголюбов, С. Л.* Экологическое право : учебник. — М.: ТК Велби; Проспект, 2008.
2. *Бриичук, М. М.* Экологическое право: учебник. — М.: Высшее образование, 2005.
3. *Дубовик, О. Л.* Экологическое право : учебник. М.: Велби; Проспект, 2003.
4. *Колбасов, О. С.* Экология : политика - право. — М. : Наука, 1976.
5. *Кроссов, О. И.* Экологическое право : учебник. — М.: Норма, 2001, 2004, 2008.
6. *Петров, В. В.* Экологическое право России : учебник. - М.: БЕК, 1996.

Глава 2. ПРИНЦИПЫ И ОБЪЕКТЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Использование природных ресурсов и охрана окружающей среды основываются на различных законоположениях, касающихся устойчивого развития (сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей природной среды), сочетания рационального использования и охраны природного ресурса и его части в границах территорий отдельных субъектов РФ (например, сочетание бассейнового и административно-территориального принципов) и всей страны в целом, разграничения функций управления в области использования и охраны природных ресурсов и функций их хозяйственного использования, что только и может обеспечить предупреждение деградации окружающей среды в целом.

В Законе об охране окружающей среды сформулировано 23 принципа, на основе которых должна осуществляться хозяйственная и иная деятельность в России. Большинство их превращено, преобразовано в конкретные институты экологического права, рассмотренные в учебнике. Некоторые выделены в настоящей главе в отдельные параграфы для самостоятельного рассмотрения в качестве принципов, пронизывающих все институты экологического права.

2.1. Здоровье человека, экология, экономика

Ряд законоположений можно рассматривать в качестве принципов, под которыми понимаются общие исходные идеи, руководящие начала, основные правила поведения. Принципы становятся «каркасом», на котором строится все «здание» права и осуществляется вся многогранная деятельность в области экологических отношений.

К принципам охраны окружающей среды Закон об охране окружающей среды относит ответственность органов

публичной власти за экологическую безопасность и физических и юридических лиц за соблюдение законодательства, платность природопользования и возмещение вреда среде, презумпцию экологической опасности любой планируемой деятельности и оценку ее воздействия на окружающую среду, обязательность государственной экологической экспертизы и независимость контроля, соблюдение экологических прав и экологическую культуру каждого, участие граждан и общественных объединений в решении задач охраны окружающей среды.

Приоритет охраны жизни и здоровья человека. Приоритет в экологическом праве отдается человеку, его здоровью, жизни, их охране от вредного воздействия окружающей природной среды в силу техногенных и отрицательных антропогенных воздействий. В этом плане осуществляются меры по предупреждению таких воздействий и по быстрому реагированию на них в целях ликвидации их последствий. Все остальные, в том числе вышеуказанные принципы, должны работать на охрану здоровья и жизни человека.

Сама охрана окружающей среды не является самоцелью — ее главная задача заключается в обеспечении реальных гарантий прав человека и гражданина на здоровую и благоприятную для жизни окружающую среду, экологические условия для жизни, труда и отдыха населения.

Указанный принцип приобрел конституционный характер: согласно ст. 42 Конституции каждый имеет право на благоприятную окружающую среду. Как и другие принципы экологического права, это предписание имеет прямое действие, может стать доводом, аргументом в судебном, арбитражном, административном споре, быть положено в основу административного и судебного решения, что и происходит порой на практике.

Не случайно в Законе об охране окружающей среды приоритет человека назван среди основных принципов, где первыми принципами предусматриваются: соблюдение права человека на благоприятную среду; обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека. Жизнь и здоровье человека — основная цель охраны окружающей природной среды, всего экологического права.

Согласно ст. 41 Конституции в России финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры

м спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» регулируются отношения, возникающие в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из основных условий реализации предусмотренных Конституцией прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду.

Отношения в области охраны окружающей среды в той мере, в какой это необходимо для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, регулирует законодательство РФ об охране окружающей среды и о санитарно-эпидемиологическом благополучии. Из вышеуказанных законодательных постулатов вытекают и остальные принципы охраны окружающей среды, тесно связанные между собой.

Сочетание экологии и экономики. Встает важный вопрос о возможности или невозможности приоритета экологии над экономикой или экологических интересов над экономическими. Конечно, полная отмена индустриального развития и воздействия на природу невозможна, но так вопрос не ставится и не может ставиться (но словам проф. В. В. Петрова — это «экологический утопизм»). Однако совершенно недопустимо и невозможно индустриальное развитие без учета требований экологической безопасности (по словам того же автора — это был бы «экономический экстремизм»).

Решение вопроса находится где-то «в середине». В Законе он определен в виде разумного, научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства. Правда, в законах об охране природной среды Республики Казахстан и Республики Саха (Якутия) говорилось о приоритете экологических интересов над экономическими при их научно обоснованном сочетании. На первый взгляд — обоснованная и приемлемая формулировка. Но она компромиссная и демонстрирует большую заботу об учете экологических интересов.

Имеются в виду запрет отдельных видов производства, внедрение прогрессивных новейших технологии и устройств (безотходных, малоотходных, замкнутого, повторного водоснабжения, очистных сооружений), восстановление лесов, повышение плодородия почв — все это требует материальных, финансовых затрат, ложится тяжелым бременем на бюджеты, доходы, уменьшает прибыль от производства. Экология и экономика, имеющие один фонетический ко-

рень, не могут не противостоять друг другу, по крайней мере, в обозримой перспективе.

В этом плане важны итоги и решения конференции в Рио-де-Жанейро (1992 г.) и в Йоханнесбурге (2002 г.), ибо они сформулированы именно по указанным направлениям. В России все же на первом месте в настоящее время стоят экономические интересы (видимо, в связи с экономическими реформами, современным уровнем развития предпринимательства и отсутствием средств), а экологические интересы — пока на втором месте; их разумного сочетания пока нет, а экология, ее проблемы постоянно отступают перед требованиями экономики.

Рациональное использование природных ресурсов. Длительное время велась дискуссия — что важнее: рациональное использование природных ресурсов или их охрана от загрязнений, защита природной среды. В определенной степени спор представляется схоластичным: в ходе потребления природных ресурсов следует осуществлять их охрану; лучшим способом защиты природы является рациональность ее потребления.

Необходимость сочетания экологии и экономики должна предполагать рациональность и эффективность природопользования в интересах формирования и функционирования социального государства, ставящего своими конституционными задачами обеспечение достойной жизни человека, благоприятные условия проживания настоящего и будущих поколений.

Рациональное использование природных ресурсов предполагает учет законов природы (которые являются объективными, не носят волевого характера, не зависят от желаний людей, даже облеченных большой властью) и потенциальных возможностей окружающей среды (которые не безграничны, обладают верхним пределом, могут испытывать опасные перегрузки).

Рационализм природопользования заключается в том чтобы постоянно поддерживать такое состояние, когда возможно оптимальное воспроизводство природных ресурсов не допускаются необратимые последствия для окружающей среды. А они наступают в виде исчезновения некоторых видов животных и растений, усыхания Аральского моря, драматических последствий чернобыльской катастрофы.

Закон запрещает разработку и реализацию народно-хозяйственных проектов, связанных с нарушением или разрушением естественных высокопродуктивных экологических

(метем и природного равновесия, с неблагоприятными изменениями климата и озонового слоя Земли, уничтожением диетических фондов растений и животных, наступлением других необратимых последствий для здоровья человека, • икружающей природной среды.

В ст. 358 УК «Экоцид» предусмотрено наказание в виде пинения свободы на срок от 12 до 20 лет за массовое уничтожение растительного или животного мира, отравление атмосферы или водных ресурсов, а также совершение иных действий, способных вызвать экологическую катастрофу.

Независимость контроля и неотвратимость ответственности. Экологический контроль является одним из важнейших институтов экологического права и рассматривается в гл.7. (пстематичность и перманентность в осуществлении экологического контроля и надзора всех уровней и направлений, как принципы экологического права, важны для повышения эффективности любой сферы деятельности. Однако в области экологии они особенно актуальны ввиду разбросанности, распыленности объектов контроля, множественности контрольных экологических органов, новизны и неразработанности ряда проблем, касающихся средств доказывания и методики подсчета причиненного окружающей среде ущерба.

Важное значение приобретают Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и постановление Правительства РФ от 27.01.2009 № 53 «Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)».

Контрольной службой Минприроды России и его подведомственными, территориальными органами ежегодно выявляется более сотни тысяч нарушений экологического законодательства, по которым принимаются меры к их устранению. Направлены тысячи материалов в контролирующие и надзорные органы, в том числе в МВД России, ФНС России, прокуратуру, в суды и арбитражные суды, в службу судебных приставов, в лицензионные органы.

По результатам этих проверок возбуждаются сотни уголовных дел, предъявляются иски о возмещении причиненного окружающей среде ущерба на суммы в десятки миллионов рублей привлекаются к административной ответственности тысячи юридических лиц, десятки тысяч должностных и физических

лиц. За административные правонарушения налагаются штрафы на суммы более 100 млн руб., из них взыскано 52%; приостанавливается или прекращается действие тысяч лицензий; выносятся сотни постановлений о приостановлении, ограничении или прекращении хозяйственной и иной деятельности. ^

Число выявленных незаконных порубок леса постоянно увеличивается, растет объем незаконно заготовленной древесины. Только за один год ущерб от лесонарушений достигает миллиарды рублей. Нарушения экологического законодательства связаны с нарушением законодательства о налогообложении и ценообразовании. Например, Читинской таможней выявлен контрабандный канал реализации лесоматериалов на сумму более 7 млн руб., направляемых в Китай, что привело к возбуждению уголовного дела.

При проверках охраны водных объектов, прежде всего малых рек, выявлены осуществление водопользования без договоров и лицензий, нарушение технологических режимов использования гидротехнических сооружений и водозаборов. В Московской области выявлены тысячи объектов, незаконно возведенных в водоохраных зонах, самовольный захват 1400 га земель (лесные поляны, пашни, запущенные усадьбы, дома отдыха и даже кладбища) в защитных лесах под строительство коттеджей! в основном без природоохранных сооружений и устройств. Уникальные рощи (46 га) музея-усадьбы «Архангельское» были предоставлены Федеральным агентством по культуре и кинематографии юридическим лицам с выдачей лесорубочных билетов.

Только неотвратимость привлечения к ответственности (принцип любой отрасли права) обеспечит эффективность экологических правовых норм и предписаний. По итогам проведенного контроля предъявлены иски о возврате земель, сносе незаконно возведенных строений за счет правонарушителей, возмещении причиненного окружающей среде ущерба; привлечено к различным видам ответственности сотни лиц, внесены акты прокурорского реагирования; в Тверской и Нижегородской областях на предприятиях проведены ремонтные работы сетей водопровода и очистных сооружений, на предприятиях других приволжских областей восстановлены пояса санитарной охраны и их ограждения.

2.2. Принцип устойчивого развития

Принцип устойчивого развития признан многими развитыми странами, имеет международное звучание и приобретает

еще большее значение. Указом Президента РФ от 01.04.1996 № 440 утверждена представленная Правительством РФ Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию (далее — Концепция). Правительству предложено при разработке прогнозов и программ социально-экономического развития, подготовке нормативных правовых актов, Припяти хозяйственных и иных решений учитывать положения этой Концепции, разработать и внести на рассмотрение Президента РФ проект государственной стратегии устойчивого развития Российской Федерации. Ей посвящен ряд федеральных нормативных правовых актов, что позволяет считать эти положения принципом российского экологического права.

Основы стратегии. В Концепции говорится, что представляется необходимым и возможным осуществить в Российской Федерации последовательный переход к устойчивому развитию, обеспечивающий сбалансированное решение социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений людей.

Социально-экономическое развитие общества в XX в., ориентированное в основном на быстрые темпы экономического роста, сопровождалось беспрецедентным причинением вреда окружающей природной среде. Человечество столкнулось с противоречиями между растущими потребностями мирового сообщества и невозможностью биосферы обеспечить эти потребности.

Богатства природы, ее способность поддерживать развитие общества и возможности самовосстановления оказались не безграничными. Возросшая мощь экономики стала разрушительной силой для биосферы и человека. При этом цивилизация, используя огромное количество технологий, разрушающих экосистемы, не предложила, по сути, ничего, что могло бы заменить регулирующие механизмы биосферы. Возникла реальная угроза жизненно важным интересам будущих поколений человечества.

Изменение характера участия государства в хозяйственной деятельности, сокращение доли государственной собственности позволяет создать экономические условия, обеспечивающие высокую деловую активность. При этом повышается роль государства — гаранта сохранности окружающей среды и экологической безопасности, действенности государственного управления и контроля в области охраны природы.

Реализация принципа устойчивого развития предполагает повысить роль граждан и негосударственных организаций в подготовке и принятии хозяйственных и иных решений с учетом экологического фактора. Рыночные механизмы в сочетании с мерами государственного регулирования должны сформировать экономические стимулы бережного отношения к природным ресурсам и окружающей среде для субъектов хозяйственной деятельности.

Для этого необходимо последовательное решение ряда принципиальных задач: обеспечение стабилизации экологической ситуации в процессе выхода страны из нынешнего кризиса; коренное улучшение состояния окружающей среды за счет экологизации экономической деятельности в рамках институциональных и структурных преобразований, позволяющих обеспечить становление новой модели хозяйствования и широкое распространение экологически ориентированных методов управления; ведение хозяйственной деятельности в пределах емкости экосистем на основе массового внедрения энерго- и ресурсосберегающих технологий.

Направления перехода к устойчивому развитию. Переход России к устойчивому развитию следует осуществлять по следующим направлениям:

— разработка системы стимулирования хозяйственной деятельности и установление ответственности за ее экологические результаты, при которых биосфера воспринимается уже не только как поставщик ресурсов, а как фундамент жизни, сохранение которого должно быть неременным условием функционирования социально-экономической системы и ее отдельных элементов;

— оценка хозяйственной емкости локальных и региональных экосистем страны, определение допустимого на них антропогенного воздействия; формирование эффективной системы пропаганды идей устойчивого развития и создание соответствующей системы воспитания и обучения.

Переход к устойчивому развитию потребует скоординированных действий во всех сферах жизни общества, адекватной переориентации социальных, экономических и экологических институтов государства, регулирующая роль которого в таких преобразованиях является основополагающей.

Одним из основных условий перехода к устойчивому развитию является обеспечение прав и свобод граждан. Дви-

Исход к этой цели предполагает формирование открытого общества, включающего в качестве системных элементов Правовое государство, рыночное хозяйство, гражданское общество, правовую и социальную ответственность всех его Членов.

Федеративный фактор. Одним из важных условий перехода к устойчивому развитию России является создание единой национальной системы взаимодействия «центр — регионы». Данный переход предполагает строгое соблюдение ряда ограничений, следовать которым будет нелегко, особенно на начальных этапах. Это, в частности, осуществление хозяйственных мероприятий преимущественно на уже освоенных Территориях и отказ от реализации любых проектов, которые наносят невосполнимый ущерб окружающей среде или геологические последствия которых недостаточно изучены.

Переход к устойчивому развитию Российской Федерации в целом возможен только в том случае, если будет обеспечено устойчивое развитие ее регионов. Это предполагает формирование эффективной пространственной структуры экономики страны при соблюдении баланса интересов всех субъектов РФ, что предопределяет необходимость разработки и реализации программ перехода к устойчивому развитию для каждого региона, а также дальнейшей интеграции этих программ при разработке государственной политики в области устойчивого развития.

Проблемы, решаемые в каждом регионе, должны соответствовать федеральным задачам, но при этом учитывать местные особенности, предусматривающие:

I — формирование хозяйственного регионального механизма, регулирующего социально-экономическое развитие, в том числе природопользование и антропогенное воздействие на окружающую среду;

I — выполнение природоохранных мероприятий на сельских и незастроенных территориях городов, других населенных пунктов и в пригородных зонах, включая их санитарную очистку, рекультивацию земель, озеленение и благоустройство;

- — осуществление мер по оздоровлению населения, развитию социальной инфраструктуры, обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия;

- развитие сельского хозяйства на основе экологически прогрессивных агротехнологий, адаптированных к местным условиям, реализация мер по повышению плодородия почв

на экологически неблагоприятных территориях и подготовить организационную и законодательную основу реализации этих мер.

На следующем этапе следует осуществлять основные структурные преобразования в экономике, технологическое обновление, существенную экологизацию процесса социально-экономического развития. На этом этапе экологическое благополучие территории страны обеспечивается прежде всего за счет рационализации использования богатого природного потенциала России и снижения сто относительных затрат на душу населения.

Движение нашей страны и всего человечества к устойчивому развитию в конечном счете приведет к формированию предсказанной В. И. Вернадским сферы разума (ноосферы), когда мерилom национального и индивидуального богатства станут духовные ценности и знания человека, живущего в гармонии с окружающей средой.

2.3. Международное сотрудничество

В своей экологической политике Россия исходит из необходимости обеспечения всеобщей безопасности и развития международного природоохранного сотрудничества в интересах настоящего и будущих поколений. Именно поэтому в ст. 3 Закона об охране окружающей среды международное сотрудничество Российской Федерации в области охраны окружающей среды провозглашено одним из основных принципов охраны окружающей среды.

Основы международного сотрудничества. Длительное время международное сообщество вырабатывало и формулировало основы экологического международного сотрудничества, они принимали характер рекомендаций, пожеланий, советов.

Россия приняла на себя обязательства по их выполнению, принятию действенных мер по их реализации. Провозглашенные в российском праве принципы международного сотрудничества в области охраны окружающей среды сводятся к следующему:

- 1) каждый человек имеет право на жизнь в наиболее благоприятных экологических условиях (это положение получило отражение в Конституции и обеспечивается рядом гарантий);
- 2) каждое государство имеет право на использование окружающей среды и природных ресурсов для целей развития и

обеспечения нужд своих граждан (в этом проявляется суверенитет государства, его возможность определять свою экологическую политику, устанавливать соотношение между своей экономикой и экологией, реализовывать описанный выше принцип их научно обоснованного сочетания);

3) экологическое благополучие одного государства не может быть обеспечено за счет других государств или без учета их интересов (индустриальные государства не должны безудержно эксплуатировать природные ресурсы слаборазвитых и отсталых стран, тем самым поддерживая экологическую ситуацию на своих территориях);

4) хозяйственная деятельность, осуществляемая на территории государства, не должна наносить ущерб окружающей среде как в пределах, так и за пределами его юрисдикции (борьба с трансграничными загрязнениями, предупреждение вредных последствий своей деятельности для стран является одной из приоритетных задач современного мира);

5) недопустимы любые виды хозяйственной и иной деятельности, экологические последствия которой непредсказуемы (развитие научно-технического прогресса и возможностей человека достигло такого уровня, когда необходимо соизмерять и взвешивать преимущества и отрицательные последствия атомной энергетики, прорыва в космос, обводнения и осушения земель);

6) должен быть установлен контроль на глобальном, региональном и национальном уровнях за состоянием и изменениями окружающей среды и природных ресурсов на основе международно признанных критериев и параметров (Россия участвует в осуществлении международного экологического мониторинга, выполняет взятые в соответствии с подписанными соглашениями обязательства);

7) должен быть обеспечен свободный и беспрепятственный международный обмен научно-технической информацией по проблемам окружающей среды и передовых природосберегающих технологий (открытие границ для обмена информацией, не являющейся государственной тайной, — одно из бесспорных достижений коренных реформ в России и имеет взаимовыгодный характер);

8) государства должны оказывать друг другу помощь в чрезвычайных экологических ситуациях (реальное международное содействие оказывается регионам, пострадавшим от чернобыльской аварии, от наводнений и землетрясений);

9) все споры, связанные с проблемами окружающей среды, должны разрешаться только мирными средствами (это касается как аварийных загрязнений Мирового океана, так и поиска и эксплуатации его природных ресурсов).

Формы международного сотрудничества. Охрана окружающей среды осуществляется на нескольких международных уровнях: со странами СНГ, Балтии; с восточно-европейскими странами; с индустриально развитыми государствами; с развивающимися странами.

Объекты охраны окружающей среды, находящиеся вне юрисдикции государств, делят на используемые: всеми государствами (атмосфера, озоновый слой); несколькими или многими государствами (Антарктида, моря Балтийское, Черное, Баренцево, река Дунай); двумя государствами — как правило, пограничные объекты (беловежский зубр, реки Амур и Усури, Чудское озеро).

В целях охраны фауны и флоры учреждена международная Красная книга, в которую включаются редкие и исчезающие виды животных и растений, нуждающиеся в особой охране. Такие книги существуют и в России, и во многих ее субъектах.

Наша страна являлась одним из инициаторов и стала участником подписания договоров: о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой; о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела; о нераспространении ядерного оружия.

Реализуются конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного воздействия на природную среду, о трансграничном загрязнении атмосферного воздуха, об охране мигрирующих видов диких животных, об охране Средиземного моря от загрязнения, об охране морских живых ресурсов Антарктики, о рыболовстве в северо-восточной части Атлантического океана, о международной торговле видами дикой фауны и флоры, о рыболовстве и сохранении живых ресурсов в Балтийском море и Датских проливах, Соглашение об охране полярного медведя.

Международные экологические организации. Охраной окружающей среды активно занимаются более 100 международных организаций, во многих из них Россия принимает активное участие. Наиболее авторитетная из них — ООН. Она рассматривает экологические проблемы на Генеральной Ассамблее (резолюция «Об исторической ответственности

Государств за сохранение природы Земли для нынешних и **будущих** поколений» (1981); Всемирная хартия природы (1982)), на конференциях (Стокгольм, 1972 г., Рио-де-Жанейро, 1992 г., Йоханнесбург, 2002 г.) и совещаниях (Вена, Монреаль).

В 1972 г. при ООН создан ЮНЕП — специальный орган ООН по окружающей среде. Функционируют Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), осуществляющее программу «Ядерная безопасность и защита окружающей среды»; организация по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), одобряющая программы «Человек и биосфера», «Человек и его окружающая среда»; Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), занимающаяся проблемами гигиены, борьбы с загрязнением воздуха; Всемирная метеорологическая организация (ВМО), которая занимается климатической программой, службой погоды; [Всемирная организация продовольствия (ФАО).

Международный союз охраны природы и природных ресурсов (МСОП) включает правительственные и неправительственные организации, содействует сотрудничеству [между национальными и международными объединениями, между гражданами. Существуют межрегиональные организации — Экономическая и социальная комиссия (ЮН для стран Азии и Тихого океана, Европейская экономическая комиссия, Программа арктического мониторинга и оценки.

¹ Сотрудничество с соседними странами привело Россию к необходимости создания с ними двусторонних **организаций**, иным формам контактов, например, по проблемам озера Байкал (с Монголией), подготовке кадров для заповедников и национальных парков (с США), строительству водоочистных сооружений и завода по переработке отходов, удалению серы и внедрению экологически чистых технологий (с Финляндией), утилизации отходов свинокомплекса и очистке сточных вод (с Данией), системе радиологического мониторинга (с Германией), комплексному управлению качеством воды (с Канадой), охране вод и защите от паводков (с Китаем).

2.4. Объекты правовой охраны окружающей среды

Рассмотрим объекты окружающей среды, охраняемые с помощью права.

Под объектами правовой охраны окружающей среды понимаются ее составные части, находящиеся в экологической взаимосвязи, отношения по использованию и охране которых урегулированы правом, поскольку представляют экономический, экологический, рекреационный, демографический, эстетический интерес (объекты экологических правоотношений рассматривались в гл. 1). Объекты правовой охраны окружающей среды можно классифицировать по трем группам.

Земля, недра, воды. Первая группа объектов правовой охраны состоит из основных отдельных природных объектов, которых шесть: земля, ее недра, воды, леса, животный мир, атмосферный воздух (анализу их охраны посвящаются отдельные темы особенной части учебника).

Под землей понимается поверхность, охватывающая плодородный слой почвы. Самыми ценными являются сельскохозяйственные земли, предназначенные для земледелия (пахотные угодья) и животноводства.

Они ничем не могут быть заменены, подвергаются ветровой и водной эрозии, засорению и загрязнению и поэтому заслуживают повышенной охраны. Земли сельскохозяйственного назначения составляют 37% всех земель страны, но их площадь постоянно убывает вследствие роста городов, строительства дорог, водохранилищ, прокладки линий электропередачи и связи.

Несельскохозяйственные земли служат пространственным операционным базисом ведения и размещения других отраслей народного хозяйства.

Недрами, как отмечалось выше, считается часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя и дна водоемов, простирающаяся до глубин, доступных для изучения и освоения. К недрам относится и поверхность земли, если она содержит запасы полезных ископаемых. Главные проблемы — комплексное использование минеральных ресурсов ввиду их невозобновляемости и захоронение в недра отходов, особенно токсичных. Правовое регулирование охраны недр земли предусмотрено Законом РФ «О недрах».

Воды — вся вода, находящаяся в водных объектах. Основная задача в использовании вод — обеспечение надлежащего питьевого водоснабжения, предупреждение загрязнения и истощения вод от промышленных и бытовых сбросов. Основным нормативным правовым актом в этой области является ВК.

Растительный и животный мир, атмосферный воздух.

< Объектами охраны являются леса и иная растительность. Главная функция — удовлетворение потребностей в древесине, выработка кислорода («легкие планеты»), рекреация, т.е. восстановление здоровья путем отдыха вне жилища. Проблемы — переруб, захламливание, пожары, воспроизводство лесов и иных зеленых насаждений. Основное правовое регулирование охраны, рационального использования и защиты лесов осуществляют нормы ЛК.

> Животный мир, животные, другие организмы, их генетический фонд также являются объектами правовой охраны окружающей среды. Его охрана осуществляется Федеральным законом «О животном мире».

. Микроорганизмы, или микрофлора, — это микробы, преимущественно простейшие существа — бактерии, дрожжи, грибы, водоросли, различимы только под микроскопом, находятся в почве, воде, пищевых продуктах, организме человека. Наука перестает делить их на полезные и болезнетворные — в экологической взаимосвязи они являются частью среды обитания и поэтому подлежат изучению.

Под генетическим фондом понимается совокупность видов живых организмов с их проявившимися и потенциальными наследственными задатками. Деградация природной среды может привести к необратимым изменениям растений и животных, к появлению мутантов, т.е. особей с несвойственными генетическими признаками.

Своеобразным объектом охраны является атмосферный воздух, в котором воплощается естественная среда, окружающая человека. Современными актуальными проблемами считаются предупреждение шумов и радиации — специфических воздействий на человека, передаваемых преимущественно через атмосферный воздух. Его охрана осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха».

К этому объекту охраны окружающей среды примыкают озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, которые могут загрязняться летательными аппаратами, сбросами с них вредных веществ. Научно-технический прогресс позволяет в настоящее время контролировать их состояние и качество, определять государства-загрязнители, влиять на них правовыми средствами.

Естественные экологические системы. Ко второй группе относятся подлежащие охране в первоочередном порядке естественные экологические системы, природные ландшафты

и природные комплексы, не подвергшиеся антропогенному воздействию, имеющие глобальное значение. Они обеспечивают непрерывный процесс обмена веществ и энергии внутри природы, между природой и человеком, представляя природную среду обитания человека.

В ст. 1 Закона об охране окружающей среды под естественной экологической системой понимается объективно существующая часть природной среды, которая имеет пространственно-территориальные границы и в которой живые (растения, животные и другие организмы) и неживые элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом веществом и энергией.

Ранее согласно Закону РФ от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» под окружающей или природной средой и ее охраняемыми объектами понимались только природные компоненты. В круг охраняемой законом естественной среды обитания не входили: товарно-материальные объекты, созданные человеком; части природы, вышедшие из экологической связи с природой (изъятая из нее вода в кране, изъятые из естественных условий животные); элементы природы, не представляющие в данное время социальной ценности или охрана которых пока невозможна. В Законе об охране окружающей среды понятие охраняемой среды расширилось: в нее теперь включены не только компоненты природной среды и природные объекты, но и природно-антропогенные и антропогенные объекты, что коренным образом меняет правовое представление об окружающей среде и ее охране. Некоторые определения отличаются наукообразием и академизмом, отразившими некоторые теоретические дискуссии, но воспринятые законом они должны быть поняты:

— природный объект — естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства;

— природно-антропогенный объект — природный объект, измененный в результате хозяйственной и иной деятельности, и (или) объект, созданный человеком, обладающий свойствами природного объекта и имеющий рекреационное и защитное значение;

— антропогенный объект — объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природных объектов.

и Ландшафты и комплексы. Охране подлежат природные и и1 географические ландшафты — естественные комплексы, • которые входят природные компоненты, находящиеся во взаимодействии, образующие рельеф местности. Типичные Ландшафты — горные, предгорья, равнинные, холмистые, Низменности. Их учитывают и используют при строитель- **Е** не городов, прокладке дорог, организации туризма.

И ст. 1 Закона об охране окружающей среды природный **ландшафт** определяется как территория, не подвергшаяся изменению в результате хозяйственной и иной деятельно- СП и характеризующаяся сочетанием определенных типов рельефа местности, почв, растительности, сформированных В единых климатических условиях.

1 Природный комплекс — это комплекс функционально и **ес** тественно связанных между собой природных объектов, (ни,единенных географическими и иными соответствующи- ми признаками.

Таким образом, охране от загрязнения, порчи, поврежде- ния, истощения, разрушения подлежит то, что находится на территории России или над ней, а также то, что может быть охраняемо с помощью современных технических средств и посредством правового регулирования.

Особо охраняемые природные территории и объекты.

Третью группу составляют объекты особой охраны. Все при- родные объекты — компоненты окружающей среды подле- жат охране, но особой охраны заслуживают специально вы- деленные в законодательстве территории и части природы.

Это — объекты, включенные в Список всемирного куль- турного наследия и Список всемирного природного насле- дия; заповедники, национальные, природные и дендроло- гические парки, заказники, ботанические сады, памятники природы, редкие или находящиеся иод угрозой исчезнове- ния и уничтожения почвы, леса, иная растительность, виды растений и животных, другие организмы, места их обитания, занесенные в Красную книгу, а также континентальный шельф и исключительная экономическая зона РФ.

Это — лечебно-оздоровительные местности и курорты, ис- конная среда обитания, места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных наро- дов Российской Федерации, объекты, имеющие особое при- родоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение.

Регулирование их охраны и использования осуществля- ется на основе Федеральных законов от 23.02.1995 № 26-ФЗ

«О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» и от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях». Проблемами являются сохранение и наращивание особо охраняемых природных территорий и объектов и поддержание в них объявленного законом особого заповедного режима.

Вопросы для самоконтроля

1. Каковы основные принципы охраны окружающей среды? Каковы их приоритетность и взаимосвязи?
2. В чем заключается роль России в деле обеспечения экологического благополучия на планете?
3. Как классифицируется и осуществляется регулирование правовой охраны объектов окружающей среды?
4. Как влияют предусмотренные в законодательстве принципы охраны окружающей среды на административную и судебную практику?

Литература

1. *Байдаков, С. Л.* Правовое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности / С. Л. Байдаков, Г. П. Серов. - М., 2003.
2. *Гор, Эл.* Земля на чаше весов. Экология и человеческий дух, - М., 1993.
3. Комментарий к Федеральному закону «О животном мире» / под ред. С. А. Боголюбова. — М.: Юстицинформ, 2002.
4. Комментарий к Федеральному закону «Об охране атмосферного воздуха» / под ред. С. А. Боголюбова. — М.: Юстицинформ, **2002**.
5. На пути к устойчивому развитию России // Бюллетень Центра экологической политики России. — М., 1996—2009.
6. *Тимофеев, Л. А.* Правовые проблемы водоснабжения населения в Российской Федерации. — Саратов, 2003.
7. Экологическое право: от идей к практике / М. М. Бринчук и др. — М.: РАН, 1997.
8. Экологическое право : курс лекций и практикум / под ред. Ю. Е. Винокурова. — М.: Экзамен, 2008.
9. Экологическое право России : библиография / отв. ред. О. Л. Дубовик. - М.: Дашков и К", 2003.
10. Экологическое право России : сб. нормативных актов / под ред. А. К. Голиченкова. — М., 2003.
11. *Боголюбов, С. А.,* Комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» / С. Л. Боголюбов, Н. И. Хлуденева. - М., 2009. '

Глава 3. ИСТОЧНИКИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

На базе источников права формируется вся система экологического законодательства. Законы и другие нормативные правовые предписания во всяком государстве, в том числе в Российской Федерации, обусловлены существующими социально-экономическими и политическими основами жизни общества, его государственного строя. Поэтому возникновение правовых норм продиктовано запросами [Практики, социально-экономическими ожиданиями граждан. Объективно проявляющиеся требования общества в Благоприятной окружающей среде имеют определяющее значение для источников экологического права. Они в теории права называются источниками права в материальном смысле слова в отличие от источников в формально юридическом смысле, когда право приобретает форму нормативно-Правового акта.

3.1. Понятие источников экологического права и их общая характеристика

Закон, другие акты как источники права — не субъективное, стихийное явление, а результат серьезной нормотворческой деятельности российского парламента — Федерального Собрания, других государственных органов, органов муниципальных образований, широкой общественности. Наспех принятый, не востребованный обществом закон обречен на бездействие. Поэтому разработка и принятие любого нормативно-правового акта — сложная, многоэтапная процедура (начиная от законодательной инициативы до экспертизы уже разработанного акта и последующего его принятия компетентным государственным органом).

Разнообразие источников права. С изменением экологических и социально-экономических условий жизни об-

щества возникает необходимость изменения действующего экологического законодательства.

Правила поведения, нормы права, облеченные в форму того или иного нормативно-правового акта, становятся реальными источниками права. Когда говорят об источниках права в юридическом их понимании, имеют в виду не саму нормотворческую деятельность государства, обусловленную материальными потребностями жизни общества, и не факторы, служащие причиной возникновения и развития правовых норм, выражающих волю законодателя, а различные формы закрепления результатов нормотворческой деятельности государства, т.е. сами нормативные акты, в которых официально провозглашаются правовые требования и нормы. Выраженные в этих формах правовые положения, нормы, правила, действующие в сфере природопользования и охраны окружающей среды, приобретают общеобязательный характер. Исполнение их обеспечивается силой государственного воздействия, иногда угрозой наказания за нарушение экологических требований.

Источники права, регулирующие экологические отношения, по своей юридической силе могут быть прежде всего подразделены на законы и подзаконные акты.

В строго юридическом значении закон — это такой нормативный правовой акт, который принят в особом порядке высшим представительным и законодательным органом государственной власти — Федеральным Собранием, его палатами — Советом Федерации и Государственной Думой. Эти нормативные акты принимаются по важнейшим, основным вопросам жизни государства, в том числе по проблемам экологии, и обладают высшей юридической силой по отношению к актам иных государственных органов, в том числе к законодательным актам субъектов РФ.

К таким законам относятся, например, Закон об охране окружающей среды, ЗК, ВК, ЛК, Закон РФ «О недрах», Федеральные законы «О животном мире», «Об охране атмосферного воздуха», «Об особо охраняемых природных территориях», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «О радиационной безопасности населения», от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» и другие законодательные акты по вопросам рационального использования и охраны природы. Федеральные законы принимаются простым большинством голосов, т.е. чтобы закон был принят, за него должно быть подано 50% голосов

Плюс один голос от общего числа депутатов Государственной Думы (аналогична процедура одобрения законов в Совете Федерации) (ст. 106 Конституции). В отличие от федеральных законов федеральные конституционные законы (читаются принятыми, если они одобрены большинством не менее 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее 2/3 голосов депутатов Государственной Думы (ст. 108 Конституции).

¹ И Гормативные правовые акты, именуемые подзаконными Актами, издают на основе законов, во исполнение их, они не могут противоречить законам. Это — указы Президента РФ, Постановления и распоряжения Правительства РФ, положения, указания, приказы и инструкции министерств, служб, агентств, иных ведомств, а также решения, постановления и распоряжения местных органов власти и управления по вопросам охраны природы.

Между подзаконными актами существует строгая соподчиненность, иными словами, правовая иерархия. Так, акты местных органов власти должны соответствовать не только законам, но и указам Президента РФ, нормативным предписаниям Правительства РФ. Нарушение этой иерархии неизбежно ведет к нарушению законности и произволу должностных лиц в любой области деятельности.

К подзаконным актам относятся также постановления Конституционного Суда РФ, Пленумов Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, высших судебных и арбитражных органов республик по вопросам применения экологического и другого законодательства при рассмотрении различных спорных вопросов.

Источниками экологического права могут быть также правовые нормы, содержащиеся в других (так называемых комплексных) нормативных актах гражданского, хозяйственного, административного, трудового, финансового законодательства. Так, общее правило гражданского законодательства о полном возмещении вреда, причиненного субъекту права неправомерными действиями, распространяется при соответствующих ситуациях и на экологические отношения; нормы трудового законодательства, содержащие экологические требования, являются одновременно и нормами экологического законодательства.

Нормативность правового акта. Чтобы признать какой-либо правовой акт источником экологического права,

он должен содержать общие правила поведения, т.е. быть нормативным. Не могут быть источниками права индивидуальные акты, изданные с целью применения действующих норм права. Такие акты не устанавливают новых правовых норм, а лишь применяют уже существующие нормы права к отдельным случаям жизни, они решают частные вопросы. Не признаются источниками **права** решения государственных органов о наказании нарушителя экологического законодательства или поощрении за хорошую работу. Эти решения принимают исключительно на основании и во исполнение действующей нормы права и не должны ей противоречить: они касаются какого-то конкретного лица, случая, правонарушения.

Все нормативные акты в области экологического права действуют в известных пределах — времени, территории, круга лиц (субъектов права), на которые они распространяются.

Так, действие нормативного акта по времени начинается, как правило, со дня вступления его в силу, определенного в самом акте, а если такого указания нет, то через 10 дней со дня его официального опубликования.

По общему правилу закон обратной силы не имеет, т.е. не распространяется на те отношения и факты, которые возникли до его принятия. Исключением являются нормативные акты, в которых прямо указано, что они имеют обратную силу или отменяют, смягчают ответственность.

Пространство (территория) действия нормативного акта экологического права зависит от того, каким органом он издан: акты федеральных органов действуют на всей территории РФ; субъектов РФ — на территории соответствующих субъектов и т.д. Место действия может быть определено в самом акте (конкретная область, город и т.н.).

Круг лиц (граждане Российской Федерации, иностранные граждане, организации, предприятия), на которых распространяется данный нормативный акт, зависит от его содержания и назначения. Так, нормы Конституции касаются всех граждан, а Федеральный закон от 08.12.1995 № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» — работников кооперативов. Есть нормы, относящиеся только к отдельным категориям лиц, например, к работникам аграрно-промышленного комплекса, специалистам сельского хозяйства, военнослужащим, медицинским работникам, инспекторам экологического контроля и др.

Прекращение действия нормативного акта происходит
 •и по истечении указанного в нем срока действия, или в
 •ультате его отмены другим нормативным актом.

(**истематизация правовых норм.** Наглядность и доступ-
 ЦИИЬ для понимания обширного нормативного материала
 •кчитается его систематизацией, которая способствует
 •хранению пробелов, противоречий и созданию ясных, по-
 Втных гражданам законов.

• Систематизация нормативных источников права осу-
 •ч шляется двумя основными способами: инкорпорацией
 Н¹ лат. *incorporatio* — включать в свой состав, присоединять)
 Исодпфикацией (от лат. *codex* — книга; систематизирован-
 ный единый законодательный акт).

Инкорпорация экологического законодательства — это
 •Каи систематизация правовых норм, при которой их со-
 держание и форма не меняются, но они подвергаются внеш-
 leГ: обработке, например, объединяются и располагаются в
 Яределенном, более удобном для практического примене-
 нии порядке.

15 одних случаях расположение нормативного материа-
 •л производят по хронологии (времени) их издания, в дру-
 Нх - в алфавитном порядке, в третьих — тематически, по
 •хм.мету регулирования, т.е. все нормативные акты, регу-
 лирующие определенную область экологических отноше-
 нии. объединяются в одну группу. При этом в первоначаль-
 ный текст закона вносятся последующие изменения (если
 они были), исключаются статьи и пункты, утратившие силу,
 •певшие временное значение. Но во всех этих случаях пра-
 вовые нормы, входящие в нормативные акты, остаются без
 Изменения.

Инкорпорация может быть официальной, если осуществ-
 ляется компетентным, уполномоченным на то органом, и
 Неофициальной, если исходит от иных органов и лиц. При-
 мером официальной инкорпорации можно назвать «Собра-
 ние законодательства Российской Федерации», издаваемое
 в ппде информационного бюллетеня; примером неофици-
 альной инкорпорации — различные сборники нормативных
 актов, подготовленные научными учреждениями, вузами,
 Ведомствами, отдельными учеными или их коллективами.
 В каждом из названных изданий имеются разделы, посвя-
 щенные вопросам экологического законодательства. Публи-
 куются хронологические собрания, сборники, справочники
 по экологическому законодательству.

Кодификация экологического законодательства — такая переработка (и упорядочение) нормативного материала, при которой устраняются пробелы и противоречия в законодательстве, отменяются устаревшие и создаются новые правовые нормы.

В результате кодификации происходит формирование единого, логически и юридически цельного нормативного акта на основе единых принципов и практических задач, решаемых на данном этапе развития общества. Итогом кодификации является создание таких крупных сводных нормативных актов, как Закон об охране окружающей среды, ЗК, ЛК, ВК, Закон РФ «О недрах» и др.

В соответствии с федеративным устройством Российской Федерации кодификацию экологического и другого законодательства проводят как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ. В связи с расширением прав республик и других субъектов РФ значение кодификации их нормативных актов возрастает.

3.2. Конституционные основы регулирования экологических отношений

Конституция является основным и важнейшим источником всех отраслей права нашего государства. Она закрепляет основные, оправдавшие себя, наиболее устойчивые общественные отношения, в том числе и экологические, их принципиальные положения, рассчитанные на длительный период и даже на целую историческую эпоху. Будучи законодательным обобщением достигнутого, Конституция вместе с тем выступает нормативной программой совершенствования всей системы российского права.

Конституционные положения в сфере экологии. Статья 9 Конституции требует, чтобы земля и другие природные ресурсы использовались и охранялись как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

В этой же статье определены возможные формы собственности на землю и другие природные ресурсы. Они могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Согласно ст. 36 Конституции собственники владеют, пользуются и распоряжаются землей и иными природными

ресурсами свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального законодательства. Это означает, что субъекты РФ на основе федерального закона могут издавать свои земельные законы, но они не должны противоречить федеральным и конституционным федеральным законам.

Поскольку вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, как предусмотрено в ст. 72 Конституции, находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, субъекты РФ могут, не ожидая принятия федерального закона, издавать свои собственные законы в этой области.

Но если в дальнейшем по этим же вопросам будет издан федеральный закон, то закон субъекта РФ должен быть приведен в соответствие с ним. Иными словами, в случае противоречия между федеральным законом и иным нормативным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (ст. 76 Конституции).

Таковы принципы законотворчества в области экологии, поскольку эти вопросы находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. К ним согласно ст. 72 Конституции относят: регулирование отношений владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; природопользование, охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; режим особо охраняемых природных территорий; охрану памятников истории и культуры. К совместному ведению относят также вопросы разграничения государственной собственности, в том числе на природные ресурсы.

Ряд экологических проблем решается исключительно на федеральном уровне, если в соответствии со ст. 71 Конституции они находятся в ведении Российской Федерации.

Решение остальных вопросов в области рационального использования и охраны природных ресурсов Конституция передает на усмотрение субъектов РФ, поскольку в ст. 73 Конституции записано: «Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти».

Конституционные гарантии. Статья 2 Конституции провозглашает положение о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, поэтому многие нормативные требования в экологическом законодательстве предусмотрены в интересах людей.

Закрепляя экологические права граждан, ст. 42 Конституции гарантирует право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью человека или его имуществу экологическими правонарушениями.

Вместе с тем Конституция возлагает обязанность на граждан и организации, прежде всего на тех, чья деятельность так или иначе связана с природопользованием, сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58).

Конституцией признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий является самостоятельным. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Структура их определяется местным населением самостоятельно.

В городах и сельских населенных пунктах их граждане осуществляют самоуправление путем референдумов, выборов, других форм прямого волеизъявления через выборные и другие органы местного самоуправления, учреждаемые выборными органами.

Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, в том числе и собственностью на природные ресурсы (в рамках закона), формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, а также решают иные вопросы местного значения. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующей территории (ст. 12, 130—132 Конституции).

Конституции республик и акты других субъектов РФ. Важным источником земельного права являются конституции республик РФ, которые принимаются на основе Конституции РФ и не должны ей противоречить. Конституции республик учитывают национальные и местные особенности народного хозяйства и культуры каждой республики и вместе с тем решают и задачи экологического законодательства в области их рационального пользования и охраны.

Равноправными субъектами РФ являются края, области, **города** федерального значения, автономная область, автономные округа, в которых принимаются уставы, законы, нормативные правовые акты, регулирующие экологию. Во многих областях приняты и действуют законы о земле; в республиках Татарстан, Коми, Башкортостан, Бурятия и др. — земельные кодексы, в большинстве субъектов РФ — законы об общераспространенных полезных ископаемых. Этими актами осуществляется опережающее правотворчество, они устраняют пробелы и противоречия экологического законодательства.

3. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и другие федеральные законы

Закон об охране окружающей среды определяет основные основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Закон 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, являющуюся основой жизни на Земле, в пределах территории РФ, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ.

Закон об охране окружающей среды состоит из 16 глав, 84 статей: гл. I «Общие положения» (ст. 1—4); гл. II «Основы управления в области охраны окружающей среды» (ст. 5—10); гл. III «Права и обязанности граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в области охраны окружающей среды» (ст. 11—13); гл. IV «Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды» (ст. 14—18); гл. V «Нормирование в области охраны окружающей среды» (ст. 19—31); гл. VI «Оценка воздействия на окружающую среду» (ст. 32,33); гл. VII «Требования в области охраны окружающей среды при осуществлении

хозяйственной и иной деятельности» (ст. 34—56); гл. VIII «Зоны экологического бедствия, зоны чрезвычайных ситуаций» (ст. 57); гл. IX «Природные объекты, находящиеся под особой охраной» (ст. 58—62); гл. X «Государственный мониторинг окружающей среды (государственный экологический мониторинг)» (ст. 63); гл. XI «Контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль)» (ст. 64—69); гл. XII «Научные исследования в области охраны окружающей среды» (ст. 70); гл. XIII «Основы формирования экологической культуры» (ст. 71—74); гл. XIV «Ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды и разрешение споров в области окружающей среды» (ст. 75—80); гл. XV «Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды» (ст. 81, 82); гл. XVI «Заключительные положения» (ст. 83, 84).

Таким образом, Закон об охране окружающей среды охватывает широкий круг вопросов регулирования отношений по использованию и охране природных ресурсов, предупреждению экологических правонарушений, государственному мониторингу, контролю в области охраны окружающей среды, ответственности за экологические правонарушения.

По сравнению с ранее действовавшим законодательством Законом об охране окружающей среды предусмотрено много новых норм и требований, тем не менее он вызывает обоснованную критику общественности за утрату некоторых позитивных положений, в результате чего произошло снижение эффективности закона, уровня его требований к охране природы в условиях рыночной экономики.

Вместе с тем нельзя отрицать важного практического значения Закона об охране окружающей среды, поскольку в нем нашла отражение Концепция всестороннего (комплексного) регулирования отношений по охране окружающей среды. Появились конкретные нормы об оценке воздействия намечаемой (проектируемой) хозяйственной деятельности на окружающую среду, об экологической сертификации, аудите, нормировании допустимого изъятия компонентов природной среды, юридических критериях экологически обоснованного проектирования и строительства объектов с учетом новых научно обоснованных технологий.

Необходимо отметить такое полезное для практики положение Закона об охране окружающей среды, как установление персональной ответственности руководителей и членов государственных и иных комиссий по приемке в экс-

^шатацию объектов за приемку в эксплуатацию объектов,
^Соответствующих требованиям экологического законода-
Нгп.<тва (ст. 58). Закон запрещает совмещать функции го-
Ицаротвенного экологического контроля и хозяйственного
^Пользования природных ресурсов (ст. 65). При привати-
§нпм и национализации имущества, что является нередким
^Шепнем в условиях развития рыночной экономики, закон
^Нбует проведения мероприятий по охране окружающей
Нкмы и возмещению вреда окружающей среде (ст. 53).

г Закон об охране окружающей среды и дополняющее его
федеральное экологическое законодательство, составляю-
щие целую систему, при их неуклонном исполнении в со-
Итопии обеспечить оптимальный уровень охраны природы,
^•содержанию и направленности федеральные законы в
Власти экологии можно разделить на **три** крупных блока.

I : дологическими законами общего характера являют-
в» Федеральные законы: «Об экологической экспертизе»,
К) радиационной безопасности населения», «О защите насе-
лении и территорий от чрезвычайных ситуаций природного
•Техногенного характера», «О санитарно-эпидемиологичес-
|пм благополучии населения», «О промышленной безопас-
ности опасных производственных объектов», «О безопасном
•вращении с пестицидами и агрохимикатами», от 10.07.2001
92-ФЗ «О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков террито-
рии», от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства
•I потребления», а также Закон РФ от 05.03.1992 № 2446-1
•<) безопасности».

| К законам об охране и использовании природных объ-
Ккшв и комплексов относятся Федеральные законы:
•Об особо охраняемых природных территориях», «Об охране
щ атмосферного воздуха», «О животном мире», «О природных
•**чебных** ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и
рКурортах», от 19.07.1998 № ИЗ-ФЗ «О гидрометеорологи-
Веской службе», от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континенталь-
ном шельфе Российской Федерации», от 17.12.1998 № 191-
ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской
Федерации», от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морс-
ких водах, территориальном море и прилегающей зоне Рос-
сийской Федерации», от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране
озера Байкал», от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях тра-
диционного природопользования коренных малочисленных
пародов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской
Федерации».

Законы об использовании и охране природных ресурсов по своему содержанию выходят за рамки «охраны» и охватывают в значительной своей части вопросы организации хозяйственного использования. К ним относятся ЗК, ВК, ЛК и Федеральные законы: «О недрах», «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве», от 26.06.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», от 10.01.1996 №4-ФЗ «О мелиорации земель», а также Закон РФ от 11.10.1991 № 1738-1 «О плате за землю».

3.4. Нормативные акты Президента РФ, Правительства РФ и другие подзаконные акты

Нормативные (правовые) акты Президента РФ являются важными источниками экологического права общенационального значения. На основании ст. 80 Конституции и в соответствии с высоким статусом в государственном устройстве страны Президент РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти по важнейшим вопросам политики, экономики и экологического благополучия населения страны. Нормативные акты Президента РФ не должны противоречить Конституции и федеральным законам (т.е. они являются подзаконными актами).

Правительство в пределах своей компетентности, установленной законом, издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Постановления в отличие от распоряжений носят общий характер, являясь нормативными актами. Распоряжения обычно принимаются по частным, конкретным вопросам и потому являются правовыми актами индивидуального значения, т.е. не имеющими нормативного характера.

Указы Президента РФ. По конкретным, текущим и перспективным проблемам экологии Президент РФ издал ряд указов, в частности, от 01.04.1996 № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию», от 04.02.1994 № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» и др.

И До принятия ЗК многие вопросы, имеющие важное значение для успешного проведения земельной реформы, так не регламентировались указами Президента РФ, например, от 07.03.1996 № 337 «О реализации конституционных прав граждан на землю», от 25.03.1992 № 301 «О продаже земельных участков гражданам и юридическим лицам при приватизации государственных и муниципальных предприятий», от 23.04.1993 № 480 «О дополнительных мерах по наделению граждан земельными участками», от 27.10.1993 № 1767 «() регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России». В настоящее время они утратили

Г Акты Правительства РФ. Круг вопросов, решаемых Правительством РФ, очень широк. Это практически все вопросы, которые необходимо решать в целях успешного исполнения федеральных законов и указов Президента РФ об организации рационального использования и охраны «природных ресурсов, осуществлении мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью и др. Постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны для исполнения всеми, кому они адресованы.

К наиболее известным и важным в сфере экологии относятся постановления Правительства РФ от 03.08.1992 № 545 «Об утверждении Порядка разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов», от 28.08.1992 № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия», от 16.06.2000 № 461 «О Правилах разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение» и др.

В форме положений издаются сложные по своему содержанию и структуре нормативные акты. Например, постановлениями Правительства РФ от 11.06.1996 № 698 утверждено Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы, от 15.01.2001 К°31 — Положение о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха; от 02.10.2002 № 830 — Положение о порядке консервации земель с изъятием из оборота.

Акты федеральных органов исполнительной власти. Следующую группу подзаконных нормативных актов со-

ставляют нормативно-правовые акты федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств РФ. Они издаются во исполнение законов, указов Президента РФ, нормативных актов Правительства РФ и не должны им противоречить.

Названные нормативные акты по своему назначению и содержанию могут издаваться в форме положений, инструкций, правил, приказов и т.п. Орган, принимающий те или иные решения, должен действовать в точном соответствии с компетенцией, определенной в положении об этом органе, утвержденном Правительством РФ. По своей юридической силе и сфере действия данные нормативные акты могут быть двух основных видов: отраслевые (внутриведомственные) и межотраслевые (межведомственные).

Отраслевые нормативные акты распространяются только на те природные объекты, которые находятся в непосредственном управлении данного отраслевого государственного органа. Они имеют внутриведомственный, отраслевой характер. Так, например, Росжелдор издает правила, инструкции, указания по вопросам использования и охраны земель железнодорожного транспорта; Рослесхоз — по вопросам лесного фонда и т.д. Поэтому нормативные предписания названных государственных органов касаются ограниченного круга вопросов.

Иную юридическую силу и сферу действия имеют межведомственные нормативные акты. Они носят общий характер и распространяются на все природные ресурсы и обязательны для исполнения всеми их пользователями. Так, Рострой (ранее — Госстрой России) издает строительные нормы и правила (так называемые СНиПы), соблюдение которых обязательно всеми, кто ведет то или иное строительство.

Нормативные акты субъектов РФ. Правительства, министерства, комитеты и другие ведомства субъектов РФ, а также главы администраций издают подзаконные нормативные акты по вопросам исполнения федеральных законов и законов соответствующих субъектов РФ в области охраны окружающей среды. Так, например, согласно ЗК решение многих вопросов регулирования земельных отношений на местах отнесено к ведению государственных органов субъектов РФ. К полномочиям субъектов РФ относятся изъятие, в том числе путем выкупа, земель для нужд субъекта РФ, разработка и реализация региональных программ использования и охраны земель, находящихся в границах субъектов

Нф, иные полномочия, не отнесенные к полномочиям Рос-
•Йском Федерации или к полномочиям органов местного
ВИ< >управления.

I Акты предприятий и общественных организаций.

^В вопросем внутривхозйственного использования и охра-
•лы земель нормативные акты могут издавать предприятия,
Вгапкзации и учреждения. Так, сельхозпредприятия и дру-
•е природопользователи в лице своих органов управления
^Ншмают решения, издают приказы не только индпвиду-
^рНого, но и нормативного характера. В них определяется
Иврядок внутривхозйственного использования и охраны
Природы и решаются другие вопросы внутренней жизни.

По вопросам технологии и культуры производства, иным
^Кюсам внутривхозйственного производства администра-
р» хозяйства (желательно при участии трудового коллек-
•тия) издает правила, положения и отдельные инструкции,
•диющиеся нормативными правовыми актами локального,
•ртреннего действия.

Падзор за законностью нормативных актов, издаваемых
Иководителями предприятий (организаций), осуществляет
Иокуратура, по протесту которой незаконный акт отменяет-
К или самим руководителем, или вышестоящим должност-
рым лицом (органом управления), или в судебном порядке.

I Конечно, большинство нормативных актов является ре-
•льтатом правотворчества государственных органов. Вмес-
К> с тем в системе экологического законодательства заметное
•рско занимают нормативные правовые акты, издаваемые
Вшественными организациями. В этом состоит социальная
Ценность права, свидетельствующая о сто демократичности.
Иапрнмер, профсоюзы, различные добровольные общества
праве издавать нормативные акты в пределах своей компе-
•тиции и в соответствии с принятыми на себя функциями
В охране природы.

¹ **Постановления высших судебных инстанций.** Источни-
кам и права являются постановления Верховного Суда РФ
н Высшего Арбитражного Суда РФ, точнее, они приравни-
ваются к источникам права. Суды и арбитражные суды, как
Известно, рассматривают имущественные споры, связанные
с природопользованием, и принимают решения, обязатель-
ные для сторон. Безусловно, суды и арбитражные суды обя-
заны всегда руководствоваться законами и подзаконными
актами, не нарушая их.

[Однако постановления Верховного Суда РФ, а также
Высшего Арбитражного Суда РФ помогают нижестоящим

судам нравильно понимать закон и избегать ошибок при его применении. Некоторые их документы не только разъясняют, но иногда, конкретизируя общие положения (безусловно, в рамках закона), создают правовые положения, обязательные при разбирательстве отдельных категорий судебных дел. В этом смысле постановления Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ являются источниками права, восполняя пробелы в экологическом законодательстве.

Далее, Конституцией (ст. 126,127) закреплено право Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ давать разъяснения по вопросам судебной практики. Эти разъяснения носят общий характер и являются источником права. Например, постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 05.11.1998 № 14 судам даны разъяснения по вопросам практики применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения. В другом постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 20.12.1994 № 10 рассмотрены некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда, причинение которого возможно в том числе в случае экологических правонарушений.

Суды в своей деятельности обязаны руководствоваться Конституцией. При осуществлении этого права суд может не применять тот или иной закон, если, по мнению суда, он противоречит Конституции (постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»). Такое решение суда, по существу отменяющее закон, является источником права.

Особое положение занимает Конституционный Суд РФ. Как установлено Федеральным конституционным законом от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ. При этом Конституционный Суд РФ может признать акты неконституционными, что является основанием для их отмены. Такое решение Конституционного Суда РФ порождает новые права и обязанности участников общественных отношений, поэтому оно является нормотворческим, т.е. источником права.

Вопросы для самоконтроля

к I П чем значение источников права для регулирования экологиче-
^•К'скупч отношений?

Каково содержание основных экологических положений в
нн I итуции — важном источнике экологического права?

В. Какова система источников российского экологического
ры?

Ы. 15 чем выражается пормотворческая деятельность федераль-
ш органов исполнительной власти в области охраны окружаю-
|П<|(ВДы?

Литература

- I Гю/олюбов, С. А.* Экологическое право. — М.: Норма, 2001.
В. Нринчук, М. М. Экологическое право. - М.: Юристь, 2003.

Глава 4. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ФИЗИЧЕСКИХ И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

Институт экологических прав и обязанностей является одним из основополагающих институтов экологического права. Человек обладает экологическими правами как в целях защиты своих жизненно важных интересов, так и для охраны окружающей среды. Особенностью института экологических прав и обязанностей является их регулирование различными нормативными правовыми актами. Под правами следует понимать закрепленные в законодательстве и гарантированные государством возможности, позволяющие каждому человеку свободно и самостоятельно избирать вид и меру своего поведения, создавать и пользоваться предоставленными ему социальными благами как в личных, так и в общественных интересах. Обязанностью является установленная государством в интересах всех членов общества и закрепленная в законодательстве необходимость, предписывающая каждому определенные вид и меру поведения и ответственность за ненадлежащее его исполнение.

4.1. Экологические права и обязанности граждан

В соответствии с Конституцией человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита — обязанностью государства. Одной из первоочередных задач экологического права является обеспечение прав и свобод человека в области охраны окружающей среды.

Правовое регулирование. В соответствии со ст. 42 Конституции каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии, на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

^ Указанные права и свободы могут быть обеспечены только во взаимодействии с иными конституционными правами Человека и гражданина, включая права на создание объединений (ст. 30), на проведение собраний, демонстраций, митингов, шествий, пикетирований (ст. 31), свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ст. 29), обращаться в органы государственной власти, органы местного самоуправления (ст. 33), на защиту своих нрав и свобод (ст. 45) и др.

I Экологические права и обязанности человека подробно регламентированы действующим законодательством. Большинство законодательных актов, являющихся источниками экологического права, содержат отдельные статьи и нормы, (устанавливающие права и обязанности участников экологических правоотношений).

Основополагающие права граждан в области охраны окружающей среды. Выделяются следующие основные права человека в области охраны окружающей среды.

| 1. Право на благоприятную окружающую среду, которое [является субъективным основополагающим правом в области охраны окружающей среды. Иные экологические права и обязанности призваны способствовать его реализации, благоприятная окружающая среда определяется в ст. 1 Закона об охране окружающей среды как окружающая среда, [качество которой обеспечивает функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. Правовыми критериями благоприятности окружающей среды служат, к примеру, нормативы [(предельно допустимые концентрации вредных веществ в [компонентах природной среды, иные нормативы). В ст. 8 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом [благополучии населения» установлено право граждан на [благоприятную среду обитания, факторы которой не оказывают вредного воздействия на человека.

| 2. Право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды. В соответствии с ч. 2 ст. 24 Конституции органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. Правоотношения в области экологической информации подробно рассматриваются в гл. 5.

3. Право на возмещение вреда окружающей среде.

4. Право граждан на принятие экологически значимых решений. Данное право прямо не закреплено в действующем законодательстве. Однако законодательством определены права граждан на участие в оценке воздействия на окружающую среду, право оказывать содействие органам государственной власти, органам местного самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды, некоторые другие права. Любая законодательно предусмотренная возможность влияния граждан в той или иной степени на принятие решений в области охраны окружающей среды может рассматриваться как косвенное закрепление нрав граждан на участие в принятии экологически значимых решений.

5. В соответствии со ст. 42 Конституции каждый имеет право на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Статьей 79 Закона об охране окружающей среды установлено, что вред, причиненный здоровью и имуществу граждан негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности физических и юридических лиц, подлежит возмещению в полном объеме. Представляется целесообразным подробнее остановиться на вопросе возмещения вреда имуществу граждан. В данном случае имуществу представляет собой все возможные вещи, принадлежащие гражданину на законном основании и которые по своим свойствам объективно могут быть подвержены неблагоприятным экологическим воздействиям. Очевидно, что в реальной жизни неблагоприятная экологическая обстановка прежде всего отражается на состоянии земельных участков, плодовых деревьев, посевов, иной растительности.

Так, в Нижегородском районном суде г. Нижнего Новгорода рассматривалось дело о возмещении ущерба, причиненного садоводам товарищества «Юбилейный» гибелью плодовых деревьев и кустарников, произошедшей вследствие полива водой, которая была загрязнена по вине дорожно-строительного управления.

На протяжении ряда лет Борским дорожно-строительным управлением производилось складирование песчано-соляной смеси на площадках вдоль автомобильной трассы Н. Новгород — Киров вблизи садоводческого товарищества «Юбилейный». Размещение площадок не было согласовано с соответствующими государственными органами. Складирование смесей осуществлялось на необорудованных пло-

Вцмках, не имевших непроницаемого покрытия грунта и Врытпя от атмосферных осадков. Вредными веществами, ^Бсочившимися через грунт, была загрязнена артезианская ^Бажина, вода из которой использовалась садоводами для •о мша растений. В результате стали погибать находящеперн на участках насаждения, быстро приходиться в негодность Вдовый инвентарь, проржавели магистральные трубы во Вировода. Суд принял решение о взыскании крупной де Вжпой суммы в счет возмещения садоводам материального В|ерба.

• б. Право требовать в судебном порядке ограничения, Приостановления, прекращения деятельности юридических • (физических лиц, осуществляемой с нарушением законо- ^Вельства в области охраны окружающей среды. Данное •рано предоставлено ст. 80 Закона об охране окружающей Веды, а также ст. 1065 ГК, согласно которой опасность причинения вреда в будущем может являться основанием к иску Н запрещении деятельности, создающей такую опасность. Вслн причинение вреда является следствием эксплуатации Предприятия, сооружения либо иной производственной Витальности, которая продолжает причинять вред или уг- В жа ет новым вредом, суд вправе обязать ответчика, помимо Возмещения вреда, приостановить или прекратить соответствующую деятельность.

> Нрава, способствующие реализации нрав граждан в об- ласти охраны окружающей среды. В п. 2 ст. 11 Закона об •Охране окружающей среды закреплены права, осуществле- ние которых способствует реализации основополагающих Врав физических лиц в области охраны окружающей среды. •С целью реализации права на благоприятную окружающую среду граждане имеют следующие права.

1. Создавать общественные объединения, фонды и иные «коммерческие организации, осуществляющие деятель- 1 иость в области охраны окружающей среды. Некоммер- > ческой организацией согласно Федеральному закону от [12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческой организации» явля- [стоя организация, не имеющая в качестве основной цели сво- ей деятельности извлечение прибыли и не распределяющая полученную прибыль между участниками. Некоммерческая организация может осуществлять предпринимательскую де- ятельность лишь постольку, поскольку это служит достиже- нию целей, ради которых она создана. Она может быть со- Вдана в форме общественной или религиозной организации

(объединения), некоммерческого партнерства, учреждения, общины коренного малочисленного народа России, автономной некоммерческой организации, социального, благотворительного или иного фонда, ассоциации, союза, а также в других формах, предусмотренных законодательством. Порядок создания и деятельности некоммерческих организаций регламентируется гражданским законодательством, а также законодательством об общественных объединениях (см. гл. 4 части первой ГК, Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»),

2. Направлять обращения в органы государственной власти РФ, субъектов РФ, органы местного самоуправления, иные организации и должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды в местах своего проживания, мерах по ее охране. Данное нормативное предписание также установлено в ст. 2 Закона РФ от 27.04.1993 № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

Установленное ст. 11 Закона об охране окружающей среды право на получение информации содержит уточнение, что граждане вправе запрашивать информацию о состоянии окружающей среды в местах своего проживания. Статья 42 Конституции устанавливает право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды без каких-либо ограничений. В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, а согласно ч. 1 ст. 56 отдельные ограничения прав и свобод могут быть установлены в условиях чрезвычайного положения. Указанное ограничение прав граждан на получение информации о состоянии окружающей среды не отвечает установленным Конституцией требованиям.

3. Принимать участие в акциях по охране окружающей среды: митингах, демонстрациях, шествиях, пикетированиях, сборе подписей под петициями, референдумах по вопросам охраны окружающей среды, а также использовать иные формы непосредственной демократии, установленные законодательством. Несмотря на невысокую активность общественности на территории РФ по вопросам охраны

окружающей среды, имеется практика применения законодательства о формах непосредственной демократии в отношении экологически значимых решений.

В Костромской области решением, принятым на референдуме, не было допущено строительство атомной электростанции. Для подготовки к проведению референдума гражданами было создано общественное объединение «Во имя жизни». Была развернута широкая агитационная кампания, одним из лозунгов которой был: «Лучше быть активным сегодня, чем радиоактивным завтра». Участие в голосовании приняли 57% избирателей, 87% проголосовали против строительства атомной станции.

4. Выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы и участвовать в ее проведении в установленном порядке. Экологической экспертизой является 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. Здесь нужно отметить, что Федеральный закон «Об экологической экспертизе» не содержит положения о праве граждан на участие в общественной экологической экспертизе. Однако это не мешает организациям, проводящим общественную экологическую экспертизу, предоставлять гражданам возможность участвовать в ее проведении. Подробно вопросы экологической экспертизы рассмотрены в 8.5.

5. Оказывать содействие органам государственной власти РФ и ее субъектов, органам местного самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды. Обращаться в органы государственной власти РФ и ее субъектов, 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.

6. Предъявлять иски о возмещении вреда окружающей среде. Под вредом, причиненным окружающей среде, понимается негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию

естественных экологических систем, истощение природных ресурсов. Порядок его возмещения определен в ст. 77—79 Закона об охране окружающей среды. В отношении возмещения вреда окружающей среде не подлежат применению нормы гл. 59 ГК об обязательствах вследствие причинения вреда, так как в соответствии со ст. 1064 ГК в порядке, установленном гражданским законодательством, возмещается вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также имуществу юридического лица. Окружающая среда субъектом гражданских правоотношений не является.

Обязанности граждан. В области охраны окружающей среды конституционно установлены обязанности граждан:

- сохранять природу и окружающую среду;
- бережно относиться к природным богатствам.

Граждане обязаны соблюдать требования законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования, осуществлять мероприятия по охране окружающей среды, возмещать в установленном законом порядке вред окружающей среде, а также выполнять иные обязанности, установленные законодательством. Причем экологические обязанности граждан заключаются как в совершении действий по охране окружающей природной среды, так и в том, чтобы воздерживаться от совершения действий, оказывающих вредное воздействие на природу, в том числе нарушающих экологические права других граждан.

4.2. Права и обязанности юридических лиц в области охраны окружающей среды

В подавляющем большинстве случаев участниками экологических правоотношений являются юридические лица. Юридическим лицом является организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, исполнять обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. В экологических правоотношениях юридические лица выступают в качестве: хозяйствующих субъектов, организаций, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды; лиц, имуществу которых в результате нарушения закона об охране окружающей среды причинен вред.

Права юридических лиц. Защиту экологических прав человека и окружающей среды эффективно осуществляют специальные организации, сферой деятельности которых является охрана окружающей среды. В настоящее время в России действует значительное число природоохранных организаций, в том числе «Гринпис России» (основан в 1992 г.), Центр экологической политики России, Всероссийское общество охраны природы, Социально-экологический союз, Институт эколого-правовых проблем «Экоюрнс». В со-
Ютветствии с п. 2 ст. 12 Закона об охране окружающей среды некоммерческие организации, осуществляющие деятельность

- области охраны окружающей среды, помимо прав, предоставленных гражданам, обладают следующими правами:

I — 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;

I — за счет собственных и привлеченных средств осуществлять и пропагандировать деятельность в области охраны окружающей среды, воспроизводства природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности;

I — организовывать собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование, сбор подписей под петициями и участвовать в указанных мероприятиях в соответствии с законодательством РФ, вносить предложения о проведении референдумов и об обсуждении проектов по вопросам, касающимся охраны окружающей среды;

I — обращаться в органы государственной власти РФ и [субъектов РФ, органы местного самоуправления, иные организации и к должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды, о мерах по ее охране, об обстоятельствах и о фактах хозяйственной и иной деятельности, создающих угрозу окружающей среде, жизни, здоровью и имуществу граждан;

— участвовать в установленном порядке в принятии хозяйственных и иных решений, реализация которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, жизнь, здоровье и имущество граждан;

— организовывать и проводить в установленном порядке слушания по вопросам проектирования, размещения объ-

ектов, хозяйственная и иная деятельность которых может нанести вред окружающей среде, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан;

— организовывать и проводить в установленном порядке общественную экологическую экспертизу;

— рекомендовать своих представителей для участия в проведении государственной экологической экспертизы;

— подавать в органы государственной власти РФ и ее субъектов, органы местного самоуправления, в 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. Закон предоставляет данное право лишь некоммерческим организациям. Однако это не значит, что правом требовать приостановления, прекращения экологически вредной деятельности не вправе воспользоваться на основании ст. 1065 ГК физические лица;

— осуществлять другие предусмотренные законодательством права. Так, в соответствии со ст. 29 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» представители общественных объединений имеют право доступа на территорию объектов хозяйственной и иной деятельности, имеющих источники загрязнения атмосферного воздуха и вредного физического воздействия на него, в порядке и на условиях, которые установлены законодательством. Статьей 24 Федерального закона «О радиационной безопасности населения» установлено право доступа представителей общественных объединений в организации, осуществляющие деятельность с использованием источников ионизирующего излучения.

Юридические лица имеют право требовать возмещения вреда, причиненного их имуществу, в том числе в результате экологического правонарушения. Следует отметить, что данное право не предусмотрено Законом об охране окружающей среды. Однако вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в соответствии с гл. 59 ГК. Также согласно ст. 1065 ГК юридические лица вправе требовать, помимо возмещения вреда, прекращения или приостановления производственной деятельности, наносящей вред или создающей возможность нанесения вреда их имуществу.

(Обязанности юридических лиц. Руководствуясь действующим законодательством, экологическими обязанностями юридических лиц следует считать обязанности, возлагаемые на них как на хозяйствующие субъекты. Экологическими обязанностями хозяйствующих субъектов являются все предъявляемые к ним природоохранные требования. При осуществлении хозяйственной и иной деятельности юридическое лицо обязано соблюдать требования законодательства об охране окружающей среды. Если в процессе хозяйственной деятельности юридическое лицо использует природные ресурсы, оно является природопользователем и приобретает соответствующие права и обязанности. Общие требования к хозяйствующим субъектам в области охраны окружающей среды установлены в Законе об охране окружающей среды, более детальные — природоресурсным законодательством, а также законодательством, регулирующим отношения в сфере соответствующей хозяйственной деятельности (например, Федеральным законом «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами»),

Юридические лица обязаны соблюдать требования законодательства об охране окружающей среды при осуществлении хозяйственной деятельности; информировать государственные органы и население об аварийных ситуациях, которые нанесли или могут нанести значительный вред окружающей среде и здоровью граждан. В случае причинения вреда окружающей среде юридическое лицо, виновное в его причинении, обязано возместить нанесенный вред в соответствии с действующим законодательством (подробнее см. гл. 11).

4.3. Право природопользования

\ Право природопользования является одним из основополагающих прав граждан и юридических лиц в области охраны окружающей среды. Вследствие большого значения для жизнедеятельности человека и осуществления хозяйственной деятельности его следует рассмотреть отдельно. В процессе жизнедеятельности люди постоянно взаимодействуют с окружающей средой и используют природные ресурсы. Под природопользованием понимается использование полезных для человека свойств окружающей среды — экологических, экономических, культурных, оздоровительных.

Правоотношения в области природопользования подробно регламентированы природоресурсным законодательством, где установлены виды и порядок природопользования, права и обязанности субъектов природопользования, гарантии их осуществления и меры ответственности. Как правомочие конкретного субъекта право природопользования представляет собой принадлежащее природопользователю субъективное право, содержание которого включает правомочие владения, пользования и распоряжения предоставленными в пользование природными ресурсами.

Природопользование подразделяется на общее и специальное. Для получения права специального природопользования необходимо получение разрешения соответствующего государственного органа в форме лицензии или иного документа либо вынесение органом государственной власти решения о предоставлении природопользователю природного ресурса (участка лесного фонда, горного отвода, участка акватории) и заключение предусмотренного законодательством договора. Решение органа государственной власти, заключение договора, предоставление лицензии не требуется для осуществления общего природопользования.

Право общего природопользования. При установлении основ общего природопользования законодатель исходит из следующих критериев:

- 1) субъектами общего природопользования в большинстве случаев являются физические лица, осуществляющие природопользование для собственных нужд;
- 2) общее природопользование не предполагает значительного воздействия на окружающую среду.

Так, 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. Граждане вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд, пользоваться береговой полосой водных объектов общего пользования для передвижения и пребывания около них, в том числе для осуществления любительского и спортивного рыболовства и причаливания плавучих средств. Собственники, владельцы земельных участков могут свободно добывать общераспространенные полезные ископаемые и строить подземные сооружения для

Ббственных нужд на глубину до 5 м, а также устраивать и Бснлуатировать бытовые колодцы и скважины на первый Водоносный горизонт.

Право специального природопользования. Право специального природопользования возникает на основании решений о предоставлении в пользование природных ресурсов, включенных с природопользователями договоров, а также разрешений, выдаваемых соответствующими государственными органами. Оно носит целевой характер и предполагает [значительное воздействие на окружающую среду.

І Права и обязанности субъектов специального природопользования регламентируются соответствующим природоресурсным законодательством, решениями соответствующих органов государственной власти, условиями заключаемых договоров и выдаваемых лицензий.

4.4. Защита экологических прав

[Закрепление в законодательстве прав граждан было бы ^пустой декларацией без надлежащего механизма их защиты. № соответствии с Конституцией защита прав и свобод человека в Российской Федерации гарантируется. Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не противоречащими закону. Защита прав может осуществляться ; в административном и судебном порядке. Если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты, каждый вправе обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека.

Способы защиты прав. Защита прав в области охраны окружающей среды представляет собой не только деятельность физических и юридических лиц, но и деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, так как защита прав и свобод человека является обязанностью государства. Так, надзор за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, а также коммерческих и некоммерческих организаций осуществляет Прокуратура РФ. Прокуроры вправе присутствовать па заседаниях органов государственной власти, органов местного самоуправления; вносить протесты на противоречащие закону правовые акты в органы и должностным лицам, издавшим данные

акты, либо в вышестоящие органы государственной власти, вышестоящим должностным лицам; вносить представления о нарушении закона в органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностным лицам, которые компетентны устранить допущенные нарушения; предъявлять в суд иски в защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан либо интересов Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований. В настоящее время функционируют Московская и Волжская специализированные природоохранные прокуратуры.

В соответствии с Законом РФ «Об обжаловании в суд решений и действий, нарушающих права и свободы граждан» действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления могут быть обжалованы в вышестоящий орган государственной власти, орган местного самоуправления, учреждение, предприятие или общественное объединение, должностному лицу. Срок, в течение которого жалоба подлежит рассмотрению, составляет один месяц.

Подсудность дел о защите экологических прав. Граждане вправе обратиться за защитой своих прав в области охраны окружающей среды непосредственно в суд. В соответствии с ГПК споры с участием граждан, возникающие из экологических правоотношений, разрешают суды общей юрисдикции. Арбитражные суды рассматривают споры, связанные с осуществлением экономической и иной предпринимательской деятельности, с участием юридических лиц (индивидуальных предпринимателей), а также с участием Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований. На практике подобные дела рассматривают как арбитражные суды, так и суды общей юрисдикции. В соответствии с письмом Высшего Арбитражного Суда РФ от 25.05.1992 № С-13/Г1СЗ-113 «О мерах, принимаемых арбитражными судами, в связи с введением в действие Закона РФ "Об охране окружающей природной среды"» рассмотрению в арбитражных судах подлежат споры о возмещении вреда предприятиями, организациями, учреждениями и гражданами-предпринимателями по искам: специально уполномоченных государственных органов РФ в области охраны окружающей среды о возмещении вреда, причиненного в результате нарушения природоохранного законодательства; экологических и иных общественных объединений о возмещении вреда здоровью и имуществу граждан; органов госу-

дарственного экологического контроля о возмещении вреда, причиненного окружающей среде и здоровью человека.

Г Споры об обжаловании выводов государственной экологической экспертизы, актов органов экологического контроля подлежат рассмотрению арбитражным судом в том случае, когда с заявлением об обжаловании обращаются юридические лица и граждане-предприниматели. В соответствии с вышеуказанным письмом Высшего Арбитражного Суда РФ арбитражным судам подведомственны споры, связанные с возмещением имущественного ущерба, причиненного окружающей природной среде и здоровью человека, возникающие между организациями и гражданами-предпринимателями.

Требования, предъявляемые при защите прав. В целях защиты прав в области охраны окружающей среды возможно предъявление следующих требований.

1. О возмещении вреда окружающей среде. Иски в суд о возмещении вреда окружающей среде вправе предъявлять граждане, некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды, специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей среды, прокурор. В соответствии с п. 3 ст. 78 Закона об охране окружающей среды иски о возмещении вреда окружающей среде могут быть предъявлены в течение 20 лет, но в законе не указано событие, с которого начинается течение данного срока.

2. О возмещении вреда здоровью и имуществу граждан, имуществу юридических лиц. Иски могут быть предъявлены физическими и юридическими лицами, прокурором. В соответствии со ст. 46 ГПК органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации и граждане вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и интересов других лиц либо неопределенного круга лиц в случаях, предусмотренных законом. Закон об охране окружающей среды не наделяет органы исполнительной власти правом требовать в судебном порядке возмещения вреда здоровью и имуществу физических лиц, имуществу юридических лиц. Данные права предоставлены органам государственной власти некоторыми иными законами, но применительно к более узкой сфере правоотношений. Так, в соответствии со ст. 25 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» органы, осуществляющие государственный контроль и надзор в области обращения с отходами, вправе предъявлять иски о возмещении ущерба

здоровью человека в результате нарушения законодательства РФ в области обращения с отходами. В соответствии I со ст. 27 Федерального закона «Об общественных объединениях» общественные объединения вправе представлять и защищать законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти,¹ органах местного самоуправления и общественных объединениях. Однако следует отметить, что данная норма не распространяется на иные формы некоммерческих организаций. Следовательно, данные иски вправе подавать в суд общественные объединения, осуществляющие соответствующую деятельность.

3. Об обжаловании решений и действий органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, в результате которых нарушены права и свободы гражданина либо созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод. Лицом, чьи права и свободы нарушены, либо в случаях, установленных законом, иными лицами в соответствующий суд подается заявление. Заявление подается в течение трех месяцев со дня, когда заявителю стало известно о нарушении его права, либо в течение месяца со дня получения письменного уведомления об отказе вышестоящего государственного органа, должностного лица в удовлетворении жалобы, либо в течение месячного срока после подачи жалобы, если на нее не был получен письменный ответ. Рассмотрение заявления осуществляется в течение десяти дней в суде общей юрисдикции, в течение двух месяцев — в арбитражном суде. В случае признания заявления обоснованным суд принимает решение об обязанности соответствующего органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица устранить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод или препятствия к их осуществлению.

4. Об оспаривании нормативных актов органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушающих права и свободы граждан в области охраны окружающей среды. Дела об оспаривании нормативных актов Президента РФ, Правительства РФ, иных федеральных органов исполнительной власти разрешает Верховный Суд РФ. Дела об оспаривании нормативных актов субъектов РФ рассматривают соответственно верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, ав-

• **цомных** округов, автономной области. Дела об оспаривании нормативных актов органов местного самоуправления Идсудны соответственно районным судам. Решением суда Шрмативный акт может быть признан недействующим пол-
• Х I ью или в части.

I Так, решением Верховного Суда РФ от 12.02.2003 Л" ГКПИ 03—49 признаны недействующими п. 2 постанов-
• **иня** Правительства РФ от 28.08.1992 № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров •загрязнение окружающей природной среды, размещение Исовых, другие виды вредного воздействия», а также п. 9 данного Порядка в части взыскания сумм платежей с ири-
• Одопользователей в безакцентном порядке.

I 5. Об ограничении, приостановлении, прекращении дем-к'льности, осуществляемой с нарушением законодатель-ства в области охраны окружающей среды. Данные иски •Иогут быть предъявлены физическими и юридическими ли-цами, прокурором.

[По иску новгородского клуба «Экология» к ГУП «Канал им. Москвы» арбитражным судом Тверской области было Принято решение о прекращении реконструкции бетонной •патины на озере Велье. Судом было установлено, что про-ект не прошел государственную экологическую экспертизу и не согласован с руководством Валдайского национального парка.

Защита прав граждан и юридических лиц в области охра-ны окружающей среды является обязанностью государства. По мере роста правосознания граждан совершенствуется и правоприменительная практика защиты прав в сфере охра-ны окружающей среды.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие права граждан в соответствии с действующим законо-дательством относятся к экологическим?
2. В качестве каких субъектов выступают юридические лица в правоотношениях по защите их экологических прав, какими они обладают правами и какие требования могут предъявлять?
3. Какие бывают виды природопользования?
4. Можно ли обращаться за защитой экологических прав в органы государственного управления? Какие требования можно предъявлять к ответчику при обращении в суд в случае нарушения экологических прав?

Литература

1. *Боголюбов, С. А.* Защита экологических прав : пособие для граждан и общественных объединений. — М., 1996.
2. *Бринчук, М. М.* Экологическое право: учебник. — М.: Высшее образование, 2005.
3. *Васильева, М. И.* Судебная защита экологических прав. Правовые вопросы возмещения и предупреждения экологического вреда. — М., 1996.
4. *Голиченков, А. К.* Экологические права и обязанности в их новейшем понимании // Актуальные проблемы теории права, государства и экологического права : сборник научных статей. Вып. 2 / под ред. А. И. Бобылева, Н. А. Духно. — М.: Юридический институт МГУ ПС, 2000.
5. *Крассов, О. И.* Экологическое право : учебник. М., 2004.
6. *Петров, В. В.* Экологическое право России : учебник. — М.: БЕК, 1996.
7. *Третьякова, А. А.* Экологические права граждан по законодательству государств — членов Европейского Союза : учебное пособие для вузов. — М.: Изд-во МГУ, 2003.

Глава 5. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Информационное обеспечение экологического права и экологических правоотношений занимает особое место в функционировании механизмов экологического права. Между специфичности предмета, совокупности методов информационного обеспечения, присущих в принципе всем отраслям права, в экологическом праве оно играет перво-степенную роль.

Право граждан на экологическую информацию с недавнего времени стало одной из самых актуальных тем в экологическом праве. Это обусловлено тем, что многие граждане имеют недостаточное представление о своих экологических правах и, в частности, о праве на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды (ст. 42 Конституции). Между тем осуществление этого права позволяет, в свою очередь, реализовать и другие важные права, такие как право на благоприятную окружающую среду, на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

5.1. Понятие экологической информации

Понятие «экологическая информация» появилось в правовой доктрине сравнительно недавно, однако до сих пор четкого его определения в российском законодательстве не содержится. Поэтому многие ученые обращаются либо к общему определению информации, либо к зарубежному и международному законодательству.

Экологическая информация по российскому законодательству. В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» информация — это сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления. На основе этой формулировки можно дать определение

экологической информации как сведений о лицах, предметах, фактах, событиях и процессах, имеющих значение для охраны окружающей среды, экологической безопасности, охраны здоровья граждан, независимо от формы их представления.

В доктрине экологического права наряду с термином «экологическая информация» периодически используются также термины «экологически значимая информация», «информация, сокрытие которой угрожает экологической безопасности» и «данные совершенного правонарушения» применительно, в основном, к конституционному праву граждан на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды.

Так, одно из немногих существующих в российском законодательстве определений дано в Федеральном законе «О гидрометеорологической службе» (ст. 1), где информация о состоянии окружающей среды, ее загрязнении определяется как сведения (данные), полученные в результате мониторинга окружающей среды, ее загрязнения.

Законом об охране окружающей среды предусмотрено соблюдение права каждого на получение «достоверной информации о состоянии окружающей среды» (ст. 5,6,11). Между тем экологическая информация не сводится к «информации о состоянии окружающей среды», ее терминологическое содержание гораздо шире.

Так, из смысла ст. 8.5 КоАП: «Соккрытие или искажение экологической информации» следует, что экологическая информация — это информация о состоянии окружающей среды и природных ресурсов, об источниках загрязнения окружающей среды и природных ресурсов или иного вредного воздействия на окружающую среду и природные ресурсы, о радиационной обстановке.

Международное законодательство и законодательство некоторых зарубежных стран продвинулось дальше России в решении проблем, связанных с экологической информацией. Там гораздо раньше осознали наличие таких проблем, оценили их значимость. Главным образом это относится к развитым европейским странам (Германия, Австрия).

Орхусская конвенция. 30 октября 2001 г. в ряде стран вступила в силу Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция). Российская Федерация эту Конвенцию не подписала и впоследствии не присоединилась,

• о; лому содержащееся в ней определение экологической информации может иметь лишь теоретическое, ориентировочное значение.

В соответствии с п. 3 ст. 2 Конвенции экологическая информация означает любую информацию в письменной, аудиовизуальной, электронной или любой иной материальной [форме:

В а) о состоянии элементов окружающей среды, таких как Воздух и атмосфера, вода, почва, земля, ландшафт и природные объекты, биологическое разнообразие и его компоненты, включая генетически измененные организмы, и взаимодействие между этими элементами;

[Д) о факторах, таких как вещества, энергия, шум и излучение, а также деятельности или мерах, включая административные меры, соглашения в области окружающей среды, политику, законодательство, планы и программы, оказывающие или способные оказать воздействие на элементы окружающей среды, охватываемые подп. «а», и анализ затрат и результатов и другой экономической анализ и допущения, использованные при принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды;

Г с) о состоянии здоровья и безопасности людей, условиях жизни людей, состоянии объектов культуры и зданий и сооружений в той степени, в какой на них воздействует или может воздействовать состояние элементов окружающей среды или через посредство этих элементов, факторы, деятельность или меры, упомянутые в подп. «Б».

Закон города Москвы. Заслуживает особого внимания Закон города Москвы от 20.10.2004 № 65 «Об экологическом мониторинге в городе Москве».

Г Закон содержит определение экологической информации. «Экологическая информация общего назначения (экологическая информация) — сведения о соответствии фактического и прогнозируемого состояния окружающей среды установленным нормативам качества окружающей среды, полученные в результате обработки данных государственного экологического мониторинга» (п. 8 ст. 1).

Таким образом, экологическая информация — понятие собирательное и включает в себя большое количество разнообразных и относительно самостоятельных сведений. В целом это — огромный массив информации. Понятие экологической информации необходимо трактовать широко, учитывая, что в настоящий момент в российском зако-

подательстве этот термин хотя и присутствует, однако не всегда характеризует всю полноту включаемых в него правоотношений.

Определение экологической информации. Экологическая информация — это любые документированные и недокументированные открытые сведения о состоявшемся, длящемся и потенциальном воздействии на окружающую среду, угрозе жизни и (или) здоровью граждан Российской Федерации, лиц без гражданства и иностранных граждан, а также о состоянии окружающей среды (в том числе и прогнозном) на территории РФ, мерах, принимаемых по ее охране, и об осуществлении правосудия по делам о нарушении экологического законодательства.

Элементы экологической информации. Элементами экологической информации являются следующие сведения:

- о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране;
- чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, а также террористических актах, повлекших негативное изменение состояния окружающей среды;

деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, затрагивающим экологические права граждан;

- деятельности граждан, затрагивающей экологические интересы как государства в целом, так и его структурных субъектов (например, субъектов РФ, муниципальных образований), интересы граждан;

— контроле за соблюдением нормативов, стандартов, а также лицензированием и сертификацией товаров, работ и услуг;

— экологических правонарушений, преступлениях и мерах по их пресечению и расследованию;

— прогнозах возникновения либо дальнейшего развития экологически неблагоприятных ситуаций (например, экологических катастроф).

Перечень элементов экологической информации не является исчерпывающим. Окружающий нас мир многообразен, непредсказуем и во многом непознан. Поэтому нецелесообразно формулировать определение, которое в скором времени превратится в устаревшее. Достаточно привести в качестве примера последние открытия в области генетики, приведшие к созданию генетически модифицированных организмов. Их возможное влияние на человека и окружающую среду полностью еще не изучено, а информирование о них должным образом пока не осуществляется.

1 (удержание права на экологическую информацию. Право В экологическую информацию порождает ряд правоотношений. Их можно условно разбить на две группы — правоотношения по требованию получения экологической информации и правоотношения по предоставлению экологической Информации. Участниками правоотношений являются граждане (общественные организации), органы государственной власти и местного самоуправления.

1 15 Федеральном законе «Об отходах производства и потребления» одним из принципов государственной политики в •Власти обращения с отходами называется доступ в соо гветст- Нии с законодательством к информации в области обращения •отходами. Одним из принципов Закона об охране окружающей среды является соблюдение права каждого на получение Д(>етовой информации о состоянии окружающей среды. Он нашел свое отражение в ряде статей (ст. 5, б, 63).

Е Своевременность означает, что экологическая информа- [ция должна быть предоставлена в сроки, установленные за- конодательством. Они определены в Федеральном законе от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обраще- [ний граждан Российской Федерации», согласно которому [письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному Вицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в •Течение 30 дней со дня регистрации письменного обраще- ния (п. 1 ст. 12).

В исключительных случаях сроки рассмотрения обраще- ния могут быть продлены руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом, но не более чем на 30 дней с уведомлением гражданина, направившего обра- щение, о продлении срока рассмотрения его обращения.

Полнота и достоверность экологической информации. Полнота экологической информации предполагает, что она должна быть предоставлена в том объеме, в котором обла- дает (должен обладать) субъект, обязанный ее предоста- вить. В настоящее время законодательных ограничений на предоставление информации о состоянии окружающей среды не существует. Так, согласно п. 2 ст. 5 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» информация в зависимости от ка- тегории доступа к ней подразделяется на общедоступную и информацию ограниченного доступа.

Согласно п. 4 ст. 8 данного Федерального закона не может быть ограничен доступ к информации:

— о состоянии окружающей среды;

— о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, об использовании бюджетных средств (за исключением сведений, отнесенных к государственной или служебной тайне). Таким образом, ни информация о состоянии окружающей среды, ни информация о мерах по ее охране, принятых уполномоченными органами, не может быть засекречена. Это подтверждается тем, что согласно ст. 7 Закона РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию сведения:

о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях;

— о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии;

— о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина, фактах нарушения законности органами государственной власти и их должностными лицами.

Под достоверностью экологической информации следует понимать ее фактическое соответствие действительности. Достоверной будет являться объективная, собранная с применением современных научных и технических способов и средств, заведомо не искаженная информация об окружающей среде, которой располагают специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей среды. Законодательством предусмотрена ответственность за предоставление недостоверной экологической информации.

Должностные лица, препятствующие общественности в осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды и реализации ее прав, привлекаются к ответственности (ст. 13 Закона об охране окружающей среды). Конкретные виды ответственности установлены ст. 8.5 и 5.39 КоАП «Соккрытие или искажение экологической информации» и «Отказ в предоставлении гражданину информации», а также ст. 237 УК «Соккрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей».

Таким образом, граждане Российской Федерации имеют право на получение своевременной, полной и достоверной

- Информации о состоянии окружающей среды в местах своего проживания, мерах по ее охране.

5.2. Законодательное обеспечение права граждан на экологическую информацию в Российской Федерации

Российское законодательство содержит достаточно большое количество норм, регламентирующих экологическую **Информацию** и право граждан на ее получение.

В **Законодательные принципы**. В ч. 2 ст. 24 Конституции Предусмотрена обязанность органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Данное положение корреспондируется с ч. 4 ст. 29 Конституции, согласно которой каждый имеет право свободно искать и получать необходимую для него информацию (в том числе и экологическую). Это право реализуется, прежде всего, через средства массовой информации.

В ст. 38-40 Закона РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» предусмотрен механизм осуществления права граждан на оперативное получение через средства массовой информации достоверных сведений о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц по запросам редакций, а также путем проведения пресс-конференций, рассылки справочных и статистических материалов и в иных формах.

В Законе об охране окружающей среды в качестве одного из основных принципов провозглашается соблюдение права каждого на получение информации о состоянии окружающей среды (ст. 3) и закрепляется право граждан направлять обращения в соответствующие органы и должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды в местах своего проживания и мерах по ее охране (ст. 11). Помимо этого в п. 3 ст. 63 Закона об охране окружающей среды устанавливается статус информации о состоянии окружающей среды, полученной при осуществлении государственного экологического мониторинга.

В Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» закреплены га-

рантии равных прав граждан на доступ к информационным ресурсам государства.

Градостроительный кодекс 2004 г. содержит нормы, касающиеся права граждан и их объединений на участие в осуществлении градостроительной деятельности и обеспечения свободы такого участия. Так, ст. 30, определяющая правила землепользования и застройки, предусматривает проведение публичных слушаний по этим вопросам.

В целях обеспечения органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц достоверными сведениями, необходимыми для осуществления градостроительной, инвестиционной и иной хозяйственной деятельности, проведения землеустройства, Градостроительный кодекс 2004 г. предусматривает механизм ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (ст. 56).

Федеральный закон «О гидрометеорологической службе» (ст. 14—17) устанавливает порядок предоставления и использования информации о состоянии окружающей среды, ее загрязнении и информационной продукции, определяет категории доступа к указанной информации и предусматривает функционирование Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении, создание которого предусмотрено постановлением Правительства РФ от 21.12.1999 № 1410.

Существует ряд других законов федерального уровня, в которых закреплено право граждан на достоверную информацию об окружающей среде и обязанность властных структур предоставлять соответствующие сведения, например Федеральные законы от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании», Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» и др.

Информация о здоровье граждан. Особую важность представляет информирование населения об экологически значимых факторах, влияющих на здоровье людей. Ключевая роль в указанной сфере принадлежит Основам законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, утвержденным постановлением Верховного Совета РФ от 22.07.1993 № 5487-1, ст. 19 которых налагает на местную администрацию обязанность предоставления соответствующей информации через средства массовой информации или непосредственно гражданам по их запросам. Подобный механизм предусмотрен ст. 11 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природ

Н)го и техногенного характера» и конкретизирован Порядком сбора и обмена в Российской Федерации информацией Н области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, утвержденным постановлением Правительства РФ от 24.03.1997 Кг.434. В дополнение к этому МЧС России утвердило инструкцию, согласно которой определяются сроки и формы Еггставлепня информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техно-Бниого характера.

! I? информировании населения **об** экологически значимых факторах, влияющих на здоровье людей, важную роль играет Федеральный закон «О санитарно-эпидемио-**Ногическом** благополучии населения», согласно **которому** Предполагается осуществление ряда **мер по** своевременному информированию населения **о** возникновении инфекционных заболеваний, **о** состоянии среды обитания **И** проводимых профилактических мероприятиях (ст. 2).

А в ст. 8 предусмотрено право граждан на получение в органах государственной власти, органах местного самоуправления и у юридических лиц информации **о** санитарно-эпидемиологической обстановке, состоянии среды обитания, качестве и безопасности продукции производственно-технического назначения, пищевых продуктов, Вговаров для личных и бытовых нужд, потенциальной опасности для здоровья человека выполняемых работ и оказываемых услуг.

| Наряду с этим в Федеральном законе «О радиационной безопасности населения» устанавливается право граждан и общественных объединений на получение объективной информации от организации, осуществляющей деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, в пределах выполняемых ею функций, о радиационной **обста-**новке и принимаемых мерах по обеспечению радиационной безопасности (ст. 23).

Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» предоставляет организациям, в том числе общественным, и гражданам право па I получение информации в области использования атомной энергии посредством запросов у соответствующих органов исполнительной власти, организаций в пределах их компетенции информации по безопасности намечаемых **И** к сооружению, проектируемых, сооружаемых, эксплуатируемых и выводимых из эксплуатации ядерных установок,

радиационных источников и пунктов хранения, за счет сведений, составляющих государственную (ст. 13). Граждане, беспокоясь о своем здоровье, имеют право бесплатно получать информацию о радиационной обстановке в данном регионе от организаций государственного контроля за радиационной обстановкой на территории РФ. Аналогичную норму содержит Федеральный закон от 02.05.1997 № 76-ФЗ «Об уничтожении химического оружия». Предоставляемая информация в области проведения работ по хранению, перемещению и открытой, если иное не предусмотрено законодательством РФ.

В целом из перечисленного следует, что гражданин, обращаясь за информацией, реализует свои конституционные права прежде всего на охрану здоровья, а на органы предприятия и другие субъекты возложена обязанность предоставлять такую информацию (кроме информации с ограниченным доступом). Однако на практике так происходит далеко не всегда.

Механизм доступа к информации. Существует множество нормативных актов, отражающих механизм доступа, предоставления и распоряжения экологической информацией в зависимости от специфики и содержания подотрасли экологического права. К таким актам относятся: ЗК (ст. 34, 67), ЛК (ст. 56, 90, 91), ВК (п. 12 ст. 3, п. 5 ст. 6, ст. 27, 31), Федеральные законы «О животном мире» (ст. 1), «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 5, 6, 27), «О государственном кадастре недвижимости» (ст. 1), «Об охране озера Байкал» (ст. 23), «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» (ст. 17), Закон «О недрах» (ст. 27—32).

Обеспечению права граждан на экологическую информацию способствует нормотворческая и иная деятельность Правительства РФ. За последние несколько лет Правительством РФ был утвержден ряд актов, положений и приказов, направленных на реализацию норм об экологической информации. К таковым можно отнести: Положение об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды, утвержденное постановлением Правительства РФ от 15.11.1997 № 1425; Положение о ведении государственного лесного реестра, утвержденное постановлением Правительства РФ от 24.05.2007 № 318; Порядок представления

отчетности предприятиями, осуществляю-
 ^шместорожденный полезных ископаемых и их
 Пера П)Ный и территориальные фонды геологи-
 Ъмапим, утвержденный постановлением Прави-
 Гот 28.02.1996 № 215.

Конституция предусматривает, что природо-
 _|и охрана окружающей среды находятся в со-
 |дсппп Российской Федерации и ее субъектов
 Т), законы и нормативные акты по этим вопро-
 Нотся и на региональном уровне. Например, к
 Дно отнести Градостроительный кодекс города
 ЙГ).0'».2008 (ст. 28), Закон Оренбургской области
 395 «Об экологической безопасности», По-
 •Брядке участия граждан города Южно-Сахалин-
 Ъс Инений в обсуждении и принятии решений в
 •Дос гроительной деятельности.

5.3. Система источников экологической информации

Вочпкам экологической информации относятся:
 •но-правовые акты, полностью или частично по-
 пыг вопросам экологии; кадастры природных ре-
 Т»экологически важных объектов и веществ, образу-
 I и результате производства или потребления; данные
 Пес кого мониторинга; материалы государственного
 Гического учета и учета природных ресурсов (эколо-
 рГо учета); регистры и реестры веществ, объектов и
 41111, имеющих экологическую значимость; экологи-
 1стандарты для предприятий. В связи с динамичным
 Внем общественных отношений и ростом спроса на
 Вмационные услуги данный перечень следует признать
 •тым.

Врмативные правовые акты и кадастры. Норматив-
 •равовые акты, полностью или частично посвященные
 Юсам экологии, изначально по своей природе являются
 14циками определенной информации, будучи одновре-
 о тем обязательным фундаментом, той основополагаю-
 В базой, на которой держится вся система и к которой в
 Виовленном ею порядке присоединяются необходимые
 Кнел[ты. Поэтому среди источников экологической ин-
 Йрмации они занимают первое место. Анализ нормативно-

правовой базы практически позволяет выявить все остальные источники экологической информации и распределить их по степени значимости.

Кадастры природных ресурсов, экологически важных объектов и веществ, образующихся в результате производства или потребления, следует рассматривать как совокупность информационных данных о количественном и качественном состоянии природных ресурсов, экологически важных объектов и веществ, образующихся в результате производства или потребления, об их экологической, лечебно-оздоровительной, а также экономической оценке. Структуру и порядок ведения кадастров определяют государственные органы, поэтому содержащаяся в них информация является официальной.

Исходя из этого, можно выделить несколько видов кадастров, являющихся источниками экологической информации:

- государственный кадастр недвижимости (Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости»);
- государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых (ст. 30, 32 Закона РФ «О недрах»);
- государственный кадастр объектов животного мира (ст. 14 Федерального закона «О животном мире»);
- государственный кадастр особо охраняемых природных территорий (ст. 4 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»);
- государственный кадастр отходов (ст. 20 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»).

Данные экологического мониторинга. Исходя из определения, данного в ст. 63 Закона об охране окружающей среды, экологический мониторинг следует рассматривать как систему наблюдений и оценки состояния окружающей среды, а также как средство информационного обеспечения процесса подготовки и принятия управленческих решений. В соответствии с законодательством РФ можно выделить следующие виды мониторинга, данные которых являются источниками экологической информации:

- 1) государственный мониторинг земель (ст. 67 ЗК; Положение об осуществлении государственного мониторинга земель, утвержденное постановлением Правительства РФ от 28.11.2002 №846);
- 2) государственный экологический мониторинг состояния внутренних морских вод и территориального моря (ст. 36

федерального закона от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренне-ИИ\ морских водах, территориальном море и прилегающей ринг Российской Федерации»);

- 3) лесопатологический мониторинг (ст. 56 ЛК и приказ МНР России от 09.07.2007 № 174 «Об утверждении порядка организации и осуществления лесопатологического мониторинга»);

- К. 4) государственный мониторинг водных объектов (ст. 30 НК; Положение об осуществлении государственного мониторинга водных объектов, утвержденное постановлением Правительства РФ от 10.04.2007 № 219);

- 5) мониторинг качества и безопасности пищевых продуктов, здоровья населения (ст. 14 Федерального закона от И.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»); Положение о мониторинге качества, безопасности пищевых продуктов и здоровья населения, утвержденное постановлением Правительства РФ от 22.11.2000 Щ 883);

- Г 6) мониторинг атмосферного воздуха (ст. 23 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха»);

- Г 7) социально-гигиенический мониторинг (ст. 45 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»); Положение о социально-гигиеническом мониторинге, утвержденное постановлением Правительства РФ от 01.06.2000 № 426);

- Г 8) мониторинг окружающей природной среды, ее загрязнения (ст. 5 Федерального закона «О гидрометеорологической службе»);

- 9) мониторинг состояния окружающей природной среды на территориях объектов размещения отходов (ст. 11 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»);

- 10) государственный мониторинг объектов животного мира (ст. 15 Федерального закона «О животном мире»; Порядок ведения государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира, утвержденный постановлением Правительства РФ от 10.11.1996 № 1342).

Материалы государственного статистического учета и учета природных ресурсов. В соответствии со ст. 5 Закона об охране окружающей среды органы государственной власти РФ ведут государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, и их класси-

фикацию в зависимости от уровня и объема негативного воздействия на окружающую среду; а также государственный учет особо охраняемых природных территории, в том числе природных комплексов, объектов и природных ресурсов < учетом их экологической значимости.

Например, Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» устанавливает порядок, при котором государственному учету подлежат юридические лица, имеющие источники выбросов вредных веществ в атмосферный воздух, и источники вредных физических воздействий на атмосферный воздух, а также количество и состав выбросов вредных веществ в атмосферный воздух, виды и размеры вредных физических воздействий на него (ст. 21).

Государственный статистический учет в области природопользования и охраны окружающей среды является одним из важнейших источников экологической информации. Основными их видами являются следующие:

1) государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (ст. 69 Закона об охране окружающей среды);

2) государственный кадастровый учет земельных участков (ст. 1, 25 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости»);

3) государственный учет вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников (ст. 21 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха»);

4) государственный учет объектов животного мира (ст. 14 Федерального закона «О животном мире»);

5) учет и отчетность в области обращения с отходами (ст. 19 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»),

К полномочиям органов государственной власти РФ по ведению учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, относится деятельность по формированию регистров и реестров веществ, объектов и сооружений, имеющих экологическую значимость. К ним можно отнести:

Федеральный регистр потенциально опасных химических и биологических веществ, утвержденный постановлением Правительства РФ от 12.11.1992 № 869;

— Российский Речной регистр (государственное учреждение классификации и технического надзора за судами внутреннего и смешанного (река — море) плавания), утвер-

I Российский регистр гидротехнических сооружений, Бржденный постановлением Правительства РФ от 5.1998 № 490;

- Государственный водный реестр, утвержденный постановлением Правительства РФ от 28.04.2007 № 253 (ст. 31

• Реестр опасных производственных объектов, утвержденный постановлением Правительства РФ от 24.11.1998

Е Государственный реестр объектов размещения отходов • дящий в состав государственного кадастра отходов);

• Государственный реестр пищевых продуктов, материалов и изделий, разрешенных для изготовления на тер-

• рии Российской Федерации или ввоза на территорию Гсийской Федерации и оборота, утвержденный постанов-

Гинем Правительства РФ от 21.12.2000 № 988.

• **Экологические стандарты для предприятий.** Система

^Нрлогических стандартов для предприятий включает в

••(г1 экологический паспорт промышленного предприятия

^И()СТ 17.0.0.04-90) и радиационно-гигиенический паспорт

^Ягапизаций и территорий, которые становятся источипка-

^• ч экологической информации.

• Правовым критерием для формирования этой группы ис-

• Очников экологической информации стал приказ Мннпри-

• >ды России от 16.03.1993 № 53 «Об экологической паспор-

• п. щим на территории Российской Федерации», изданный

Н целью использования паспортизации при осуществлении

• Сертификации производств, технологических процессов и

^Ннрктков окружающей природной среды, приватизации, эко-

логическом страховании, инспекционном контроле, в работе

~~И(СТ) 17.0.0.04-90) и радиационно-гигиенический паспорт~~

ленных площадок, результаты расчетов рассеяния загрязняющих веществ в окружающей среде и тому подобны[^]] материалы.

Радиационно-гигиенический паспорт организаций территорий был введен с 1998 г. в соответствии с постановлением Правительства РФ от 28.01.1997 №93. Согласно этому документу радиационно-гигиеническая паспортная организация организаций и территорий является государственно[!] системой оценки влияния основных источников понижающего излучения и направлена на обеспечение радиационной безопасности населения в зависимости от состояния среды обитания и условий жизнедеятельности, сопряженной с другими системами наблюдения за ионизирующим излучением.

Введение радиационно-гигиенических паспортов организаций и территорий основано на единых методологических принципах с использованием информации банков данных информационных систем (Единая государственная автоматизированная система контроля радиационной обстановки на территории Российской Федерации, социально-гигиенический мониторинг) ведомств и организаций, аккредитованных в установленном порядке.

Итак, все источники экологической информации имеют одну общую характеристику — их формы, содержание и порядок образования исходят от государства и являются официальными. Это обусловлено тем, что вопросы, связанные с экологической информацией, занимают весьма значимое место среди функций государства, относящихся к экологической составляющей его деятельности. И именно государство должно иметь монополию на право определения статуса тех или иных сведений в указанной сфере и в императивном порядке устанавливать их правовой режим.

5.4. Классификация видов и форм информационного обеспечения экологических правоотношений

Информационное обеспечение экологических правоотношений по экологическую информацию можно классифицировать: 1) по источникам (см. 5.3); 2) категориям доступа (можно подразделить: на открытую экологическую информацию; экологическую информацию с ограниченным досту-

экологическую информацию, составляющую государственную тайну).

Основания ограничений прав граждан на экологическую информацию. Исходя из положений Конституции (ст. 3 ст. 17 и ч. 3 ст. 55) к основаниям ограничения прав граждан на информацию относится защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства.

Применительно к экологической информации наиболее широким является ограничение информационных прав в интересах безопасности государства. Закон РФ «О безопасности» выделяет государственную, экологическую и иные виды безопасности. К основным объектам безопасности не относит личность, ее права и свободы. Таким образом, с одной стороны, необходимо обеспечить реализацию прав граждан на экологическую информацию, с другой — соблюсти интересы безопасности государства.

Согласно действующему законодательству не может быть ограничен доступ к нормативным правовым актам, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, информации о состоянии окружающей среды, а также информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (п. 4 ст. 8 Федерального Закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»),

Закон РФ «О государственной тайне» придерживается того же подхода, однако содержит несколько другую формулировку. Согласно ст. 7 не могут быть отнесены к государственной тайне и засекречены сведения: о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях; о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии.

Таким образом, экологическая информация во всех своих проявлениях является полностью открытой для доступа. Однако на практике это происходит не всегда, что порождает массу противоречивых ситуаций.

Например, во многих случаях граждане и общественные организации встречаются с трудностями в получении доступа к экологической информации. Например, в Череповце металлургический комбинат города предоставил гражданам

данные по выбросам и сбросам только после ряда судебных I разбирательств. А в связи с делом А. Никитина ФСБ России совместно с Минобороны России настаивает на том, что экологическая информация, связанная с деятельностью Военно-морского флота России, является государственной тайной.

Субъекты представления экологической информации. Существуют две основные категории субъектов представления экологической информации: средства массовой информации (СМИ), компетентные органы государственной власти и местного самоуправления.

СМИ выполняют роль источника «второго уровня», поскольку используют сведения, полученные из источников, перечисленных в 5.3, кроме случаев прямого цитирования (опубликования) нормативных документов.

СМИ являются прежде всего источниками не экологической информации, а информационной продукции. Этим обстоятельством и обусловлены положение и деятельность СМИ как специфического источника экологической информации и основного звена в реализации нрава граждан на экологическую информированность.

Структуру государственного управления экологической информацией можно проследить исходя из структуры федеральных органов исполнительной власти, утвержденной Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и уточненной Указом Президента РФ от 24.09.2007 № 1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» (см. гл. 6).

Непосредственное информирование граждан по экологическим вопросам осуществляют федеральные агентства, поскольку они являются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору.

В их число входит издание в пределах своей компетенции индивидуальных правовых актов, ведение реестров, регистров и кадастров.

Помимо указанных критериев экологическую информацию можно подразделять также по формам представления (письменная; устная; документированная) и по целевому на

- пчению (для индивидуального, коллективного, коммерче-
- (ок) использования).

5.5. Судебная защита экологической информации

И Ряд нормативных актов в своих положениях прямо предусматривает право обращаться в суд в случае непредоставления либо нарушения порядка предоставления сведений, относящихся к экологической информации (например, п. 6 ст. 8, и. 2 ст. 17 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»).

Процедура и прецеденты. Процедура осуществления судебной защиты прав граждан на экологическую информацию регламентирована прежде всего Законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» и некоторыми другими актами. Данный Закон предусматривает механизм обращения граждан в суд, сроки и порядок рассмотрения этих обращений, а также процедуру принятия и исполнения решений по ним.

Несмотря на то что действующее законодательство РФ достаточно широко регламентирует процессы, связанные со сбором, накоплением, распространением и доступом к экологической информации, возникают серьезные вопросы, касающиеся непосредственной реализации правовых норм обозначенном направлении. Об этом свидетельствует относительно небольшая судебная практика по делам данного рода.

В качестве причин возникновения сложившейся ситуации можно назвать эколого-правовой нигилизм и пренебрежительное отношение к правам граждан со стороны чиновников. Кроме того, и суды в силу своей загруженности могут оставлять без рассмотрения дела такого рода, принимая во внимание также их сложность и определенную политическую окраску.

Прецедентов рассмотрения дел об экологической информации в судах очень мало, однако они существуют и есть тенденция к увеличению их количества. Это является свидетельством как повышения уровня правосознания граждан, так и того, что провозглашенное в ст. 42 Конституции право на достоверную информацию об окружающей среде перестает быть просто декларативным.

Число судебных разбирательств по вопросам, связанным с экологической информацией, сравнительно мало по причине того, что российские граждане не склонны обращаться в суд за защитой своих прав, и в особенности экологических. При этом процессуальных препятствий для деятельности судов нет, но возникают трудности, связанные с толкованием понятия, видов, режима экологической информации, а также с профессиональной подготовленностью судей для решения дел по существу.

Костромское дело. Имеются отдельные примеры судебного рассмотрения уголовных и гражданских дел, непосредственно связанных со сбором, распространением, отказом в предоставлении экологической информации. В качестве примера можно привести дело об отказе в предоставлении гражданину информации о состоянии окружающей природной среды и мерах по ее охране, нарушающем права, гарантируемые ст. 42 Конституции.

К костромскому межрайонному природоохранному прокурору обратился сопредседатель регионального общественного экологического движения «Во имя жизни» в связи с тем, что председатель комитета по охране окружающей среды области отказался предоставить ей экологическую информацию, необходимую в связи с осуществлением общественной работы. Свой отказ он мотивировал тем, что указанная информация предназначена для служебного пользования. Природоохранный прокурор обратился с иском в Ленинский районный суд г. Костромы к комитету по охране окружающей среды области в интересах общественного экологического движения.

В обоснование своих требований прокурор сослался на то, что ст. 42 Конституции гарантирует каждому гражданину право на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии. Это право было конкретизировано в ст. 12 действовавшего на тот момент Закона РФ «Об охране окружающей природной среды», согласно которой граждане имеют право требовать от соответствующих органов предоставления своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей природной среды и мерах по ее охране.

Суд требования прокурора удовлетворил и обязал руководство комитета выполнить все действия по восстановлению нарушенных прав граждан. Определением судебной коллегии по гражданским делам Костромского областного

Вуда кассационная жалоба председателя комитета оставлена Вез удовлетворения, а решение районного суда — без изменений.

1 *Санкт-Петербургское, дело.* Следует привести в качестве примера еще одно интересное дело. Речь идет об иске Р. к мэру Санкт-Петербурга о признании его действиями, выразившихся в непринятии мер по обеспечению Права граждан на охрану здоровья от неблагоприятного Воздействия окружающей природной среды, неправомерными и предоставлении ненадлежащей экологической информации.

1 Достаточно продолжительное время районный и городской суд Санкт-Петербурга отказывали истцу в приеме Заявления и рассмотрении дела по существу. Основные доводы судов сводились к неподведомственности судам данного спора, расплывчатости права граждан на охрану здоровья, неконкретности форм обеспечения экологических прав Граждан.

Частная жалоба на определение Санкт-Петербургского городского суда о прекращении дела производством рассматривалась в Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ. Обоснование жалобы было следующим: право на благоприятную среду обитания предусматривается в ст. 5 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»; право на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия [окружающей природной среды предусматривается ст. 11 Закона РФ «Об охране окружающей природной среды»; истец, как и тысячи жителей города, пользуется пляжами побережья для активного отдыха и спорта; в последние годы он лишен этой возможности из-за ухудшения экологической обстановки и многочисленных загрязнений п Финском заливе; это происходит из-за решения исполнительных органов города «О дополнительных мерах по предотвращению загрязнения водного бассейна города», которое мэр не отменил.

Это неправомерное решение и действия ущемляют **Ир-на Р.**; согласно ст. 32 Декларации прав и свобод человека п гражданина, утвержденной постановлением Верховного Совета РСФСР от 22.11.1991 № 1920-1, каждому гражданину гарантируется судебная защита его прав и свобод; аналогичные гарантии предусмотрены Конституцией, имеющей высшую юридическую силу и прямое дейст-

вне; обжалуемые решения и действия не связаны с обеспечением обороноспособности страны и государственной безопасности.

Верховный Суд РФ согласился с основными доводами истца, предложил Санкт-Петербургскому городскому суду принять дело к производству и рассмотреть его по существу. И хотя при рассмотрении дела по существу в иске было от-казано, все же суды приступили к рассмотрению подобных категорий дел. В частности, небезынтересны некоторые обстоятельства, подлежащие доказыванию в судебном заседании по данному делу.

Суд признал заявление о непринятии мэром экологических мер декларативным, неубедительным, поскольку сам мэр действительно не может заниматься вопросами, требующими специальных познаний в данной области, однако по его поручению учеными Академии наук и другими специалистами разработана экологическая программа Санкт-Петербурга, находившаяся на утверждении. По этому поводу истцом убедительно было показано, что общественности о такой программе ничего не известно, что доказательств о поручении ее разработки и о начале работы над ней не представлено, более того, экологическая программа города, утвержденная еще Ленгорисполкомом, забыта нынешним руководством города и не применяется.

Последующий иск уже не отвергался с порога и был принят Дзержинским районным судом Санкт-Петербурга к рассмотрению по существу. Истец требовал признать незаконной деятельность ответчиков по строительству и эксплуатации северного полигона по захоронению осадков сточных вод, ликвидировать сам полигон, обязать «Водоканал» за свой счет привести окружающий ландшафт в первоначальное состояние и выплатить компенсацию за нанесенный экологический ущерб в пользу государственного экологического фонда, предоставить соответствующую информацию. Таким образом, суды приступают к рассмотрению подобного рода дел в Санкт-Петербурге и некоторых других городах.

8 февраля 2003 г. жителем г. Уфы А. К. Веселовым была подана жалоба в Конституционный Суд РФ на несоответствие Конституции п. 2 ст. 11 Закона об охране окружающей среды, ограничивающего право гражданина на получение полной, достоверной и объективной экологической информации «местом своего проживания», а также возможностью

•одко «направлять обращения», а не получать информацию. Однако официальный ответ пока не получен.

Таким образом, вопросы соблюдения и судебной защиты информационного обеспечения экологического права и Ирана граждан на экологическую информацию хотя и за-теплены в Конституции, в различных федеральных зако-нах и подзаконных актах на практике полностью пока не Вешены.

Вопросы для самоконтроля

- I 1. Что понимается под экологической информацией? Как это Врражено в законодательстве?
- B 2. Каково содержание права граждан на экологическую инфор-мацию?
- I 3. Какие существуют источники экологической информации?
- I 4. Как осуществляется судебная защита права граждан на эко-Дн ическую информацию?

Литература

- I 1. *Бринчук, М. М.* Экологическое право. — М.: Юристь, 2003.
- I 2. *Гришин, И. И.* Общественность и среда обитания : правовые Впюкты участия общественности в принятии экологически шачимых решений в России и Европе. — М.: Юристь, 1997.
- I 3. *Горбачев, А. П.* Некоторые проблемы реализации права граждан Российской Федерации на экологическую информа-цию // Образование и общество. — 1999. — № 2.
- I 4. *Дубовик, О. Л.* Право доступа к информации о состоянии [окружающей среды // На пути к устойчивому развитию России. — ЛИИ, - № 6 (17).
- I 5. *Казанцев, В.* И рано граждан на информацию об окружающей среде // Российская юстиция. — 2000. — № 1.
- [6. *Карху, О. С.* Понятие и правовой режим экологической информации / Сборник докладов научно-практической конфе-ренции «Правовые проблемы охраны окружающей среды». — М.: Наука и кооперативное образование, 2003.
- 7. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под ред. Э. Н. Ренова; комментарий к ст. 8.5 «Соккрытие или искажение экологической информации» / Сост. С. А. Боголюбов. - М.: Норма, 2002.
- 8. Комментарий к Федеральному закону «О гидро-метеорологической службе» / под ред. А. И. Бедрицкого и О. А. Боголюбова. — СПб.: Гидрометеиздат, 2003.
- 9. *Кутузов, В. И.* Законодательное обеспечение права фждан на экологическую информацию / В. И. Кутузов, А. А. Попов // Журнал российского права. — 2002. — № 8.

10. *Кутузов, В. И.* Доступ к экологической информации (правовой аспект) / В. И. Кутузов, А. А. Попои. — Брянск, 2004.

11. *Яблоков, А. В.* Экологическая информация и секретность : как преодолеть противоречия? // Зеленый мир. — 1996. № 23.

Глава 6. УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

г Сохранение природы и улучшение окружающей среды признаны приоритетными направлениями деятельности государства и общества (см. разд. 1 Экологической доктрины Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р). Природоохранная деятельность, равно как и рациональное использование природных ресурсов, ввиду особой их значимости требуют четкого управления со стороны компетентных структур.

¹ Теоретически правовой институт управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования (экологического управления) является неотъемлемой частью организационного механизма охраны окружающей среды и в связи с проведением в стране административной реформы и перестройкой системы государственного управления приобретает все большее значение и заслуживает отдельного, более подробного рассмотрения.

6.1. Разграничение полномочий по управлению в сфере охраны окружающей среды и природопользования

Природоохранная деятельность, осуществляемая государством, становится эффективной лишь в том случае, когда происходит разделение всей полноты государственной власти между всеми ее уровнями — федеральным, уровнем субъектов РФ и уровнем муниципальных образований, т.е. когда осуществляется разграничение властных полномочий между ними.

Разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется федеральными законами в рамках предметов совместного ведения, закреплен

Российской Федерации; федеральных целевых программ] охраны атмосферного воздуха; федеральных программ использования и охраны земель;

— установление федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды, определение их функций и полномочий;

— установление порядков и процедур (порядка осуществления государственного экологического мониторинга и федерального государственного экологического контроля; порядка обращения с радиоактивными и опасными отходами; порядка определения размера платы за выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, размещение отходов и другие виды негативного воздействия на окружающую среду; порядка ограничения, приостановления и запрещения хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды; порядка лицензирования отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды; установление порядка резервирования земель, изъятия земельных участков, в том числе! путем выкупа, для государственных и муниципальных нужд и др.);

— определение порядка ведения государственных кадастров и реестров (кадастра отходов, государственного кадастра объектов животного мира, государственного водного и лесного реестра);

— установление требований в области охраны окружающей среды, разработка и утверждение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды;

2) *правоприменительные* полномочия, которые, в свою очередь, можно подразделить:

а) на *организационные*, связанные с организацией и осуществлением деятельности, например:

— организация и проведение государственной экологической экспертизы;

— обеспечение охраны окружающей среды и морской среды на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ;

— экономическая оценка воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, а также природных и природно-антропогенных объектов;

В- организация и развитие системы экологического образования, формирование экологической культуры;

И- образование особо охраняемых природных территорий Вдереального значения, природных объектов всемирного Нследея, управление природно-заповедным фондом;

Н- ведение Красной книги РФ;

В формирование государственной системы наблюдений • состоянием окружающей среды и обеспечение функционирования такой системы;

В- резервирование земель, изъятие земельных участков, в • ом числе путем выкупа, для нужд России;

К- установление ограничений нрав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арен- • горов земельных участков, а также ограничений оборого- ^Нсобности земельных участков;

В- осуществление мер по предупреждению и ликвида- пнн чрезвычайных ситуаций природного и техногенного • рактора, возникших при осуществлении обращения с от- водами;

• б) на *информационные*, связанные с обеспечением эколо- И|чески значимой информацией, в частности обеспечение вселения достоверной информацией о состоянии окружаю- • |ен среды; подготовка и распространение ежегодного госу- дарственного доклада о состоянии и об охране окружающей Веды;

№ в) на *контрольные*, предусматривающие осуществле- • с контроля за соблюдением законодательства, порядков I процедур, например осуществление контроля за обеспе- • нием радиационной безопасности; предъявление исков • возмещении вреда окружающей среде, причиненного в И результате нарушения законодательства в области охраны • фужающей среды;

I г) на *координационные*, обеспечивающие осуществление Вапмодельствия и сотрудничества, в частности, с субъектами вф и международного сотрудничества по вопросам охраны • фужающей среды.

I [олномочия субъектов РФ в сфере охраны окружаю- щей среды и природопользования. Органы исполнительной • ласти субъектов РФ, помимо осуществления правомочий • обственника (соответствующего субъекта РФ) по владе- нию, пользованию и распоряжению земельными и лесны- [ми участками, а также водными объектами, находящимися Ъ собственности субъекта РФ, в сфере отношений, связан-

ных с охраной окружающей среды и природопользованием, осуществляют также:

1) *нормотворческие (регулятивные) полномочия*, предполагающие осуществление правового регулирования, установление порядков и процедур, например:

— принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ в области охраны окружающей среды в соответствии с федеральным законодательством, а также осуществление контроля за их исполнением;

— разработка, принятие и реализация региональных программ в области охраны окружающей среды и природопользования;

— установление и утверждение правил (лесных планов субъектов РФ и лесохозяйственных регламентов; правил пользования водными объектами для плавания на маломерных судах; правил охраны жизни людей на водных объектах), порядков и нормативов (например, нормативов качества окружающей среды, содержащих соответствующие требования и нормы не ниже требований и норм, установленных на федеральном уровне, порядков и нормативов заготовки гражданами древесины и недревесных лесных ресурсов для собственных нужд);

— установление ставок платы (за единицу объема лесных ресурсов, за единицу площади лесного участка, находящегося в собственности субъекта РФ; за единицу объема древесины, заготавливаемой на землях, находящихся в собственности субъектов РФ; ставок платы по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд; платы за пользование водными объектами, находящимися в собственности субъектов РФ, и порядка расчета и взимания такой платы);

2) *правоприменительные полномочия*, которые, в свою очередь, можно подразделить:

а) на *организационные*, связанные с организацией и осуществлением деятельности, например:

участие в определении основных направлений охраны окружающей среды на территории субъекта РФ;

— участие в реализации федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации на территории субъекта РФ;

организация проведения экономической оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, осуществления экологической паспортизации территории;

Г — организация и **развитие** системы экологического образования и формирования экологической культуры на территории субъекта РФ;

Б — образование особо охраняемых природных территорий **регионального** значения, **управление** и контроль в области **охраны** и использования таких территорий;

Г — **ведение Красной книги** субъекта РФ;

Г — участие в осуществлении государственного мониторинга окружающей среды, государственного мониторинга атмосферного воздуха, государственного мониторинга водных объектов с правом формирования и обеспечения функционирования территориальных систем наблюдения за состоянием окружающей среды на территории субъекта РФ;

Г — проведение мероприятий по предупреждению и **ликвидации** чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, возникших при осуществлении обращения с отходами, а также мероприятий по защите населения при чрезвычайных ситуациях, представляющих угрозу для жизни и здоровья людей в результате загрязнения атмосферного **воздуха**;

к — осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в собственности субъектов РФ, а также мер по охране водных объектов, находящихся в собственности субъектов РФ;

резервирование источников питьевого водоснабжения;
ведение государственного лесного реестра в отношении

Г лесов, **расположенных в границах территории субъекта РФ;**

(• Г — организация использования лесов, их охраны, защиты, воспроизводства на землях лесного фонда;

проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов;

предоставление в пределах земель лесного фонда лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование, а также заключение договоров купли-продажи лесных насаждений, в том числе Г организация и проведение соответствующих аукционов;

выдача разрешений на выполнение работ по геологическому изучению недр на землях лесного фонда;

Г регулирование использования, воспроизводства объектов животного **мира**, за исключением объектов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, занесенных в Красную книгу РФ, подпадающих

под действие международных договоров РФ, и тех, которые отнесены к особо ценным в хозяйственном отношении;

б) на *информационные*, связанные с обеспечением экологически значимой информацией, в частности участие в обеспечении населения информацией о состоянии окружающей среды на территории субъекта РФ;

в) на *контрольные*, предусматривающие осуществление контроля за соблюдением законодательства, порядков и процедур, например:

осуществление государственного экологического контроля (в том числе контроля в области охраны атмосферного воздуха и обращения с отходами) на объектах хозяйственно! и иной деятельности независимо от форм собственности, находящихся на территории субъекта РФ, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю;

— осуществление регионального государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов, за исключением водных объектов, подлежащих федеральному государственному контролю и надзору, осуществление государственного лесного контроля и надзора;

— контроль в установленном федеральным законодательством порядке платы за негативное воздействие на окружающую среду по объектам хозяйственной и иной деятельности, за исключением объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю;

— обращение в суд с требованием об ограничении, о приостановлении и (или) запрещении в установленном порядке хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды;

предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды;

— ведение учета объектов и источников негативного воздействия на окружающую среду, государственный экологический контроль которых осуществляется субъектом РФ;

— утверждение перечня должностных лиц органов государственной власти субъекта РФ, осуществляющих государственный экологический контроль (государственных инспекторов в области охраны окружающей среды субъекта РФ), региональный государственный контроль и надзор за

использованием и охраной водных объектов, а также государственный лесной контроль и надзор;

г) по *координационным*, обеспечивающие осуществление взаимодействия и сотрудничества, в частности осуществление в пределах своей компетенции координации деятельности физических и юридических лиц в области охраны атмосферного воздуха; участие в деятельности бассейновых советов; участие в выполнении международных договоров РФ в области охраны и использования объектов животного мира.

Полномочия органов местного самоуправления. Полномочия органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды и природопользования определяются в соответствии с федеральным законодательством, в частности общий перечень их полномочий закреплен Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Органы местного самоуправления, помимо реализации полномочий собственника (муниципального образования) по владению, пользованию и распоряжению земельными и лесными участками, а также водными объектами, находящимися в муниципальной собственности, осуществляют также:

1) *нормотворческие (регулятивные) полномочия*, предполагающие осуществление правового регулирования, установление порядков и процедур, например:

— установление с учетом требований законодательства РФ правил землепользования и застройки территорий городских и сельских населенных пунктов, территорий других муниципальных образований;

— разработка и реализация местных программ использования и охраны земель;

— установление ставок платы за пользование водными объектами, находящимися в муниципальной собственности, порядка расчета и взимания этой платы;

— установление правил использования водных объектов общего пользования, расположенных на территориях муниципальных образований, для личных и бытовых нужд (для муниципальных районов и городских округов);

— установление ставок платы за единицу объема лесных ресурсов и ставок платы за единицу площади лесного участка, находящегося в муниципальной собственности, в целях его аренды, а также установление ставок платы за единицу объема древесины;

— разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов, а также проведение государственной экспертизы

проектов освоения лесов в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности;]

2) *правоприменительные полномочия*, которые, в свою очередь, можно подразделить:

на *организационные*, связанные с организацией и осуществлением деятельности, например:

— организация мероприятий по охране окружающей среды на территории соответствующего муниципального образования;

— организация сбора и вывоза (для городских и сельских поселений), а также утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов (для муниципальных районов и городских округов);

— резервирование земель, изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд;

— осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий на водных объектах, находящихся в муниципальной собственности, и осуществление мер по охране таких водных объектов;

на *информационные*, связанные с обеспечением экологически значимой информацией, в частности предоставление гражданам информации об ограничениях водопользования на водных объектах общего пользования, расположенных на территориях муниципальных образований (для городских, сельских населенных пунктов и городских округов);

на *контрольные*, предусматривающие осуществление контроля за соблюдением законодательства, порядков и процедур, например осуществление муниципального земельного и муниципального лесного контроля и надзора в отношении земельных и лесных участков, находящихся в муниципальной собственности.

Договоры о разграничении полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ. Заключение договоров о разграничении полномочий согласно положениям Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта РФ, и в той мере, в которой указаны особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий (ст. 26.7).

[В таком договоре устанавливается перечень полномочий Федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта РФ, разграничение которых производится иначе, чем это установлено федеральными законами и законами субъекта РФ, определяются условия и порядок осуществления этих полномочий, конкретные права и обязанности сторон, срок действия договора о разграничении полномочий и порядок продления данного срока, В также основания и порядок досрочного расторжения договора о разграничении полномочий.

Например, Федеральным законом от 24.07.2007 № 199-ФЗ был утвержден Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Татарстан.

В соответствии с положениями ст. 78 Конституции РФ федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ вправе передавать им право на осуществление части полномочий, и наоборот.

Исполнительные органы государственной власти субъекта РФ вправе заключать с федеральными органами исполнительной власти соглашения, передавая им осуществление части своих полномочий вместе с необходимыми для этого материальными и финансовыми средствами, если это не противоречит конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта РФ. В соглашении определяются условия и порядок передачи осуществления части полномочий, в том числе порядок их финансирования, срок действия соглашения, ответственность сторон соглашения, основания и порядок его досрочного расторжения, иные вопросы, связанные с исполнением положений соглашения (ст. 26.8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Практика разграничения полномочий путем заключения договоров и соглашений в настоящее время не столь популярна. Вместе с тем до сих пор еще действует ряд договоров и соглашений, заключенных ранее. Их положения пересмотрены и приведены в соответствие с социально-экономическими и политическими реалиями, а также с положениями новых федеральных законов.

6.2. Органы, осуществляющие государственное и муниципальное экологическое управление

Общество, государство реализуют свои цели и властные полномочия через совокупность государственных и муниципальных органов, которые имеют свои задачи, осуществляют свою деятельность согласно предметам ведения, наделены властными полномочиями и выполняют определенные функции в соответствии с законодательством. О системе государственных органов в области охраны окружающей среды и пойдет речь в данном параграфе.

Система и структура органов государственной власти. Система органов государственной власти означает форму их организации, их правовой статус и организационную подчиненность. Согласно Указу Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Под структурой органов государственной власти следует понимать внутреннюю форму организации их системы, их построение в конкретный период времени в зависимости от выполняемых задач в определенной сфере государственного регулирования. Структура органов государственной власти непосредственным образом зависит от их системы — система определяет их структуру.

Государственное управление в области охраны окружающей среды и природопользования осуществляется органами, различными по правовому статусу, компетенции, задачам и уровням, на которых они функционируют.

Некоторые органы государственной власти и должностные лица осуществляют общее управление и координацию во всех сферах деятельности государства, в том числе и в области охраны окружающей среды и природопользования (например, Президент РФ и Правительство РФ); некоторые подотчетны первым и осуществляют непосредственное управление охраной окружающей среды и природопользованием (например, Минприроды России); иные — выполняют данные управленческие функции в ходе смежной деятельности, которая является для них основной (например, МЧС России).

Этим и обусловлено деление органов государственной власти на органы общей компетенции, органы специальной компетенции (специально уполномоченные государственные

• П' органы в области охраны окружающей среды и природопользования) и иные органы, осуществляющие смежную \ правлением в сфере охраны окружающей среды и природопользования деятельность. Считается, что органы общей Компетенции осуществляют надведомственное и межотрас-Т ю ё управление, а органы специальной компетенции — ве-домственное и отраслевое.

Г Органы общей и специальной компетенции. К органам Кбщей компетенции относят Президента РФ, Правительство РФ и правительства (администрации) субъектов РФ. Президент РФ в соответствии с положениями ст. 80 Конституции является не только главой государства, гарантом •облюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина, в том числе и экологических, но и определяет Основные направления внутренней и внешней политики |Ч)сударства, в том числе и в области охраны окружающей среды и природопользования.

! Президент РФ формирует Совет Безопасности РФ, являющийся конституционным органом, осуществляющим подготовку его решений по вопросам обеспечения защи-щенности жизненно важных интересов личности, общества п государства от внутренних и внешних угроз, проведения •единой государственной политики в области обеспечения •безопасности. В составе Совета Безопасности РФ действу-Г ют на постоянной основе специальные Межведомственные Г комиссии, в том числе и Межведомственная комиссия по Г экологической безопасности.

, Систему исполнительной власти в Российской Феде-Г рации возглавляет Правительство РФ, которое согласно Г Конституции РФ обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в обла-сти экологии (п. «в» ч. 1 ст. 114). Правительство РФ со-гласно ст. 18 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Фе-дерации»: проводит единую государственную политику в области охраны окружающей среды и обеспечения эколо-»1 гической безопасности; принимает меры по реализации Г прав граждан на благоприятную окружающую среду, по Г обеспечению экологического благополучия; организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы РФ; координиру-

аварии и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации последствий.

Несмотря на то что органы законодательной (представительной) власти не осуществляют исполнительно-распорядительную (управленческую) деятельность, все же они участвуют в государственном управлении путем законодательного регулирования. Особенно это характерно для некоторых субъектов РФ, где правительства (администрации) подотчетны представительным органам и контролируются ими.

Федеральное Собрание РФ является высшим представительным органом РФ и возглавляет систему законодательной власти России и, как известно, состоит из двух палат — Совета Федерации РФ и Государственной Думы РФ, которые принимают непосредственное участие в осуществлении государственного управления в сфере охраны окружающей среды, рассматривая и одобряя проекты федеральных законов в данной сфере.

К органам специальной компетенции относятся федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства и их территориальные органы, осуществляющие государственное управление в области охраны окружающей среды и природопользования в качестве основной цели своей деятельности.

Предлагаемое в рамках данной главы учебника деление органов государственной власти специальной компетенции, осуществляющих управление охраной окружающей среды и природопользованием, на органы, осуществляющие управление в сфере охраны окружающей среды, и органы, осуществляющие управление в сфере природопользования, является весьма условным, так как некоторые из них осуществляют управление в обеих сферах одновременно. Данное деление осуществлено в целях упрощения понимания и усвоения материала в рамках учебного процесса.

Органы управления в сфере природопользования. Человек в течение своего эволюционного развития с древнейших времен по настоящее время всегда пользовался дарами природы — теми благами, которые преподносил ему окружающий мир. Самыми первыми исторически подтвержденными видами природопользования, осуществившимися еще предками человека миллионы лет назад, являлись охота и собирательство. С тех пор менялись способы и средства добывания природных благ, они становились более изощрен-

Иными, однако стремление человека получить их оставалось Вщомненным.

И Очевидно, что природопользование далеко не всегда яв-
Влнется рациональным. Каждый хозяйствующий субъект,
•осуществляющий производственную деятельность, сопря-
^•сснную с использованием природных ресурсов, должен
Ирблюдать нормы экологического законодательства, а соот-
ветствующим государственным органам следует управлять
^•одобной деятельностью | | контрол и ровать ее. Обуказан и их
•чк'.ударственных органах и пойдет речь в данном разделе.

| *Министерство природных ресурсов и экологии РФ (Мин-
Щприроды России)* является федеральным органом исполни-
тельной власти, осуществляющим функции по выработке
Иосударственной политики и нормативно-правовому регу-
лированию в сфере:

- — изучения, использования, воспроизводства и охраны
К природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса,
I расположенные на землях особо охраняемых природных
территорий, объекты животного мира (за исключением объ-
•ектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, не
В обитающим на особо охраняемых природных территориях
I п (или) не занесенным в Красную книгу Российской Феде-
I рации) и среду их обитания;

- I — в сфере эксплуатации и обеспечения безопасности во-
В /(охранилищ, водохозяйственных систем комплексного на-
В значения и гидротехнических сооружений (за исключением
I судоходных гидротехнических сооружений);

- I — безопасного ведения работ, связанных с пользованием
I недрами, промышленной безопасности, безопасности при
В использовании атомной энергии (за исключением деятель-
В постп по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуата-
I ции и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетиче-
В ских установок военного назначения);

- [— безопасности электрических и тепловых установок и се-
I тей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности про-
[изводства, хранения и применения взрывчатых материалов
I промышленного назначения;

- в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях,
I мониторинга окружающей природной среды, ее загрязне-
I ния;

- выработки и реализации государственной политики и
I нормативного правового регулирования в области охраны
I окружающей среды, включая вопросы, касающиеся особо

охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

Минприроды России осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федерального агентства водных ресурсов и Федерального агентства по использованию.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) осуществляет функции по контролю и надзору в сфере природопользования, то есть: в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания; в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения; за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр; за соблюдением требований законодательства в области охраны окружающей среды (в том числе в области охраны атмосферного воздуха и обращения с отходами); федеральный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов; государственный лесной контроль и надзор на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения; за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов во внутренних морских водах, территориальном море и в исключительной экономической зоне, на континентальном шельфе РФ; за безопасностью гидротехнических сооружений (кроме гидротехнических сооружений промышленности, энергетики и судоходных гидротехнических сооружений); государственный земельный контроль в пределах своей компетенции.

Росприроднадзор осуществляет государственное регулирование в области: охраны озера Байкал; выдает в установленном порядке лицензии (разрешения) на добычу объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу РФ, а также находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения; в области оборота диких животных, занесенных в Красную книгу РФ; осуществляет мониторинг объектов животного мира, уникальной экологической системы озера Байкал, континентального шельфа, исключительной экономической зоны, внутренних морских вод и территориального моря РФ; осуществляет ведение Красной книги РФ.

Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра)

• осуществляет функции по оказанию государственных услуг управлению государственным имуществом в сфере недропользования, организуя:

Т — государственное геологическое изучение недр; экспертизу проектов геологического изучения недр; проведение геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр;

— проведение конкурсов и аукционов на право пользования недрами; проведение государственной экспертизы информации о разведанных запасах полезных ископаемых, геологической, экономической информации о предоставляемых в пользование участках недр;

V — предоставление в пользование за плату геологической информации о недрах, полученной в результате государственного геологического изучения недр;

к — организационное обеспечение государственной системы лицензирования пользования недрами, в частности:

- учет поступающих заявок на получение лицензий, принятие решений о предоставлении права пользования участками недр;

- выдачу, оформление и регистрацию лицензий на пользование недрами; внесение в них изменений и дополнений, их переоформление;

- принятие решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр;

- рассмотрение и согласование проектной и технической Документации на разработку месторождения полезных ископаемых.

Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы)

• осуществляет функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов, осуществляя:

— ведение государственного водного реестра, включая государственную регистрацию договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, перехода прав и обязанностей по договору водопользования, прекращения договора водопользования; Российского регистра гидротехнических сооружений;

— владение, пользование и распоряжение водными объектами, отнесенными к федеральной собственности;

— разработку и реализацию схем комплексного использования и охраны водных объектов;

— государственный мониторинг водных объектов и организацию его проведения;

— предоставление в установленном порядке заинтересованному лицу сведений из государственного водного реестра или направление ему в письменной форме мотивированного отказа в предоставлении таких сведений.

Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз), находящееся в ведении Минсельхоза России, осуществляет функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений, осуществляя:

— установление возрастов рубок; рассмотрение материалов о переводе земель лесного фонда в земли других категорий;

— отнесение лесов к ценным лесам и выделение особо защитных участков и установление их границ, отнесение лесов к эксплуатационным, резервным лесам и установление их границ;

— организацию и обеспечение в лесах, расположенных на землях лесного фонда, лесопатологического мониторинга и лесного семеноводства;

— государственную инвентаризацию лесов;

— определение количества лесничеств, лесопарков, их границ.

Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство), находящееся в ведении Правительства РФ, осуществляет функции:

— по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере рыболовства, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, за исключением водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения и занесенных в Красную книгу РФ;

— по контролю и надзору за водными биологическими ресурсами и средой их обитания во внутренних водах РФ, за исключением внутренних морских вод РФ, а также Каспийского и Азовского морей до определения их правового статуса;

— по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере рыбохозяйственной деятельности, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биологических ресурсов

И среды их обитания, а также рыбоводства (за исключением примышленного рыбоводства), рыбопереработки, обеспечения безопасности мореплавания и аварийно-спасательных работ в районах промысла, производственной деятельности Па судах рыбопромыслового флота и в морских портах в части, касающейся обслуживания судов рыбопромыслового флота.

Органы управления в сфере охраны окружающей среды. *Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор)* была создана в Соответствии с Указом Президента РФ от 20.05.2004 № 649 « Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» и осуществляет функции по контролю и надзору в Гфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, а также функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня.

Ростехнадзор осуществляет полномочия по контролю п надзору за соблюдением в пределах своей компетенции требований законодательства в области обращения с радиоактивными отходами; выдает разрешения на выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду и на [вредные физические воздействия на атмосферный воздух; на трансграничное перемещение отходов, озоноразрушающих !веществ и содержащей их продукции; утверждает нормативы образования отходов и лимиты на их размещение; ведет •государственный учет объектов, оказывающих негативное [I воздействие на окружающую среду и вредное воздействие !на атмосферный воздух; ведет государственный кадастр от-I ходов и государственный учет в области обращения с отходами, а также проводит работу по паспортизации опасных отходов.

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

Росгидромет осуществляет ведение Единого государст- [венного фонда данных о состоянии окружающей природной

среды, ее загрязнении; государственный мониторинг атмосферы, водных объектов (в части поверхностных водных объектов), континентального шельфа, мониторинг состояния исключительной экономической зоны РФ.

6.3. Органы, осуществляющие смежную деятельность

Федеральные органы. К органам, осуществляющим смежную с управлением в сфере охраны окружающей среды и природопользования деятельность, следует отнести ряд I следующих федеральных органов исполнительной власти.

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции:

— по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса (включая животноводство, ветеринарию, растениеводство, карантин растений, мелиорацию земель, плодородие почв, устойчивое развитие сельских территорий, в сфере промышленного рыбоводства (аквакультуры), 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 РФ, и среды их обитания, а также в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях));

— по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель;

— по оказанию государственных услуг в сфере агропромышленного комплекса, включая устойчивое развитие сельских территорий и иные полномочия в рамках своей компетенции.

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор), находящаяся в ведении Минсельхоза России, осуществляет функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, карантина и защиты растений, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, обеспечения плодородия почв, земельных отношений (в час-

• н, касающейся земель сельскохозяйственного назначения),
Ицп них отношений (за исключением лесов, расположенных
Ви землях особо охраняемых природных территорий), охра-
•!>, воспроизводства, использования объектов животного
рира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания, а
Ькже функции по защите населения от болезней, общих для
Бловека и животных.

К *Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии*, находящаяся в ведении Министерства
Вкономического развития РФ, была создана Указом Пре-
зидента РФ от 25.12.2008 № 1847 на основе Федеральной
Регистрационной службы (Росрегистрация) путем переда-
чи ей полномочий упраздняемых Федерального агентства
Неодезпи и картографии (Роскартографии) и Федерального
Игентства кадастра объектов недвижимости (Роснедвижн-
мости). На созданную Федеральную службу возложены
функции по организации единой системы государственного
кадастрового учета недвижимости и государственной реги-
• грации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а
|также инфраструктуры пространственных данных Россий-
ской Федерации.

*Федеральное агентство по управлению государствен-
ным имуществом (Росимущество)*, находящееся в ведении
[Минэкономразвития России, осуществляет функции по
[управлению федеральным имуществом, в том числе в об-
|ласти земельных отношений, функции по оказанию госу-
дарственных услуг и правоприменительные функции в сфе-
[ре имущественных и земельных отношений. В частности,
I Росимущество уполномочено предоставлять земельные уча-
стки, находящиеся в государственной собственности; под-
|готавливать и представлять в Минэкономразвития России
предложения об установлении публичных сервитутов на
земельные участки, а также предложения об утверждении
перечней земельных участков, на которые возникает право
федеральной собственности; непосредственно осуществляет
разграничение государственной собственности на землю.

*Министерство Российской Федерации по делам граж-
данской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации
последствий стихийных бедствий (МЧС России)* осуществ-
ляет функции по выработке и реализации государственной
политики, нормативно-правовому регулированию, а также
по надзору и кон троллю в области гражданской обороны, за-
шиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

как природного, так и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности, безопасности людей на водных объектах.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор), находящаяся в ведении Министерства здравоохранения и социального развития РФ (Минздравсоцразвития России), осуществляет функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и потребительского рынка, в частности осуществляет государственный санитарно-эпидемиологический надзор за соблюдением санитарного законодательства; организует в установленном порядке ведение социально-гигиенического мониторинга, а также деятельность системы государственной санитарно-эпидемиологической службы Российской Федерации.

В составе *Федеральной службы безопасности Российской Федерации (ФСБ России)* функционирует пограничная служба, осуществляющая государственное управление, в том числе и в области обеспечения охраны внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа РФ и их природных ресурсов (в частности, контроль за промыслом морских биологических ресурсов на данной территории (акватории) иностранных и судов).

Органы государственной власти субъектов РФ. «Ступень» в иерархии органов государственной власти, осуществляющих управление в области охраны окружающей среды и природопользования, составляют органы государственной власти субъектов РФ. Система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими в соответствии с основами конституционного строя России и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ст. 77 Конституции).

Данные конституционные положения конкретизируются федеральным законодательством. Так, согласно ч. 2 ст. 8 Закона об охране окружающей среды органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в области охраны окружающей среды, определяются субъектами РФ.

Субъекты РФ самостоятельны в выборе организационно-правовых форм органов, которые осуществляют управление

В данной области (например, в субъекте РФ — городе федерального значения Москве таким структурным образованием является Департамент природопользования и охраны окружающей среды города Москвы, в иных субъектах РФ это могут быть министерства, комитеты и иные органы).

[Органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие управление в сфере экологии, охраны окружающей среды и природопользования, должны координировать свою деятельность в данной области с территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти на территории соответствующих субъектов РФ.

Органы местного самоуправления. Муниципальное экологическое управление считается довольно-таки новым правовым институтом, так как новая стадия развития муниципальных образований в нашем государстве началась недавно. Законом об охране окружающей среды в ст. 10 устанавливается, что управление в области охраны окружающей среды осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, уставами муниципальных образований и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. В настоящее время основные полномочия органов местного самоуправления, в том числе в области охраны окружающей среды и природопользования, установлены в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Муниципальные образования также самостоятельны в выборе организационно-правовых форм природоохранных структур, действующих на их территории. Зачастую такие структуры функционируют в составе органов местного самоуправления (например, комитеты или отделы по охране окружающей среды при мэриях городов, администрациях населенных пунктов).

Вопросы для самоконтроля

1. Каковы цели, способы и итоги разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в области управления охраной окружающей среды?
2. Какие федеральные органы исполнительной власти осуществляют управление использованием и охраной каждого из видов природных ресурсов?

3. Какими полномочиями в области охраны окружающей среды и природопользования обладают органы местного самоуправления?

Литература

1. *Боголюбов, С. А.* Законодательное регулирование деятельности федеральных органов исполнительной власти по обеспечению экологической безопасности / С. А. Боголюбов, Н. В. Кичигип. М.: Норма, 2007.

2. *Васильева, М. И.* Правовые проблемы организации управления в сфере охраны окружающей среды : пособие по региональной экологической политике. М. : Акрополь; Центр экологической политики России, 2004.

3. *Тихомиров, И. А.* Управление на основе права. М.: Формула права, 2007.

4. Административная реформа в России: научно-практическое пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабрпевой. — М. : Юридическая фирма «КОНТРАКТ»; ИНФРА-М, 2006.

Глава 7. ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ И МОНИТОРИНГ

Экологический контроль и мониторинг являются правовыми институтами общей части экологического права России. Вместе с тем механизмы экологического контроля и мониторинга «пронизывают» всю особенную часть экологического права, реализуясь применительно как к охране окружающей среды в целом, так и в отношении рационального использования и охраны отдельных природных ресурсов.

Механизмы экологического контроля и мониторинга настолько тесно связаны, что это порой дает основание рассматривать экологический мониторинг подвидом, составной частью экологического контроля. Однако это не так. Экологический контроль и экологический мониторинг являются самостоятельными институтами общей части экологического права. Если экологический контроль можно определить как контроль за охраной окружающей среды, т.е. контроль за деятельностью, то экологический мониторинг — контроль за состоянием окружающей среды.

Помимо институционального понимания экологический контроль и мониторинг в теории экологического права рассматриваются как функции экологического управления. С помощью указанных функций органы государственной власти и местного самоуправления получают сведения о состоянии окружающей среды и могут выявлять и пресекать нарушения экологического законодательства, привлекать виновных лиц к юридической ответственности.

7.1. Понятие экологического контроля

Экологическое управление невозможно без эффективно экологического контроля. Экологический контроль следует понимать в нескольких аспектах. Во-первых, как институт общей части экологического права, совокупность норм экологического законодательства, регулирующих общест-

венные отношения, возникающие в процессе осуществления экологического контроля. Одним из основных принципов охраны окружающей среды назван принцип независимости контроля в области охраны окружающей среды. Во-вторых, как систему мер, направленную на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды (ст. 1 Закона об охране окружающей среды).

Аспекты экологического контроля. Профессор А. К. Голиченков понимает экологический контроль в нескольких аспектах: как систему видов контроля, функцию экологического управления, гарантию, правовую форму экологической деятельности. Экологический контроль как система представляет собой совокупность видов контроля. Экологический контроль как функция управления экологической деятельностью есть система действий по сбору информации о подконтрольных объектах, ее обработке, оценке и передаче для принятия управленческих решений в заранее определенных целях. Экологический контроль как гарантия представляет собой способ обеспечения реализации всех других функций экологического управления, элемент экономического механизма решения экологических проблем. Экологический контроль как правовая форма экологической деятельности является системой действий по обеспечению соблюдения законодательства об экологической безопасности, охране окружающей природной среды, использовании природных ресурсов, применению предусмотренных им мер государственного принуждения, а также формированию законодательства, адекватного происходящим в этой области изменениям.

Предметом экологического контроля является соблюдение экологического законодательства и экологических (природоохранных) требований субъектами хозяйственной и иной деятельности независимо от организационно-правовой формы и подчинения, оказывающими негативное воздействие на окружающую среду. В соответствии со ст. 64 Закона об охране окружающей среды в целях обеспечения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, юридическими и физическими лицами исполнения законодательства, соблю-

дствия требований, в том числе нормативов и нормативных Документов, в области охраны окружающей среды, а также •беспечения экологической безопасности проводят контроль в области охраны окружающей среды (экологический Контроль).

| **Виды экологического контроля.** В Законе об охране Окружающей среды выделяются три вида экологического Контроля: государственный, общественный, производственный. В юридической литературе приводятся классификации токологического контроля и по иным основаниям. В зависимости от стадии контрольной деятельности выделяются Предупредительный, текущий, последующий экологический контроль.

| Предупредительный экологический контроль заключается в контроле на стадии, предшествующей хозяйственной или иной деятельности. Предупредительный экологический контроль осуществляют путем согласования проектной документации, получения разрешения на выбросы и сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов производства и потребления. Текущий экологический контроль проводят [в процессе хозяйственной и иной деятельности, как правило, в процессе производственного экологического контроля. [Однако текущий экологический контроль может осуществляться контролирующими субъектами в процессе инспекционного контроля. Последующий экологический контроль [осуществляется за результатами, итогами хозяйственной и иной деятельности. Его проводят путем анализа отчетов, [статистических данных, ответов на запросы и иных данных, содержащих информацию об охране окружающей среды и И природопользовании.

Формы и методы экологического контроля. В зависимости от формы экологического контроля выделяют, например, информационный экологический контроль. Данный вид экологического контроля осуществляется в том числе **через** систему экологического мониторинга и государственного статистического наблюдения. Постоянный сбор и анализ экологической информации, необходимой для принятия соответствующих решений в области природопользования и охраны окружающей среды, позволяют сформировать объемную картину состояния окружающей среды в целом и ее отдельных компонентов. Карательный экологический контроль заключается в применении мер государственного принуждения к юридическим, должностным и физическим

лицам, нарушившим экологическое законодательство. В зависимости от метода, порядка проведения контрольных мероприятий выделяются инспекционный, аналитический, инструментальный (лабораторный) экологический контроль. [Инспекционный экологический контроль заключается в посещении субъектов хозяйственной и иной деятельности независимо от организационно-правовой формы собственности, ознакомлении с состоянием охраны окружающей среды на подконтрольном объекте, обследовании механизмов, изучении технической и нормативной документации. Аналитический экологический контроль заключается в анализе полученных данных, например, в ходе инспекционного контроля, отчетности, предоставляемой субъектами хозяйственной и иной деятельности. Инструментальный (лабораторный) экологический контроль состоит в отборе проб, проведении анализов, сравнении полученных результатов с нормативными показателями, предусмотренными в разрешениях на выбросы и сбросы загрязняющих веществ.

7.2. Государственный экологический контроль

Государственному экологическому контролю посвящена гл. X Закона об охране окружающей среды. Государственный экологический контроль осуществляют федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ в порядке, установленном постановлением Правительства РФ от 27.01.2009 № 53 «Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)» (далее — Правила осуществления государственного экологического контроля).

Государственный экологический контроль носит надведомственный характер, осуществляется за всеми объектами хозяйственной и иной деятельности независимо от их организационно-правовой формы и подчинения. Кроме того, на практике осуществляется ведомственный экологический контроль, который проводят отдельные федеральные министерства и ведомства, например Минобороны России. В отличие от государственного экологического контроля ведомственный контроль в области охраны окружающей среды не является надведомственным, он осуществляется в отношении объектов хозяйственной и иной деятельности.

Находящихся в ведении соответствующего государственного органа исполнительной власти. Например, Минобороны России осуществляет ведомственный экологический контроль на территории военных объектов: аэродромов, воинских частей, полигонов, находящихся в собственности и ведении государства.

Виды государственного экологического контроля. В соответствии с п. 3 Правил осуществления государственного экологического контроля государственный экологический контроль состоит из:

- а) государственного контроля за охраной атмосферного воздуха;
- б) государственного контроля за деятельностью в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов);
- в) государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов;
- г) государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;
- д) государственного земельного контроля;
- е) государственного контроля в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания;
- ж) государственного контроля в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий;
- з) государственного экологического контроля во внутренних морских водах РФ и в территориальном море РФ;
- и) государственного экологического контроля в исключительной экономической зоне Российской Федерации;
- к) государственного экологического контроля на континентальном шельфе РФ;
- л) государственного лесного контроля и надзора;
- м) государственного экологического контроля в области охраны озера Байкал.

Таким образом, в состав государственного экологического контроля (контроля в области охраны окружающей среды) помимо собственно экологического включается контроль за охраной и использованием отдельных природных ресурсов (земельный, водный, лесной, геологический), объектов животного мира, контроль за охраной атмосферного воздуха. Данные виды экологического контроля регулируются природоресурсным законодательством: ЗК, ЛК, ВК, Федеральными законами «О животном мире», «Об охране

атмосферного воздуха», Законом РФ «О недрах», а также природоресурсным законодательством субъектов РФ.

Объекты государственного экологического контроля. Законом об охране окружающей среды (ст. 5) предусмотрено, что федеральному государственному экологическому контролю подлежат объекты хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, находящиеся в ведении Российской Федерации, и объекты, способствующие трансграничному загрязнению окружающей среды и оказывающие негативное воздействие на окружающую среду.

Перечень объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю, конкретизирован в постановлении Правительства РФ от 29.10.2002 № 777:

- 1) объекты хозяйственной и иной деятельности независимо от формы собственности, находящиеся в ведении Российской Федерации, например объекты, относящиеся к федеральным энергетическим системам, ядерной энергетике, федеральным транспорту, путям сообщения, информации и связи; объекты, связанные с обеспечением обороны и безопасности, относящиеся к оборонному производству, производству ядовитых веществ и наркотических средств;
- 2) объекты, способствующие трансграничному загрязнению окружающей среды и оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, например объекты для размещения более 10 тыс. т в год отходов 1-го и 2-го класса опасности; объекты, имеющие более 15 млн м³ годовых сбросов сточных вод или относительно меньшие валовые, но более токсичные сбросы.

Порядок осуществления государственного экологического контроля. Федеральный государственный экологический контроль проводится Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор).

Государственный (региональный) государственный (региональный) экологический контроль проводится уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ за объектами хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, находящимися на территориях субъектов РФ, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю.

В соответствии с законодательством государственный экологический контроль осуществляется в целях сохранения и улучшения качества окружающей природной среды. Главной задачей государственного экологического контроля

Врятся обеспечение соблюдения всеми юридическими и физическими лицами требований природоохранительного Законодательства, нормативных правовых актов, экологических норм, правил и других нормативных документов по охране окружающей среды.

(При осуществлении государственного экологического контроля государственные инспекторы по охране природы принимают меры по предупреждению, выявлению и устранению экологических правонарушений и привлечению виновных к ответственности. При обнаружении экологического правонарушения государственный инспектор по охране природы составляет протокол об экологическом правонарушении.

На основании протокола об экологическом правонарушении соответствующий государственный инспектор по Бхране природы принимает решение о применении к нарушителю одной или одновременно нескольких мер воздействия в зависимости от тяжести совершенного экологического правонарушения, например дает предписание об устранении экологического правонарушения; выносит постановление о наложении штрафа за административное правонарушение; выносит постановление о возмещении вреда, причиненного окружающей природной среде.

Должностные лица государственного экологического контроля. Перечень должностных лиц федерального органа исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный экологический контроль (федеральные государственные инспектора в области охраны окружающей среды), установлен постановлением Правительства РФ от 25.09.2008 № 716 «О должностных лицах Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и ее территориальных органов, осуществляющих федеральный государственный экологический контроль (федеральных государственных инспекторах в области охраны окружающей среды)».

К перечню должностных лиц Росприроднадзора и ее территориальных органов, осуществляющих федеральный государственный экологический контроль, в том числе отнесены:

1. Руководитель Росприроднадзора и его заместители.
2. Начальники управлений, заместители начальников управлений, начальники отделов и заместители начальников отделов Федеральной службы по надзору в сфере при-

родопользования, ведающие вопросами организации и осуществления федерального государственного экологического контроля.

3. Руководители территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и их заместители.

4. Начальники отделов, заместители начальников отделов территориальных органов Росприроднадзора, ведающие вопросами организации и осуществления федерального государственного экологического контроля.

Перечень должностных лиц органов государственной власти субъектов РФ, осуществляющих государственный экологический контроль (государственных инспекторов в области охраны окружающей среды субъектов РФ), определяется в соответствии с законодательством субъектов РФ.

Очень важным для реализации принципа независимости экологического контроля является требование Закона об охране окружающей среды о запрещении совмещения функций государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) и функций хозяйственного использования природных ресурсов. Законодательного установления данного принципа и его последовательной реализации долгое время добивались общественность и ученые.

Полномочия должностных лиц государственного экологического контроля. В ст. 66 Закона об охране окружающей среды устанавливаются права, обязанности и ответственность государственных инспекторов в области охраны окружающей среды. Государственные инспектора в области охраны окружающей среды имеют право: посещать в целях проверки организации, объекты хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, знакомиться с документами и иными необходимыми для осуществления государственного экологического контроля материалами; проверять соблюдение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды, работу очистных сооружений и других обезвреживающих устройств, средств контроля, а также выполнение планов и мероприятий по охране окружающей среды; проверять соблюдение требований, норм и правил в области охраны окружающей среды при размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации производственных и других объектов; проверять выполнение требований, указанных в за-

Истечении государственной экологической экспертизы, и вносить предложения о ее проведении; предъявлять требования и выдавать предписания юридическим и физическим лицам об устранении нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и нарушений природоохранных требований, выявленных при осуществлении государственного экологического контроля; привлекать к административной ответственности лиц, допустивших нарушение законодательства в области охраны окружающей среды.

Государственные инспектора в области охраны окружающей среды обязаны: предупреждать, выявлять и пресекать нарушение законодательства в области охраны окружающей среды; разъяснять нарушителям законодательства в области охраны окружающей среды их права и обязанности; соблюдать требования законодательства. Решения государственных инспекторов в области охраны окружающей среды могут быть обжалованы в соответствии с законодательством РФ. Государственные инспектора подлежат государственной защите в соответствии с законодательством РФ.

Ограничение государственного экологического контроля. С принятием Федерального закона от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» государственный экологический контроль был существенно ограничен. Этим Федеральным законом установлен порядок инициирования и проведения контрольных мероприятий.

Дальнейшее развитие ограничения контрольной деятельности получило в Федеральном законе от 26.12.2009 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (вступающем в силу с 1 июля 2009 г., за исключением отдельных положений). С этого времени будет ограничен не только государственный экологический контроль, но и муниципальный контроль в области охраны окружающей среды.

Законом предусмотрено проведение плановых и внеплановых проверок, которые проводятся в форме документальной проверки и (или) выездной проверки. Плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в три года на основании ежегодных планов, разрабатываемых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля в соответствии с их полномочиями.

Утвержденный руководителем органа государственной контроля (надзора) или органа муниципального контроля ежегодный план проведения плановых проверок доводится до сведения заинтересованных лиц посредством его размещения на официальном сайте органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля в сети Интернет либо иным доступным способом.

В срок до 1 ноября года, предшествующего году проведения плановых проверок, органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля направляют проекты ежегодных планов проведения плановых проверок в органы прокуратуры для формирования Генеральной прокуратурой РФ ежегодного сводного плана проведения плановых проверок. Генеральная прокуратура РФ размещает ежегодный сводный план проведения плановых проверок на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ в сети Интернет в срок до 31 декабря текущего календарного года.

О проведении плановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя уведомляются органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля не позднее чем в течение трех рабочих дней до начала ее проведения посредством направления копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о начале проведения плановой проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или иным доступным способом. Основанием для проведения внеплановой проверки являются:

1) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами;

2) поступление в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:

а) возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

б) причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда •отным, растениям, окружающей среде, безопасности го-Иаротва, а также возникновение чрезвычайных ситуаций)н родного и техногенного характера;

и) нарушение прав потребителей (в случае обращения кклан, права которых нарушены).

15неплановая выездная проверка юридических лиц, инди-•дуальных предпринимателей, относящихся в соответствии •аконодательством РФ к субъектам малого или среднего Ёдпринимательства, может быть проведена по ряду осно-ии пп1 после согласования с органом прокуратуры по месту (существления деятельности таких юридических лиц, инди-р|дуальных предпринимателей.

("рок проведения плановой и внеплановой проверок не Вожет превышать двадцать рабочих дней. В отношении од-ного субъекта малого предпринимательства общий срок про-ведения плановой выездной проверки не может превышать [50 часов для малого предприятия и 15 часов для микропред-Иприятия в год.

В исключительных случаях, связанных с необходимостью 'Проведения сложных и (или) длительных исследований, ис-пытаний, специальных экспертиз и расследований на основа-нии мотивированных предложений должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципаль-ного контроля, проводящих выездную плановую проверку, |срок проведения выездной плановой проверки может быть продлен руководителем такого органа, но не более чем на 20 рабочих дней в отношении малых предприятий, микро-предприятий не более чем на 15 часов.

Проверка проводится на основании распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа го-сударственного контроля (надзора), органа муниципального контроля. Проверка может проводиться только должност-ным лицом или должностными лицами, которые указаны в распоряжении или приказе руководителя, заместителя руко-водителя органа государственного контроля (надзора), орга-на муниципального контроля.

По результатам проверки должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципаль-ного контроля, проводящими проверку, составляется акт по установленной форме в двух экземплярах.

К акту проверки прилагаются протоколы отбора образцов продукции, проб обследования объектов окружающей среды и

объектов производственной среды, протоколы или заключения I проведенных исследований, испытаний и экспертиз, объяснения работников юридического лица, работников индивидуального предпринимателя, на которых возлагается ответственность за нарушение обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, предписания об устранении выявленных нарушений и иные связанные с результатами проверки документы или их копии.

В случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводившие проверку, в пределах полномочий, предусмотренных законодательством РФ, обязаны:

1) выдать предписание юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения;

2) принять меры по контролю за устранением выявленных нарушений, их предупреждению, предотвращению возможного причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, обеспечению безопасности государства, предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также меры по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к ответственности.

Результаты проверки, проведенной органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля с грубым нарушением установленных требований к организации и проведению проверок, не могут являться доказательствами нарушения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, и подлежат отмене вышестоящим органом государственного контроля (надзора) или судом на основании заявления юридического лица, индивидуального предпринимателя.

7.3. Муниципальный и общественный экологический контроль

Впервые этот вид экологического контроля закреплен в 2002 г. в Законе об охране окружающей среды. В ранее дей-

• вешавшей редакции Закона (п. 1 и 2 ст. 68) устанавливалось, • то муниципальный контроль в области охраны окружающей среды (муниципальный экологический контроль) на территории муниципального образования осуществляется Органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами. Муниципальный экологический контроль на территории муниципального образования осуществлялся в Соответствии с законодательством РФ и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного Самоуправления. Однако в настоящее время указанные нормы признаны утратившими силу, поэтому правовая база для Осуществления муниципального экологического контроля на федеральном уровне практически упразднена.

1 С 1 июля 2009 г. на основании Федерального закона от • 6.12.2009 № 294-ФЗ ограничивается муниципальный контроль в области охраны окружающей среды.

Объекты и направления муниципального экологического контроля. Наиболее легитимными направлениями муниципального экологического контроля следует признать муниципальный земельный контроль (ст. 72 ЗК) и муниципальный лесной контроль и надзор (ст. 98 ЛК).

Муниципальный земельный контроль за использованием земель осуществляется на территории муниципального [образования органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами. В соответствии с ЛК муниципальный лесной контроль и надзор за использованием, «охраной, защитой, воспроизводством лесов (муниципальный лесной контроль и надзор) осуществляется на территории муниципального образования органами местного самоуправления.

В соответствии со ст. 84 ЛК к полномочиям органов местного самоуправления в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности, отнесено осуществление муниципального лесного контроля и надзора в отношении таких лесных участков. При этом органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов в порядке, установленном законодательством РФ. Таким образом, согласно ст. 98 ЛК на территории муниципального образования лесной контроль и надзор за использованием, охраной, защитой, воспроизводством лесов (муниципальный лесной контроль и надзор) осуществляются органами местного самоуправ-

ления в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

При этом в ЛК четко не определено, за какими лесами должен осуществляться муниципальный лесной контроль и надзор: за лесами, находящимися в муниципальной собственности, или за лесами, расположенными на территории муниципального образования.

На этот вопрос федеральное законодательство пока не дает ответа, поэтому муниципальные образования разрабатывают свои нормативные правовые акты, понимая муниципальный лесной контроль и надзор в обоих аспектах. Так, решением муниципального Совета администрации города Углич от 17.05.2007 № 1 12 «Об утверждении положения о муниципальном лесном контроле на территории города Углич» утверждено соответствующее положение. Согласно положению установлен порядок осуществления муниципального лесного контроля за соблюдением лесного законодательства, требований по охране и защите лесов, расположенных в границах города Углич.

Муниципальный лесной контроль осуществляется:

- а) за соблюдением требований законодательства, нормативно-правовых актов, органов местного самоуправления по использованию лесов;
- б) за соблюдением требований по сохранению лесов от уничтожения, повреждения, ослабления, загрязнения и иных негативных воздействий;
- в) за соблюдением порядка использования лесного фонда;
- г) за соблюдением требований федерального законодательства, иных нормативных правовых актов по воспроизводству лесов и лесоразведению;
- д) за соблюдением требований санитарных правил в лесах;
- е) за соблюдением правил лесопользования и пребывания граждан в лесах;
- ж) за соблюдением правил пожарной безопасности в лесах;
- з) за соблюдением требований по обеспечению соответствия лесоустроительных проектов и других документов лесоустройства, а также планируемых лесохозяйственных мероприятий принципам устойчивого развития, рационального, непрерывного, неистощительного использования

•гсного фонда, сохранности и усиления средообразующих, [водоохранных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных природных свойств леса;

^ и) за соблюдением требований по обеспечению сохранности знаков особо охраняемых природных территорий, Лесостроительных и лесохозяйственных знаков в лесном Июнде, а также знаков, устанавливаемых пользователями [животным миром или специально уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды [их обитания, зданий и других сооружений, принадлежащих указанным пользователям и органам;

\ к) за соблюдением правил пользования объектами животного мира и охраны среды обитания животных на землях лесного фонда в пределах своей компетенции;

л) за соблюдением иных требований лесного законодательства РФ.

Положением предусматривается, что мероприятия по муниципальному лесному контролю проводятся в виде плановых и внеплановых проверок в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан. Основанием для проведения плановой проверки является распоряжение (приказ) уполномоченного органа местного самоуправления.

Внеплановые проверки проводятся в следующих случаях:

I — проверки исполнения предписаний соответствующих государственных инспекторов по использованию и охране лесов, об устранении ранее выявленных правонарушений, а также предписаний иных должностных лиц в случаях надления их законодательством такими полномочиями в области лесных отношений;

— обнаружения в ходе осуществления муниципального и (или) государственного лесного контроля достаточных данных, указывающих на наличие правонарушений;

— получения от органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц или граждан документов и иных доказательств, свидетельствующих о наличии признаков нарушений лесного законодательства.

Обращения, не позволяющие установить лицо, обратившееся к должностному лицу (уполномоченному органу), осуществляющему муниципальный лесной контроль, не могут служить основанием для проведения мероприятий по внеплановому контролю.

По результатам проверки соблюдения лесного законодательства муниципальным инспектором, осуществляющим проверку, составляется акт проверки соблюдения лесного законодательства. В случае обнаружения в результате проверки соблюдения лесного законодательства правонарушения с целью его ликвидации (устранения) и привлечения нарушителя к административной ответственности акт проверки направляется на рассмотрение в территориальный орган государственного контроля (надзора) или должностному лицу, которые уполномочены рассматривать дела по данному виду правонарушений. В случаях, установленных законодательством, допускается обращение органов местного самоуправления в судебные органы с соблюдением норм соответствующего процессуального законодательства.

Муниципальные инспектора при осуществлении муниципального лесного контроля при выполнении возложенных на них обязанностей имеют право:

а) осуществлять муниципальный лесной контроль в соответствии со своей компетенцией;

б) посещать в порядке, установленном законодательством РФ, при предъявлении служебного удостоверения организации и объекты, обследовать земельные участки лесного фонда, кроме земельных участков лесного фонда, занятых военными, иными специальными объектами (проведение мероприятий контроля на которых ограничено нормами законодательства);

в) составлять по результатам проверок акты проверок соблюдения лесного законодательства с обязательным ознакомлением с ними собственников, владельцев, пользователей лесными объектами;

г) обращаться в органы милиции и общественной безопасности за содействием в предотвращении или пресечении действий, препятствующих осуществлению ими муниципального лесного контроля, а также в установлении личности граждан, в чьих действиях имеются явные признаки нарушения лесного законодательства;

д) безвозмездно получать от органов государственной власти, местного самоуправления, юридических лиц, граждан сведения и материалы о состоянии, использовании и охране лесных объектов, объектов лесного фонда, в том числе документы, удостоверяющие право на различные формы лесопользования, иные сведения и документы, необходимые для осуществления муниципального лесного контроля;

р е) комплектовать материалы, необходимые для принятия мер по устранению выявленных правонарушений, в том числе и с привлечением лиц, в чьих действиях имеются признаки нарушения лесного законодательства, к административной ответственности (с приложением доказательной базы и юридическим заключением), передавать их в территориальные органы, осуществляющие контроль за использованием и охраной земель, для открытия административного производства;

Г ж) участвовать в подготовке нормативных документов органов местного самоуправления, регулирующих вопросы (охраны, защиты и воспроизводства лесов на территории города Углич;

Г з) проверять документы на право пользования участками лесного фонда и осуществления всех видов лесопользования;

и) принимать меры по пресечению пользования участками лесного фонда, осуществляемого без лесорубочного билета, ордера, лесного билета либо с нарушением условий, предусмотренных в этих разрешительных документах, либо осуществляемого по документам, выданным с нарушением лесного законодательства РФ;

к) информировать население о состоянии лесного фонда в границах города Углич, принимаемых мерах по охране земель;

л) давать юридическим и физическим лицам обязательные к исполнению указания (предписания) по устранению нарушений лесного законодательства РФ и их негативных последствий.

В ЗК впервые закреплена норма о муниципальном земельном контроле. Статьей 72 ЗК установлен муниципальный земельный контроль за использованием земель на территории муниципального образования, который осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами.

Муниципальный земельный контроль за использованием земель на территории муниципального образования осуществляется в соответствии с законодательством РФ и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Важно отметить, что в отличие от государственного контроля за охраной и использованием земель муниципальный земельный контроль осуществляется за их использованием.

С момента принятия ЗК большинством органов местного самоуправления приняты собственные муниципальные правовые акты применительно к муниципальному земельному контролю. Так, например, постановлением администрации г. Тобольска от 17.05.2007 № 11 «Об утверждении положения о порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории муниципального образования город Тобольск» утверждено соответствующее положение. В данном положении среди иных задач муниципального земельного контроля названы и природоохранные задачи:

— выявление фактов деградации, загрязнения, захламбления, нарушения земель на территории города Тобольска;

— выявление и предотвращение фактов вредного воздействия на землю при осуществлении хозяйственной и иной деятельности;

— участие в проведении расследовании аварийных и чрезвычайных ситуаций, в разработке мер по ликвидации последствий аварийного загрязнения земель на территории г. Тобольска.

В сложившихся условиях правовой неопределенности с муниципальным экологическим контролем особый интерес представляет анализ иных форм участия органов местного самоуправления в контрольной деятельности в области охраны окружающей среды. Универсальным механизмом является передача органам местного самоуправления осуществления части полномочий органов государственной власти.

В ряде субъектов РФ приняты региональные законы о наделении органов местного самоуправления полномочиями по осуществлению государственного экологического контроля субъекта РФ. Так, в соответствии с Законом Вологодской области от 28.06.2006 № 1465-03 «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере охраны окружающей среды» органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Вологодской области наделены отдельными государственными полномочиями в сфере охраны окружающей среды (ст. 1).

Статьей 2 указанного Закона установлено, что органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями по осуществлению государственного экологического контроля на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, за

Вщочением объектов, контроль которых осуществляется Иолномоченным органом в сфере охраны окружающей сре-
области, в том числе имеют право:

1) вести учет объектов и источников негативного воздей-
|Твня на окружающую среду;

2) обращаться в суд с требованием об ограничении, при-
готовлении и (или) запрещении в установленном порядке
кзйственной и иной деятельности, осуществляемой с на-
рушением законодательства в области охраны окружающей
реды;

3) предъявлять иски о возмещении вреда окружающей
Вреде, причиненного в результате нарушения законодатель-
ства в области охраны окружающей среды;

I 4) обеспечивать население информацией о состоянии
окружающей среды на территории муниципального образо-
вания.

В данной связи необходимо отметить, что указанные пол-
номочия являются самостоятельными функциями экологиче-
ского управления и не должны делегироваться в составе пол-
номочия по государственному экологическому контролю.

В целях обеспечения выполнения отдельных государст-
венных полномочий органы местного самоуправления Во-
логодской области наделены правом утверждать перечни
должностных лиц, осуществляющих государственный
экологический контроль (государственных инспекторов
в области охраны окружающей среды). Правительством
Вологодской области устанавливается перечень объектов
хозяйственной и иной деятельности, подлежащих контро-
лю уполномоченным органом в сфере охраны окружаю-
щей среды области и органами местного самоуправления.
Органы местного самоуправления наделены отдельными
государственными полномочиями на неограниченный
| срок.

Законом Челябинской области от 30.11.2006 № 76-30
[«О наделении органов местного самоуправления отдель-
| ными государственными полномочиями в области охраны
окружающей среды» органы местного самоуправления обла-
1 сти наделены следующими государственными полномо-
чиями в области охраны окружающей среды:

1) ведение учета объектов и источников негативного воз-
действия на окружающую среду, государственный экологи-
ческий контроль которых осуществляется уполномоченным
органом исполнительной власти Челябинской области;

2) контроль в установленном федеральным законодательством порядке платы за негативное воздействие на окружающую среду по объектам хозяйственной и иной деятельности, за исключением объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю;

3) обращение в суд с требованием об ограничении, о приостановлении и (или) запрещении в установленном порядке хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды;

4) предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды.

Согласно ст. 4 указанного Закона органы местного самоуправления при осуществлении переданных государственных полномочий в области охраны окружающей среды наделены следующими правами:

1) получать финансовые средства из областного фонда компенсаций, предназначенные для осуществления переданных им государственных полномочий;

2) дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования;

3) получать разъяснения и рекомендации по вопросам осуществления переданных государственных полномочий;

4) запрашивать и получать у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей документы, необходимые для проверки правильности начисления ими платы за негативное воздействие на окружающую среду;

5) обжаловать в судебном порядке предписания уполномоченных государственных органов Челябинской области об устранении нарушений настоящего Закона;

6) осуществлять иные права, необходимые для осуществления переданных государственных полномочий.

Должностные лица местного самоуправления при осуществлении переданных государственных полномочий в области охраны окружающей среды имеют право:

1) для обеспечения достоверности учета объектов и источников негативного воздействия на окружающую среду посещать в целях проверки организации, объекты хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, расположенные на территории муниципального образования, за исключением объектов хозяйственной и иной

деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю, знакомиться с документами и иными необходимыми для осуществления переданных Государственных полномочия материалами;

И 2) проводить проверки с целью выявления нарушений Законодательства в области охраны окружающей среды;

К 3) осуществлять иные права, необходимые для осуществления переданных государственных полномочий.

Одновременно с правами установлены обязанности органов местного самоуправления:

[1) осуществлять переданные государственные полномочия в соответствии с законодательством РФ и Челябинской области;

И 2) обеспечивать использование по целевому назначению финансовых средств, предназначенных для осуществления переданных государственных полномочий;

3) исполнять письменные предписания уполномоченных государственных органов Челябинской области по устранению нарушений, допущенных при осуществлении переданных государственных полномочий;

4) представлять в установленные сроки уполномоченным Государственным органам Челябинской области документы, а также другую информацию об осуществлении переданных Государственных полномочий и целевом использовании финансовых средств, предоставленных в виде субвенций из областного фонда компенсаций;

5) представлять отчеты о выполнении переданных государственных полномочий и целевом использовании финансовых средств, предоставленных в виде субвенций из областного фонда компенсаций;

6) обеспечивать условия для беспрепятственного проведения уполномоченными государственными органами Челябинской области проверок выполнения переданных государственных полномочий и проверок деятельности органов местного самоуправления в части расходования выделенных для осуществления переданных государственных полномочий финансовых средств;

7) устранять нарушения, выявленные при проведении контроля за осуществлением переданных государственных полномочий, либо принимать меры к их предупреждению;

8) исполнять иные обязанности, необходимые для осуществления переданных государственных полномочий.

Субъекты общественного экологического контроля. Общественный экологический контроль является одной из гарантий обеспечения предусмотренного в ст. 42 Конституции права каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. В соответствии со ст. 68 Закона об охране окружающей среды целями общественного экологического контроля являются реализация права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды.

Общественный экологический контроль осуществляют общественные и иные некоммерческие объединения в соответствии с их уставами и граждане согласно законодательству. Результаты общественного контроля в области охраны окружающей среды, представленные в органы государственной власти РФ и ее субъектов, органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению в порядке, установленном законодательством.

Специальный порядок осуществления общественного экологического контроля федеральным законодательством не установлен, поэтому гражданам и общественным объединениям необходимо руководствоваться общими положениями экологического и иного законодательства, регулирующие их участие в принятии экологически значимых решений, защите своих прав и законных интересов, например использовать положения Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Статьи 11, 12 Закона об охране окружающей среды устанавливают права и обязанности граждан и общественных объединений в области охраны окружающей среды. Путем реализации некоторых своих прав граждане и общественные объединения осуществляют в том числе общественный экологический контроль. В частности, граждане имеют право: направлять обращения в органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные организации и должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды в местах своего проживания, мерах по ее охране; принимать участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и

пикетировании, сборе подписей под петициями, референдумах по вопросам охраны окружающей среды и в иных, не противоречащих законодательству РФ акциях; выдвигать предложения о проведении общественной экологической Экспертизы и участвовать в ее проведении в установленном Порядке; предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде.

Помимо экологического законодательства граждане и Ибщественные объединения при осуществлении общественного экологического контроля могут напрямую применять

- Конституцию, иное законодательство, в частности законодательство о референдумах, об обжаловании действий и решений, нарушающих права и свободы граждан.

Участие общественных объединений в осуществлении общественного экологического контроля. Граждане имеют

- право осуществлять общественный экологический контроль как самостоятельно, так и коллективно — путем создания общественных объединений. Общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм: общественная организация; общественное движение; общественный фонд; общественное учреждение; орган общественной самодеятельности; политическая партия.

Наиболее распространенным видом экологических общественных объединений стали общественные организации. Общественной организацией является основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан. Общественные объединения подразделяются на общероссийские, межрегиональные, региональные и местные.

Помимо общественных объединений Закон об охране окружающей среды наделяет правом осуществления общественного экологического контроля также некоммерческие организации, деятельность которых регулируется Федеральным законом «О некоммерческих организациях». Некоммерческие организации могут создаваться в форме общественных или религиозных организаций (объединений), некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и союзов, а также в других формах, предусмотренных федеральными законами.

Помимо Закона об охране окружающей среды право граждан и общественных объединений на осуществление общественного контроля в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности предусмотрено ЗК, а также рядом Федеральных законов: «Об охране атмосферного воздуха», «Об отходах производства и потребления», «О радиационной безопасности населения», «О животном мире», «Об уничтожении химического оружия».

7.4. Производственный экологический контроль

В условиях проведения государственной политики, направленной на снижение административного давления на предпринимателей и юридических лиц, ограничения государственного контроля, важнейшее значение приобретает производственный экологический контроль, осуществляемый самими субъектами хозяйственной и иной деятельности, иными словами, самоконтроль.

Понятие производственного экологического контроля. В соответствии со ст. 68 Закона об охране окружающей среды производственный контроль в области охраны окружающей среды (производственный экологический контроль) осуществляют 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, установленных законодательством в области охраны окружающей среды. Субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны предоставить сведения об организации производственного экологического контроля в федеральные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие соответственно государственный и муниципальный контроль в порядке, установленном законодательством.

Организация производственного экологического контроля на предприятиях. Производственный экологический контроль осуществляется на основании положений, являющихся локальными нормативными правовыми актами, принимаемыми субъектами хозяйственной и иной деятельности. С целью проведения производственного экологического контроля на предприятиях предусматриваются соответствующие структурные подразделения или специальные должности (например, инженер-эколог), которые отвеча-

ют за соблюдение установленных нормативов выбросов и сбросов, лимитов на размещение отходов производства и потребления.

В юридической литературе отмечается, что в корпорации (предприятии) осуществляется общий и специальный производственный экологический контроль. Общий экологический контроль проводят органы управления корпорации (предприятия), обладающие общей компетенцией, — совет директоров, правление, генеральный директор, руководители филиалов.

Специальный экологический контроль проводится экологической службой корпорации (предприятия) и филиалов. На предприятиях, где отсутствует экологическая служба, специальный контроль проводит уполномоченное лицо, обладающее соответствующей компетенцией в области организации и проведения производственного экологического контроля и действующее на основании приказа генерального директора¹.

Указанные структурные подразделения и должностные лица предприятий в рамках осуществления производственного экологического контроля осуществляют следующие функции: контролируют процесс производства, разрабатывают проекты нормативов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ, лимитов на размещение отходов производства и потребления, обеспечивают ведение экологического паспорта предприятия, осуществляют взаимодействие с органами и должностными лицами государственного или муниципального экологического контроля. Производственный экологический контроль осуществляют за счет средств и при техническом обеспечении субъектов хозяйственной и иной деятельности.

Особенности производственного экологического контроля в отдельных сферах. В ст. 26 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» установлены требования к организации производственного контроля за охраной атмосферного воздуха как разновидности производственного экологического контроля. В частности, юридические лица, которые имеют источники вредных химических, биологических и физических воздействий на атмосферный воздух, назначают лиц, ответственных за проведение производст-

¹ Бринчук, М. М. Производственный экологический контроль как мера охраны природы / М. М. Бринчук, О. И. Саморукова // Экологическое право. — 2007. — № 3.

венного контроля за охраной атмосферного воздуха, и (или) организуют экологические службы.

Сведения о лицах, ответственных за проведение производственного контроля за охраной атмосферного воздуха и об организации экологических служб, а также результаты производственного контроля за охраной атмосферного воздуха представляют в обязательном порядке в территориальные органы специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха.

В ЗК предусмотрено осуществление земельного производственного контроля. В соответствии со ст. 73 ЗК производственный земельный контроль осуществляют собственник земельного участка, землепользователь, землевладелец, арендатор земельного участка в ходе осуществления хозяйственной деятельности на земельном участке. Лицо, использующее земельный участок, обязано представить сведения об организации производственного земельного контроля в специально уполномоченный орган государственного земельного контроля в порядке, установленном Правительством РФ. Необходимость проведения производственного контроля в области охраны окружающей среды установлена также рядом Федеральных законов: «Об отходах производства и потребления», «О радиационной безопасности».

7.5. Экологический мониторинг

Закон об охране окружающей среды признал самостоятельное значение государственного экологического мониторинга, как и государственного экологического контроля, разделив указанные институты экологического права и выделив правовые нормы, регулирующие государственный экологический мониторинг, в отдельную главу.

Понятие экологического мониторинга. В соответствии со ст. 1 Закона об охране окружающей среды мониторинг окружающей среды (экологический мониторинг) — комплексная система наблюдений за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов. Так же можно определить государственный мо-

питоринг окружающей среды (государственный экологический мониторинг).

Государственному экологическому мониторингу посвящена гл. X Закона об охране окружающей среды. Согласно с 1.63 Закона государственный мониторинг окружающей •среды осуществляется в соответствии с законодательством РФ и субъектов РФ в целях наблюдения за состоянием | окружающей среды, в том числе за состоянием окружающей среды в районах расположения источников антропогенного воздействия и воздействием этих источников на окружающую среду, а также в целях обеспечения потребностей государства, юридических и физических лиц в достоверной информации, необходимой для предотвращения и (или) уменьшения неблагоприятных последствий изменения состояния окружающей среды.

Информация о состоянии окружающей среды, ее изменении, полученная при осуществлении государственного мониторинга окружающей среды, используется органами государственной власти, органами местного самоуправления для разработки прогнозов социально-экономического развития и принятия соответствующих решений, разработки федеральных программ в области экологического развития РФ, целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов РФ и мероприятий по охране окружающей среды.

Виды экологического мониторинга. Составной частью государственного экологического мониторинга является мониторинг состояния отдельных природных ресурсов и территорий: мониторинг атмосферного воздуха, земель, лесов, водных объектов, объектов животного мира, уникальной экологической системы озера Байкал, континентального шельфа РФ, состояния недр, исключительной экономической зоны РФ, внутренних морских вод и территориального моря РФ.

Например, постановлением Правительства РФ от 28.11.2002 № 846 утверждено Положение об осуществлении государственного мониторинга земель. При проведении государственного мониторинга земель решаются задачи своевременного выявления изменений состояния земель, оценки этих изменений, прогноза и выработки рекомендаций по предупреждению и устранению последствий негативных процессов; информационного обеспечения деятель-

ности по ведению государственного земельного кадастра, осуществлению государственного земельного контроля за использованием и охраной земель, землеустройству; обеспечению граждан информацией о состоянии земель.

В зависимости от целей и территории наблюдения мониторинг подразделяется на федеральный, региональный и локальный и осуществляется в соответствии с федеральными, региональными и местными программами. Государственный мониторинг земель включает в себя: а) сбор информации о состоянии земель в РФ, ее обработку и хранение; б) непрерывное наблюдение за использованием земель, исходя из их целевого назначения и разрешенного использования; в) анализ и оценку качественного состояния земель с учетом воздействия природных и антропогенных факторов.

Съемки, наблюдения и обследования, осуществляемые в ходе проведения государственного мониторинга земель, в зависимости от срока и периодичности проведения делятся: а) на базовые (проводятся для получения данных о состоянии земель на момент начала ведения мониторинга); б) периодические (проводятся для получения данных о состоянии земель за определенный период — раз в три года и более); в) оперативные (проводятся для получения данных о состоянии земель на текущий момент).

Функции по осуществлению государственного экологического мониторинга возложены на Федеральную службу по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет), находящуюся в ведении Минприроды России, и иные федеральные органы исполнительной власти.

Порядок проведения государственного экологического мониторинга. Порядок организации и осуществления государственного экологического мониторинга установлен Положением, утвержденным постановлением Правительства РФ от 31.03.2003 № 177 «Об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга)». Государственный экологический мониторинг осуществляется в целях: наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе за состоянием окружающей среды в районах расположения источников антропогенного воздействия и воздействием этих источников на окружающую среду; оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факто-

Вов; обеспечения потребностей государства, юридических и физических лиц в достоверной информации о состоянии окружающей среды и ее изменениях, необходимой для предотвращения и (или) уменьшения неблагоприятных последствий таких изменений.

[Информация, полученная при осуществлении экологического мониторинга, используется при разработке и прогнозировании социально-экономического развития России, целевых программ различного уровня и чрезвычайных ситуаций, осуществлении экологического контроля и проведении экологической экспертизы. При проведении государственного экологического мониторинга решаются задачи «организации и проведения наблюдения за количественными и качественными показателями окружающей среды, оценки состояния окружающей среды, информационного обеспечения органов государственной власти, местного самоуправления, юридических и физических лиц по вопросам состояния окружающей среды, формирования государственных информационных ресурсов о состоянии окружающей среды, обеспечения участия РФ в международных системах экологического мониторинга.

Вопросы для самоконтроля

1. Каково соотношение экологического контроля и мониторинга?

2. Какие полномочия предоставлены гражданам и общественным объединениям при проведении общественного экологического контроля?

3. Какова система органов, осуществляющих государственный экологический контроль?

4. Как разграничиваются объекты экологического контроля [между федеральным государственным экологическим контролем и государственным экологическим контролем субъектов РФ?

Литература

1. *Боголюбов, С. А.* Правовая основа экологической деятельности в городе / С. А. Боголюбов, Ю. Г. Жариков. — М., 1995.

2. *Голыченко, А. К.* Организационно-правовые формы санитарно-экологического контроля в СССР. — М. : Изд-во МГУ, 1984.

3. *Голиченков, А. К.* Экологический контроль: теория, практика! правового регулирования. — М.: Изд-во МГУ, 1992.

4. *Скобелева, Л. А., Храмцов, Д. Ю., Гильманова, Э. М.* Экологический и технологический надзор (практика осуществления) (Л. А. Скобелева, Д. Ю. Храмцов, Э. М. Гильманова). — М.: Тиве.ти, Изд-во Проспект, 2008.

Глава 8. ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Государство осуществляет регулирование общественных сношений в области охраны окружающей среды путем установления обязательных для исполнения гражданами и действующими субъектами нормативных предписаний. Организационный механизм охраны окружающей среды нован на административных методах государственного регулирования.

[Элементами организационного механизма охраны окружающей среды являются: система органов власти, осуществляющих управление охраной окружающей среды и природопользования, экологический мониторинг, экологический контроль; экологическое нормирование; техническое регулирование, включающее принятие и применение технических регламентов, экологическую стандартизацию и экологическую сертификацию; оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза; экологическое лицензирование; экологическая паспортизация; экологический аудит. Таким элементам организационного механизма, занимающим ведущее место в его функционировании, как управление охраной окружающей среды, а также экологический мониторинг и экологический контроль, посвящены отдельные главы учебника.

8.1. Экологическое нормирование

Хозяйственная и иная деятельность человека неизбежно оказывает влияние на окружающую среду, изменяет ее состояние. При современных технологиях невозможно создание абсолютно безвредного производства. При отсутствии возможности сохранения природы в первозданном виде [(постановка данной задачи возможна лишь применительно к отдельным природным объектам, причем с определенной

долей условности) задачей государства является правовое ограничение воздействия хозяйственной или иной деятельности на окружающую среду, предъявление к хозяйствующему субъекту соответствующих уровню научно-технического прогресса природоохранных требований. Установление данных требований осуществляется посредством нормирования] в области охраны окружающей среды.

Понятие и правовое регулирование экологической нормирования. Экологическое нормирование является элементом организационного механизма охраны окружающей среды, состоящим в установлении уполномоченным! государственными органами экологических нормативов соответствии с требованиями законодательства. Норма ги вами в области охраны окружающей среды являются уст! новленные показатели, параметры качества окружающей среды и пределы допустимого воздействия на нее, при (Г блюдении требований которых обеспечивается устойчив^ функционирование естественных экологических систем сохранение биологического разнообразия. ЭкологичесЯ нормирование представляет собой особый вид правотвГ ческой деятельности специально уполномоченных на(государственных органов в пределах определенной для компетенции, позволяющий установить пределы допу< мою негативного воздействия на окружающую природ| среду с учетом современного уровня науки и техники.

В соответствии со ст. 19 Закона об охране окружаю! среды нормирование в области охраны окружающем! с| осуществляется в целях государственного регулпро! воздействия хозяйственной и иной деятельности на жающую среду, гарантирующего сохранение благой рп| окружающей среды и обеспечение экологической б ности. Экологическая безопасность определяется Закона как состояние защищенности природной ей жизненно важных интересов человека от возможно] гативного воздействия хозяйственной и иной деятсл чрезвычайных ситуаций природного и техногенное тера, их последствий. Таким образом, исходя из гюля Закона, целью установления всех нормативов в <> охраны окружающей среды является охрана жизни вья человека.

В Законе об охране окружающей среды эконо нЧ нормированию посвящена гл. V, содержащая нормы I вах нормирования, видах нормативов, порядке нЧ

ления. Определения нормативов приведены в ст. 1 Закона. Нормативные предписания в области экологического нормирования содержатся также в иных законах и кодексах, являющихся источниками экологического права: ВК (ст. 35), ЗК (ст. 13), ЛК (ст. 29), Федеральных законах «О животном мире» (ст. 17), «Об отходах производства и потребления» (ст. 18), «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 1, 12), «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» (ст. 30), «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» (п. 33). Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» определены основы государственного санитарно-эпидемиологического нормирования.

Нормирование в области охраны окружающей среды регулируется также подзаконными нормативными актами в том числе постановлениями Правительства РФ от 2.2.2006 № 881 «О порядке утверждения нормативов допустимого воздействия на водные объекты», от 03.08.1992 К «Об утверждении порядка разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов», от 12.06.2000 № 748 «Об утверждении пределов допустимых концентраций и условий сброса вредных веществ в исключительной экономической зоне Российской Федерации»,

нормативы устанавливаются актами соответствующих органов исполнительной власти. Субъекты РФ вправе устанавливать нормативы качества окружающей среды не ниже установленных на федеральном уровне. Экологические нормативы разрабатываются, утверждаются и вводятся в действие на основе современных достижений науки и с учетом международных правил и стандартов в области охраны окружающей среды. При их установлении государственные органы руководствуются следующими критериями:

- При установлении экологических нормативов прежде всего исходить из требований экологической безопасности человека, общества, государства, а также допустимого уровня загрязнения окружающей среды;
- Органы государственной власти оценивают состояние защищенности жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной или иной деятельности;

2) возможностью экономики обеспечить выполнение установленных пределов воздействия на окружающую среду. Экологическое нормирование осуществляется исходя из технологических возможностей на определенном этапе промышленного развития;

3) способностью научно-технических средств контролировать соблюдение пределов воздействия. В противном случае осуществление экологического нормирования невозможно.

Установленные нормативы являются обязательными для хозяйствующих субъектов. За их нарушение субъекты экологических правоотношений несут ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Нормативы в области охраны окружающей среды делятся на следующие группы:

— нормативы качества окружающей среды;

— нормативы предельно допустимого воздействия на состояние окружающей среды;

— нормативы допустимого изъятия природных ресурсов.

Нормативы качества окружающей среды. Нормативы качества окружающей среды представляют собой правовой критерий для оценки ее состояния по химическим, физическим, биологическим параметрам.

Согласно п. 1 ст. 21 Закона об охране окружающей среды целями установления нормативов качества окружающей среды являются: оценка состояния окружающей среды, сохранение естественных экологических систем, генетического фонда растений, животных, и иных организмов. Также исходя из п. 1 ст. 19 Закона целью установления нормативов качества окружающей среды является охрана жизни и здоровья человека.

Нормативы качества окружающей среды устанавливаются в форме нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ в окружающей среде (ПДК), а также нормативов предельно допустимых уровней вредных физических воздействий на окружающую среду (ПДУ).

ПДК и ПДУ как элементы состояния окружающей среды формируются при суммарном воздействии на нее определенной совокупности антропогенных (созданных человеком) объектов. Так, например, на территории населенного пункта функционируют несколько фабрик. В результате их суммарных выбросов концентрация, к примеру, химических веществ в атмосферном воздухе не должна превышать

установленных пределов. ПДК и ПДУ устанавливаются в виде санитарно-эпидемиологических правил и нормативов (СанПиН), санитарных правил (СП), гигиенических нормативов.

Допустимые химические и биологические показатели состояния окружающей среды устанавливаются в виде предельно допустимых концентраций вредных веществ. Предельно допустимая концентрация вредных химических веществ, а также вредных микроорганизмов и иных биологических веществ представляет собой норму нахождения какого-либо вещества в определенном компоненте окружающей среды (атмосферном воздухе, воде, почве). Так, например, концентрация бензола в воде водных объектов хозяйственно-питьевого и культурно-бытового водопользования не может превышать 0,001 мг/л. В атмосферном воздухе населенного пункта среднесуточная концентрация диоксида серы составляет 0,05 мг/м³.

Для тех веществ, па которые не установлены ПДК, определяются ориентировочно-безопасные уровни воздействия (ОБУВ), которые не являются обязательными.

Нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ дифференцируются в зависимости от природно-климатических условий, назначения природных или природно-антропогенных объектов. Они предназначены для оценки воздействия хозяйственной или иной деятельности на окружающую среду, в том числе оценки возможности реализации такой деятельности. Так, например, в Москве и ряде других особо крупных городов в настоящее время невозможно размещение нового предприятия, так как во всех компонентах окружающей среды города уровни ПДК уже превышены.

Окружающая среда должна также соответствовать допустимым физическим показателям ее состояния. Для оценки состояния окружающей среды по физическим показателям (уровень шума, тепла, радиоактивного воздействия) действуют ГДУ — нормативы предельно допустимых уровней воздействия на окружающую среду.

Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду. Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду представляют собой пределы вредного воздействия, установленные для отдельных источников такового. Иными словами, они представляют собой предписания в отношении конкретных хозяйствующих субъектов о том,

что в результате их деятельности в окружающую среду, к примеру, может поступать определенное количество загрязняющих веществ, но не более. Именно путем данных ограничений обеспечивается соблюдение нормативов качества окружающей среды. В соответствии со ст. 22 Закона об охране окружающей среды в данную группу нормативов включаются следующие нормативы: допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов; образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение; допустимых физических воздействий; допустимого изъятия компонентов природной среды; допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду; иного допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и другой деятельности, к которым относятся, например, нормы применения агрохимикатов в сельском хозяйстве.

Нормативы допустимых выбросов (ПДВ) и сбросов (ПДС) химических веществ и микроорганизмов — нормы, определяющие, какое количество химических и иных веществ может поступить в окружающую среду в результате функционирования данного объекта, при соблюдении которых обеспечиваются нормативы качества окружающей среды.

Предельно допустимыми выбросами являются выбросы, создающие концентрацию в приземном слое загрязняющих веществ не выше ПДК. Предельно допустимые сбросы представляют собой массу сбрасываемых веществ в сточные воды в пункте водного объекта в единицу времени с учетом ассимилирующей способности данного водного объекта, не превышающую ПДК. Установление данных нормативов регулируется Порядком разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов, утвержденным постановлением Правительства РФ от 03.08.1992 № 545.

Проекты нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов разрабатывают субъекты хозяйственной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду. Затем разработанные проекты представляют на утверждение соответствующего органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды. Предприятию, учреждению, организации, которые осуществляют в результате хозяйственной и иной

деятельности воздействие на окружающую среду, выдают разрешение на выбросы и сбросы веществ и микроорганизмов.

Нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов разрабатывают и утверждают в соответствии с требованиями охраны окружающей среды и экологической безопасности. Их установление осуществляют исходя из нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, качества окружающей среды, а также технологических нормативов. Технологические нормативы представляют собой нормативы допустимых выбросов и сбросов, которые устанавливаются для стационарных, передвижных и иных источников, технологических процессов, оборудования, и отражают допустимую массу выбросов и сбросов в расчете на единицу продукции.

Для каждого источника воздействия на окружающую среду Законом предусмотрено также установление нормативов допустимых физических воздействий. Данные нормативы устанавливаются исходя из предельно допустимых уровней воздействия на окружающую среду с учетом влияния иных источников воздействия.

В настоящее время технологии не всех предприятий позволяют осуществлять деятельность в полном соответствии с установленными нормативами. В случае невозможности их соблюдения в отношении источника загрязнения возможно определение временно согласованных нормативов — лимитов на выбросы и сбросы. Лимиты устанавливаются на период внедрения более совершенных технологий в целях достижения нормативов в области охраны окружающей среды. Разрешение на сверхнормативные выбросы и сбросы в пределах лимитов выдается на установленный законодательством срок при условии предоставления в комплекте документов планов снижения выбросов/сбросов загрязняющих веществ, обеспечивающих поэтапное достижение нормативов НДС и ПДВ по каждому веществу.

За выбросы и сбросы загрязняющих веществ с хозяйствующих субъектов взимается плата в соответствии с действующим законодательством. За загрязнение в пределах лимитов на выбросы и сбросы плата взимается в повышенном размере.

Нормативы предельно допустимого изъятия компонентов природной среды и порядок их установления определяют законодательством о животном мире, водным, лесным

законодательством, а также иным законодательством в области использования и охраны природных ресурсов.

Действующими законами предусмотрены следующие нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды:

1) нормативы водопользования. В соответствии со ст. 33 ВК данные нормативы устанавливаются в виде предельно допустимых объемов изъятия водных ресурсов, лимитов сброса сточных вод, нормативов качества в составе схем комплексного использования и охраны водных объектов. Схемы комплексного использования и охраны водных объектов разрабатываются уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти (перечень органов государственной власти, разрабатывающих нормативы водопользования, установлен в настоящее время п. 4 Правил разработки, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов, внесения изменений в эти схемы, утвержденных постановлением Правительства РФ от 30.12.2006 № 883), рассматриваются бассейновыми советами и утверждаются Минприроды России;

2) расчетная лесосека — допустимый ежегодный объем изъятия древесины в эксплуатационных и защитных лесах. Исчисление и установление расчетной лесосеки осуществляются при разработке и утверждении лесохозяйственных регламентов лесничеств и лесопарков в установленном порядке уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления;

3) нормирование в области использования и охраны объектов животного мира, которое в соответствии со ст. 17 Федерального закона «О животном мире» заключается в установлении объемов (лимитов) изъятия объектов животного мира, а также в установлении стандартов, нормативов и правил в области использования и охраны животного мира и среды его обитания. Так, соответствующие органы исполнительной власти устанавливают лимиты добычи объектов охоты, определяют допустимые уловы водных биологических ресурсов.

Иные нормативы в области охраны окружающей среды. В соответствии с Законом об охране окружающей среды устанавливаются также иные группы нормативов.

Технологические нормативы — нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, которые устанавливаются для стационарных, передвижных и иных

источников, технологических процессов, оборудования и отражают допустимую массу выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов в окружающую среду в расчете на единицу выпускаемой продукции.

Нормативом образования отходов является установленное количество отходов конкретного вида при производстве единицы продукции; по сути, представляет собой то же, что и технический норматив. Лимиты на размещение отходов определяют предельно допустимое количество отходов конкретного вида, которые разрешается размещать определенным способом в установленный срок в объектах размещения отходов с учетом экологической обстановки данной территории. Данные нормативы устанавливаются в том же порядке, что и нормативы предельно допустимых выбросов и сбросов.

Нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду определяются законом как нормативы, которые установлены в соответствии с величиной допустимого совокупного воздействия всех источников на окружающую среду и (или) отдельные компоненты природной среды в пределах конкретных территорий или акваторий и при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие. В настоящее время данные нормативы лишь обозначены в законе на перспективу, однако на практике у нас не вводятся.

Перечень групп нормативов, установленных в Законе об охране окружающей среды, является открытым. Этот Закон содержит отдельную статью «Иные нормативы в области охраны окружающей среды». К иным нормативам можно отнести, например, нормативы санитарно-защитных зон.

В одних случаях нормативы санитарно-защитных зон определяют территориально-пространственную сферу, в пределах которой допустимо (с учетом предельных концентраций) вредное воздействие на окружающую среду. Данные нормативы применяются для установления зон вокруг источников вредного воздействия на окружающую среду. Так, СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03, утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 25.09.2007 № 74, устанавливают размеры санитарно-защитных зон в зависимости от производственных объектов. В иных случаях устанавливаются санитарные и защитные зоны, имеющие своей целью опреде-

лить территориально-пространственную сферу, в которой недопустимы либо ограничены вредные воздействия на окружающую среду. Такие зоны устанавливаются, например, для защиты источников водоснабжения, лечебно-оздоровительных ресурсов.

8.2. Техническое регулирование

Задачей правового социального государства является установление требований к хозяйствующим субъектам в отношении производимой ими продукции и осуществляемых производственных процессов. Данные требования в настоящее время планируется устанавливать путем принятия технических регламентов и добровольных стандартов.

Правовые основы технического регулирования. Закон об охране окружающей среды к нормированию в области охраны окружающей среды помимо установления нормативов относит принятие государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды. В соответствии со ст. 29 Закона государственные стандарты и иные нормативные документы в области охраны окружающей среды устанавливают:

- требования, нормы и правила в области охраны окружающей среды к продукции, работам, услугам и соответствующим методам контроля;
- ограничения хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения ее негативного воздействия на окружающую среду.

С 1 июля 2003 г. вступил в силу Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании», принятие которого было обусловлено предстоящим вступлением России во Всемирную торговую организацию (ВТО). Данный закон развивает положения ст. 29 Закона об охране окружающей среды, в соответствии со ст. 6 Закона технические регламенты принимаются в целях:

- защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества;
- охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений;
- предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей.

Закон регулирует три группы отношений в следующих областях:

— отношения, возникающие при разработке, принятии, применении и исполнении обязательных требований к продукции или к связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации;

— отношения, возникающие при разработке, принятии, применении и исполнении на добровольной основе требований к продукции, процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг;

— отношения, возникающие при оценке соответствия.

Положения, касающиеся регулирования данных правовых отношений, содержатся также в иных федеральных законах и подзаконных актах.

Посредством технического регулирования государство в целях охраны окружающей среды, жизни и здоровья человека устанавливает требования, необходимые для обеспечения качества продукции, процессов производства, работ, услуг, в том числе обеспечения их экологической безопасности. Федеральным органом государственной власти по техническому регулированию в настоящее время является Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Ростехрегулирование).

Технические регламенты. Техническим регламентом является документ, который принят международным договором РФ, ратифицированным в установленном порядке, либо межправительственным соглашением, либо федеральным законом, указом Президента РФ, постановлением Правительства РФ, и устанавливает обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования (продукции, в том числе зданиям, строениям и сооружениям или к связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации).

Экологические требования технических регламентов в соответствии с законодательством входят в нормирование в области охраны окружающей среды, не являясь нормативами как таковыми.

Закон устанавливает исчерпывающий перечень целей принятия технических регламентов (перечень целей принятия технических регламентов указан выше). Принятие технических регламентов в иных целях не допускается. Однако требования технических регламентов не могут служить препятствием к осуществлению предпринимательской деятельности в большей степени, чем это минимально необходимо для выполнения указанных целей.

Технические регламенты подразделяют на общие и специальные. Общие технические регламенты устанавливают требования, обязательные для применения и соблюдения в отношении любых видов продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации. Специальные технические регламенты устанавливают требования, учитывающие технологические и иные особенности отдельных видов продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации.

Закон предусматривает ряд требований к содержанию технических регламентов, касающихся в большей или меньшей мере охраны окружающей среды. Технические регламенты устанавливают минимально необходимые требования, обеспечивающие безопасность излучений, биологическую безопасность, взрывобезопасность, механическую безопасность, пожарную безопасность, промышленную безопасность, термическую безопасность, химическую безопасность, электрическую безопасность, ядерную и радиационную безопасность, электромагнитную совместимость в части обеспечения безопасности работы приборов и оборудования, единство измерений, иного вида безопасности.

Технический регламент должен содержать перечень и (или) описание объектов технического регулирования, требования к этим объектам и правила их идентификации в целях применения технического регламента. Технический регламент также должен содержать правила и формы оценки соответствия, требования к характеристикам продукции или к связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации.

Технический регламент не может содержать требования к продукции, причиняющей вред жизни или здоровью граждан, накапливаемый при длительном использовании этой продукции. В этих случаях технический регламент может содержать требования, касающиеся лишь информирования приобретателя о возможном вреде и о факторах, от которых

он зависит. Также технический регламент не должен содержать требования к конструкции и исполнению объектов технического регулирования, за исключением случаев, в которых установление данных требований необходимо для поставленных перед ним целей. Законом устанавливаются также иные требования к содержанию технических регламентов.

Содержащиеся в технических регламентах обязательные требования являются исчерпывающими, имеют прямое действие на всей территории РФ и могут быть изменены только путем внесения изменений и дополнений в соответствующий регламент. За несоблюдение требований технических регламентов законом предусмотрены меры ответственности. Так, продукция, не соответствующая их требованиям, может быть отозвана в судебном порядке по заявлению органа государственной власти, осуществляющего контрольные (надзорные) функции (в настоящее время контроль и надзор за соблюдением обязательных требований государственных стандартов и технических регламентов осуществляет Ростехрегулирование). Не включенные в технические регламенты требования к объектам технического регулирования не могут носить обязательный характер.

Технические регламенты принимаются ратифицированными международными договорами РФ, межправительственными соглашениями, федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ. Федеральным законом «О техническом регулировании» устанавливается детальная процедура подготовки и принятия регламентов.

До принятия данного Федерального закона технические требования к продукции и процессам производства устанавливали ведомственные акты. Статьей 9 Федерального закона «О техническом регулировании» установлен перечень технических регламентов, которые должны быть приняты до 2010 г. В соответствии с программой (утверждена распоряжением Правительства РФ от 29.05.2006 № 781-р) планируется принятие 181 технического регламента. Однако их принятие осуществляется крайне медленно, до настоящего времени принято лишь несколько технических регламентов. В связи с этим в соответствии со ст. 46 Федерального закона «О техническом регулировании» ведомственные нормативные акты, содержащие требования к объектам технического регулирования, сохраняют свою силу до принятия соответ-

ствующих технических регламентов. Органы исполнительной власти также вынуждены в отсутствие технических регламентов регулировать требования к объектам технического регулирования путем принятия актов рекомендательного характера.

Экологическая стандартизация. Экологической стандартизацией является деятельность по установлению экологических правил и характеристик в целях их добровольного многократного использования, направленная на достижение упорядоченности в сферах производства и обращения продукции и повышение конкурентоспособности продукции, работ, услуг.

К документам в области стандартизации, используемым на территории РФ, относятся:

- национальные стандарты;
- правила стандартизации, нормы и рекомендации в области стандартизации;
- классификации, общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации;
- стандарты организаций;
- своды правил.

Национальные стандарты разрабатывают в установленном законом порядке и утверждают национальным органом по стандартизации, которым является Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии. В настоящее время статус национальных стандартов придан ранее принятым государственным и межгосударственным стандартам. Применение национального стандарта подтверждается знаком соответствия.

Все большее общественное значение приобретает сфера обращения информации, создается большое количество информационных ресурсов. В целях упорядочения общественных отношений в сфере информации и информатизации, совместимости информационных ресурсов Федеральным законом «О техническом регулировании» предусмотрено введение в действие *общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации*, которые представляют собой нормативные документы, распределяющие технико-экономическую и социальную информацию в соответствии с ее классификацией.

Классификаторы являются обязательными для применения при создании государственных информационных систем и информационных ресурсов, а также межведомствен-

иом обмене информацией. Классификаторы разрабатывают органы исполнительной власти в соответствии с порядком, утвержденным Правительством РФ. Положение о разработке, принятии, введении в действие, ведении и применении общероссийских классификаторов введено в действие постановлением Правительства РФ от 10.11.2003 № 677. ; Данным постановлением утвержден перечень общероссийских классификаторов, включающий среди прочих классификаторы: услуг населению, информации по социальной защите населения, стандартов, гидроэнергетических ресурсов, продукции, полезных ископаемых и подземных вод.

В случае отсутствия национальных стандартов применительно к отдельным требованиям технических регламентов или объектам технического регулирования разрабатываются *своды правил*, которые применяются на добровольной основе. Разработка и утверждение сводов правил осуществляются федеральными органами исполнительной власти в пределах их полномочий. Практика показывает, что путем принятия сводов правил органы исполнительной власти фактически вынуждены регламентировать требования к продукции или к иным объектам технического регулирования, поскольку отсутствуют технические регламенты. К примеру, свод правил по проектированию и строительству СП 31-107-2004 «Архитектурно-планировочные решения многоквартирных жилых зданий» (одобрен письмом Госстроя России от 28.04.2004 № ЛБ-131/9) содержит положения по различным вопросам, возникающим при проектировании многоквартирных жилых зданий, в том числе по пожарной безопасности и безопасности при пользовании, по обеспечению санитарно-эпидемиологических требований и требований энергоэффективности.

Юридические лица и их объединения могут разрабатывать и утверждать собственные стандарты (*стандарты организаций*) для совершенствования производства и обеспечения качества продукции, выполнения работ, оказания услуг, а также для распространения и использования полученных в различных областях знаний результатов исследований (испытаний), измерений и разработок. Порядок разработки, утверждения, учета, изменения и отмены стандартов организаций устанавливается ими самостоятельно. Проект стандарта организации может представляться разработчиком в технический комитет по стандартизации, который организует проведение экспертизы данного проекта. На основании результатов экспертизы данного проекта технический коми-

тет по стандартизации готовит заключение, которое направляет разработчику проекта стандарта.

Экологическая сертификация. Путем принятия технических регламентов и утверждения стандартов государство устанавливает определенные требования к продукции, процессам производства, выполнению работ, оказанию услуг. Субъекты хозяйственной или иной деятельности призваны гарантировать соответствие их продукции, производственных процессов, иных объектов технического регулирования техническим регламентам и вправе подтвердить их соответствие стандартам, сводам правил, условиям договоров. Подтверждение такого соответствия осуществляется посредством сертификации.

В соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании» сертификацией является форма осуществления органом по сертификации подтверждения соответствия объектов требованиям технических регламентов, положениям стандартов, сводов правил или условиям договоров. Технические регламенты, стандарты и своды правил устанавливают требования по охране окружающей среды, обеспечению экологической безопасности. Таким образом, при сертификации субъект хозяйственной и иной деятельности среди прочего также подтверждает, что продукция, производственный процесс, иной объект сертификации соответствует экологическим требованиям.

В Законе об охране окружающей среды экологической сертификации посвящена ст. 31, где говорится, что экологическую сертификацию проводят в целях обеспечения экологической безопасности осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории РФ. Нормы об обязательности экологической сертификации продукции содержатся в Федеральных законах «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами», «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», иных законодательных актах.

В соответствии с законодательством сертификация может быть обязательной и добровольной. Добровольная сертификация осуществляется по инициативе субъекта хозяйственной и иной деятельности на предмет соответствия национальным стандартам, стандартам организаций, сводам правил, системам добровольной сертификации, условиям договоров.

Юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями может быть создана система добровольной

сертификации. Система добровольной сертификации представляет собой созданную юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями совокупность правил выполнения работ по сертификации, ее участников и правил функционирования системы сертификации в целом. Создание систем добровольной сертификации предусмотрено, исходя из логики закона, для подтверждения соответствия стандартам организаций. Система добровольной сертификации может быть зарегистрирована Ростехрегулированием, которое ведет единый реестр данных систем.

Обязательное подтверждение соответствия представляет собой механизм подтверждения соответствия продукции требованиям технических регламентов. Его отличительными чертами является:

- проведение только в случаях, установленных техническими регламентами, и на соответствие установленных технических регламентами требований. В регламентах устанавливаются также формы и схемы сертификации;

- объектом обязательного подтверждения является только выпущенная в обращение на территории РФ продукция (результат деятельности человека, представленный в материально-вещественной форме и предназначенный для дальнейшего использования в хозяйственных интересах).

Объектом же добровольного подтверждения соответствия является не только продукция, но и производственные процессы, процессы эксплуатации, хранения, реализации, утилизации, работы и услуги, а также иные требования, в отношении которых стандартами, системами добровольной сертификации и договорами установлены какие-либо требования.

Федеральный закон «О техническом регулировании» устанавливает следующие формы обязательного подтверждения соответствия: принятие декларации о соответствии (декларирование соответствия), обязательная сертификация.

Декларирование соответствия осуществляется по одной из следующих схем (ст. 24 Закона):

- 1) принятие декларации о соответствии на основании собственных доказательств;

- 2) принятие декларации о соответствии на основании собственных доказательств, а также доказательств, полученных с участием третьей стороны, которой является орган по сертификации и (или) аккредитованная испытательная лаборатория.

Основной особенностью декларирования соответствия является то, что данная форма сертификации производится на основании документов, заранее представленных самим заявителем. Состав доказательственных материалов устанавливается соответствующим техническим регламентом.

Соответствие требованиям технического регламента в рамках данной процедуры подтверждается декларацией о соответствии. Требования к содержанию декларации о соответствии устанавливает ст. 24 Федерального закона «О техническом регулировании», а также соответствующий технический регламент. Технический регламент устанавливает также срок действия декларации.

Обязательная сертификация осуществляется органом по сертификации на основании договора с заявителем. Она осуществляется на основе исследований, испытаний сертифицируемой продукции. Исследования проводятся специальными аккредитованными лабораториями (центрами) на основании договора с органом, осуществляющим сертификацию. Органы по сертификации не представляют данным лабораториям сведения о заявителе. Результаты исследований, испытаний оформляются протоколом. Работы по обязательному подтверждению соответствия являются платными. Прошедшая сертификацию продукция маркируется знаком обращения на рынке, который наносится в информационных целях.

Соответствие требованиям технических регламентов в рамках процедуры обязательной сертификации подтверждает сертификат соответствия. Решение о выдаче сертификата либо об отказе в его выдаче принимают на основании протоколов исследований, испытаний.

8.3. Экологическая паспортизация

Российским законодательством к хозяйствующим субъектам предъявляются требования об обязательном информировании государственных органов, общественных организаций об экологической безопасности предприятий (см., например, Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»). Одной из форм информирования является разработка таких документов, как экологический паспорт природопользователя, декларация безопасности промышленного объекта, радиа-

ционно-гигиенический паспорт предприятия, паспорт опасного отхода.

Экологический паспорт природопользователя. Экологический паспорт природопользователя (в ГОСТ 9.014-78 «Единая система защиты от коррозии и старения. Временная противокоррозионная защита изделий. Общие требования» (утв. постановлением Госстандарта СССР от 25.11.1978 № 3168) употребляется термин «экологический паспорт предприятия») представляет собой документ, содержащий информацию об уровне использования природопользователем ресурсов (в том числе природных) и степени воздействия его производств на окружающую природную среду, а также сведения о разрешениях на право природопользования, нормативах воздействий и размерах платежей за загрязнение окружающей природной среды и использование природных ресурсов.

Ведение экологических паспортов осуществляется в соответствии с ГОСТ Р 17.0.0.06-2000. Экологический паспорт разрабатывает и утверждает соответствующий природопользователь. Утверждение паспорта осуществляется совместно с территориальным подразделением Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Экологический паспорт включает в себя общие сведения о природопользователе, сведения о выпускаемой продукции, краткую характеристику производств, эколого-производственные показатели, сведения о землепользовании, сведения о разрешениях (лицензиях) на природопользование и природоохранную деятельность, план природоохранных мероприятий, осуществляемых природопользователем.

Радиационно-гигиенический паспорт организации, территории. Федеральным законом «О радиационной безопасности населения» на органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также организации, осуществляющие деятельность с использованием источников ионизирующего излучения, возложена обязанность по проведению оценки радиационной безопасности. Оценку проводят при принятии решений в области обеспечения радиационной безопасности, планировании и проведении мероприятий по обеспечению радиационной безопасности, анализе эффективности указанных мероприятий. Результаты оценки ежегодно заносят в радиационно-гигиенические паспорта организаций, территорий. Порядок разработки радиационно-гигиенических паспортов организаций и тер-

риторий установлен постановлением Правительства РФ от 28.01.1997 №93.

Радиационно-гигиенические паспорта организаций и территорий должны включать:

- 1) оценку радиационной безопасности населения (персонала);
- 2) информацию о территориях и группах риска населения (персонала), подверженных повышенным уровням воздействия ионизирующего излучения;
- 3) прогноз радиационной ситуации в организациях, использующих источники ионизирующих излучений, в на территориях;
- 4) рекомендации, необходимые для планирования, проведения мероприятий и принятия решений, связанных с обеспечением радиационной безопасности населения (персонала);
- 5) анализ эффективности проводимых мероприятий, связанных с обеспечением радиационной безопасности населения (персонала);
- 6) информацию, необходимую для принятия решений органами управления.

Ведение радиационно-гигиенического паспорта организаций осуществляют в установленном порядке органы управления этих организаций, а радиационно-гигиенического паспорта территорий — органы исполнительной власти субъектов РФ. Радиационно-гигиенические паспорта организаций и территорий представляют на заключение в Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор).

Декларация промышленной безопасности. Сходные с экологическим паспортом предприятия цели имеет декларация промышленной безопасности, которая принимается для предупреждения аварий на опасных производствах. Обязанность по ее разработке для организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, установлена Федеральным законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

Декларацию промышленной безопасности разрабатывают в составе проектной документации на строительство, расширение, реконструкцию, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта, она является необходимым документом для получения лицензии на осуществление деятельности в области

промышленной безопасности (например, на эксплуатацию химически опасных производственных объектов, нефтегазодобывающих производств).

При разработке декларации промышленной безопасности должна быть проведена всесторонняя оценка риска аварии и связанной с нею угрозы; анализ достаточности принятых мер по предупреждению аварий, по обеспечению готовности организации к эксплуатации опасного производственного объекта в соответствии с требованиями промышленной безопасности, а также к локализации и ликвидации последствий возможной аварии; разработка мероприятий, направленных на снижение масштаба последствий возможной аварии и размера ущерба.

Декларация промышленной безопасности, разрабатываемая в составе проектной документации, проходит экспертизу промышленной безопасности, поскольку в соответствии с требованиями законодательства государственной экспертизе подлежит проектная документация на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт опасного производственного объекта, содержащая декларацию промышленной безопасности.

Экспертиза декларации проводится организацией, имеющей лицензию Ростехнадзора на проведение экспертизы декларации промышленной безопасности и не участвующей в разработке рассматриваемой декларации и приложении к ней. Приказом Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству от 16.03.2007 № 64 установлено, что государственным учреждением, уполномоченным на проведение государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, является федеральное государственное учреждение «Главное управление государственной вневедомственной экспертизы (Главгосэкспертиза России) при Государственном комитете Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу».

Руководитель организации, эксплуатирующей опасный производственный объект, представляет экземпляр декларации в Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору либо ее территориальное подразделение, а также в соответствующие федеральные органы исполнительной власти, которым предоставлено право осуществлять отдельные функции нормативно-правового регулирования, специальные разрешительные, контрольные

или надзорные функции в области промышленной безопасности. Копии декларации представляют в федеральный орган исполнительной власти, в ведении которого находится организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, в орган исполнительной власти субъекта РФ, на территории которого он эксплуатируется. Руководитель организации, эксплуатирующей опасный производственный объект, обеспечивает доступ к декларации официальных представителей общественных объединений на основании мотивированного запроса руководителя общественного объединения, согласованного с руководителем органа исполнительной власти соответствующего субъекта РФ, а также обеспечивает предоставление содержащихся в декларации сведений гражданам, проживающим на территории вблизи опасного производственного объекта.

Паспорт опасного отхода. Паспорт опасного отхода представляет собой документ, удостоверяющий принадлежность отходов к отходам соответствующего вида и класса опасности, содержащий сведения об их составе (см. Федеральный закон «Об отходах производства и потребления»). Паспорт составляют юридические лица и индивидуальные предприниматели, в процессе деятельности которых образуются опасные отходы. Затем паспорт с приложением заявления о выдаче свидетельства о классе опасности отхода для окружающей среды и согласовании паспорта, а также иных необходимых материалов направляется в территориальный орган Ростехнадзора в соответствующем субъекте РФ для проведения паспортизации опасного отхода. При принятии положительного решения заявителю выдается свидетельство о классе опасности отхода для окружающей природной среды и согласованный паспорт.

Паспорт опасного отхода включает в себя следующие сведения:

— наименование опасного отхода, включая его код и наименование, агрегатное состояние и физическую форму (например, твердый, жидкий, пастообразный, сыпучий, гранулят, порошкообразный, пылеобразный, готовое изделие, потерявшее свои потребительские свойства), компонентный состав отхода;

— наименование технического процесса, в результате которого образовался отход, или процесса, в результате которого товар (продукция) утратил свои потребительские свойства, с указанием наименования исходящего товара;

— класс опасности отхода для окружающей среды, опасные свойства отхода (токсичность, пожароопасность, взрывоопасность, содержание возбудителей инфекционных болезней);

— необходимые меры по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, связанных с данным опасным отходом;

— реквизиты юридического лица, индивидуального предпринимателя, в процессе деятельности которого образуется опасный отход, его подпись и печать, а также подпись и печать соответствующего территориального органа Ростехнадзора.

8.4. Оценка воздействия на окружающую среду

Хозяйствующие субъекты при планировании хозяйственной и иной деятельности обязаны проводить специальные исследования на предмет возможного воздействия намечаемой ими деятельности на окружающую среду, включающие учет общественного мнения. Проведение данного исследования является оценкой воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

Значение, цели и принципы оценки воздействия на окружающую среду. 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. Обязательность ОВОС при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности является одним из законодательно закрепленных принципов охраны окружающей среды. Деятельность по оценке воздействия является для России относительно новой. Предписание об обязательности представления в составе материалов для государственной экологической экспертизы документов об ОВОС было установлено в 1995 г. Федеральным законом «Об экологической экспертизе».

Целями ОВОС является выявление и анализ всех возможных воздействий намечаемой деятельности на окружающую среду, а также прогнозирование и оценка изменений окружающей среды, которые произойдут в результате ока-

занных на нее воздействий после осуществления намечаемой деятельности. Данная процедура позволяет не допустить введение в действие объектов с нарушением экологического законодательства.

Проведение ОВОС необходимо на всех этапах подготовки проектной документации. Оценку проводит либо сам субъект намечаемой хозяйственной деятельности (заказчик), либо для ее проведения может привлекаться третье лицо (исполнитель). Объектами являются проекты хозяйственной и иной деятельности, которые в соответствии с законодательством подлежат представлению на государственную экологическую экспертизу.

Правовое регулирование оценки воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду осуществляется Законом об охране окружающей среды (ст. 32), где зафиксированы общие нормы об обязательности ее проведения, а также Положением об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, утвержденным приказом Госкомэкологии России от 16.05.2000 №372.

Проведение ОВОС основано на следующих принципах:

- обязательность проведения ОВОС при планировании хозяйственной и иной деятельности;
- презумпция потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- обязательность рассмотрения хозяйствующим субъектом альтернативных вариантов достижения целей намечаемой хозяйственной и иной деятельности, включая отказ от таковой;
- обеспечение участия общественности в подготовке и обсуждении материалов по ОВОС. Лицо, осуществляющее ОВОС (заказчик либо исполнитель), обязан проводить мероприятия по информированию общественности о намечаемой деятельности и проведении оценки. При проведении ОВОС при необходимости обсуждаются:
 - намечаемый проект;
 - включение в материалы по оценке воздействия достоверных и научно обоснованных данных;
 - обязанность заказчика предоставить всем участникам ОВОС возможность своевременного получения полной и достоверной информации;
 - учет положений Европейской экологической конвенции ООН об оценке воздействия на окружающую среду в

трансграничном контексте (Эспо (Финляндия), 25 февраля 1991 г.), если намечаемая хозяйственная и иная деятельность может иметь трансграничное воздействие.

Порядок проведения оценки воздействия на окружающую среду. В соответствии с Положением об оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности ее проведение проходит в следующем порядке.

1. Предварительная оценка и составление технического задания (ТЗ) на проведение ОВОС. При предварительной оценке заказчик документирует информацию о намечаемой деятельности, включая цель ее реализации и сроки осуществления, соответствие территориальным и отраслевым программам, предполагаемое место размещения объекта, а также о состоянии окружающей среды, возможном воздействии на нее при реализации намечаемой деятельности.

В ходе предварительной оценки заказчик (исполнитель):

— информирует общественность о планируемой хозяйственной деятельности. Информация публикуется в официальных изданиях федеральных органов исполнительной власти (для объектов, по которым затем будет проводиться государственная экологическая экспертиза федерального уровня), в официальных изданиях органов исполнительной власти субъектов РФ (в отношении объектов государственной экологической экспертизы уровня субъекта РФ) и органов местного самоуправления, на территории которых намечается реализация объекта, а также на территории которых намечаемая деятельность может оказать воздействие;

— производит предварительную оценку воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, включая анализ намечаемой деятельности, оценку состояния территории, возможное воздействие намечаемой деятельности на окружающую среду;

— определяет круг участников предстоящей процедуры ОВОС.

2. На основании предварительной оценки составляют ТЗ. ТЗ рассылают участникам процесса ОВОС, оно доступно для общественности в течение всего времени ее проведения.

3. На основании предварительной оценки и ТЗ проводят оценку воздействия намечаемой хозяйственной и иной

деятельности на окружающую среду. В ходе ОВОС заказчик (исполнитель):

- определяет характеристики намечаемой хозяйственной и иной деятельности и возможные ее альтернативы (в том числе отказ от нее);

- анализирует состояние территории, на которую может оказать воздействие намечаемая хозяйственная и иная деятельность;

- выявляет возможное воздействие проекта на окружающую среду и оценивает его;

- определяет мероприятия, посредством которых будет возможно уменьшение, смягчение или **предотвращение** негативного воздействия, оценивает их эффективность и возможности реализации;

- разрабатывает предложения по программе экологического мониторинга и контроля на всех этапах реализации проекта;

- в завершение готовит предварительный вариант материалов по ОВОС намечаемой хозяйственной деятельности.

4. Субъект хозяйственной деятельности или исполнитель ОВОС представляет предварительный вариант материалов оценки для ознакомления общественности. Материалы должны быть представлены не менее чем за две недели до окончания общественных обсуждений. Принятие от граждан и общественных организаций письменных замечаний и предложений, документирование этих предложений и приложение их к материалам по ОВОС осуществляется заказчиком в течение 30 дней после окончания общественных обсуждений.

5. С учетом поступивших замечаний и предложений составляется окончательный вариант материалов (комплекта документов) ОВОС. Заказчик обеспечивает доступ общественности к окончательному варианту материалов в течение всего срока с момента утверждения последнего и до принятия решения о реализации намечаемой деятельности.

К сожалению, в настоящее время процедура ОВОС является всего лишь формальностью. Многие нормы Положения являются декларативными. Так, материалы общественных слушаний, как правило, просто «фабрикуются». По нашему мнению, такие процедуры, как общественные обсуждения, общественные слушания, не являются адекватными правосознанию российских граждан. В ряде муниципальных образований сложилась практика, при которой исполнителями ОВОС являются органы местного самоуправления. При этом нередки случаи, когда ОВОС не проводится ими

надлежащим образом, что затем порождает у заказчика проблемы при представлении документации на экологическую экспертизу.

Материалы оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду являются обязательной составной частью документации, представляемой заказчиком на экологическую экспертизу.

8.5. Экологическая экспертиза

Экологическая экспертиза является одним из основных элементов организационного механизма охраны окружающей среды, важнейшей мерой контроля за деятельностью хозяйствующих субъектов со стороны специально уполномоченных государственных органов и общественных организаций.

Понятие и правовое регулирование экологической экспертизы. Законодательно экологическая экспертиза определяется как 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.

Данная процедура представляет собой предусмотренный законодательством комплекс действий государственных органов и общественных организаций по рассмотрению документации, связанной с реализацией хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду. Задача экспертизы — гарантировать, что при планировании хозяйственной и иной деятельности предусмотрены меры по охране окружающей среды, соответствующие требованиям законодательства. Основное, что следует отметить, — экологическую экспертизу проводят на этапе планирования хозяйственной или иной деятельности, а не в отношении, например, действующих предприятий.

Экологической экспертизе посвящена ст. 33 Закона об охране окружающей среды, нормативные положения об экологической экспертизе содержатся также в иных федеральных законах, являющихся источниками экологичес-

кого права. Основным нормативным правовым актом, регулирующим ее проведение, является Федеральный закон «Об экологической экспертизе». Во исполнение данного Закона приняты такие акты, как Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы, утвержденное постановлением Правительства РФ от 11.06.1996 № 698; Административный регламент Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и федеральной службы по надзору в сфере природопользования исполнения государственной функции по организации, проведению государственной экологической экспертизы, утвержденный приказом Ростехнадзора и МПР России от 10.09.2007 № 619/235, иные подзаконные акты.

В соответствии с законодательством возможно проведение государственной и общественной экологической экспертизы.

Организация и проведение государственной экологической экспертизы отнесено к полномочиям органов государственной власти федерального уровня (ст. 5 Закона об охране окружающей среды) - Органы государственной власти субъектов РФ вправе осуществлять организацию и проведение экологической экспертизы объектов регионального уровня, поскольку данное полномочие делегировано им согласно ст. 6 Федерального закона «Об экологической экспертизе». Также субъектам РФ делегировано полномочие по принятию нормативных правовых актов в области экологической экспертизы объектов регионального уровня с учетом специфики экологических, социальных и экономических условий соответствующего субъекта.

При этом федеральный орган исполнительной власти в области экологической экспертизы осуществляет контроль и надзор за исполнением нормативных актов, принимаемых органами государственной власти субъектов по вопросам экологической экспертизы, а также за организацией и проведением субъектами РФ экологической экспертизы объектов **регионального уровня. Со стороны уполномоченных органов государственной власти РФ органам государственной власти регионального уровня могут направляться обязательные для исполнения предписания об отмене нормативных актов, регулирующих отношения в области экологической экспертизы, об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению полномочий в области**

экологической экспертизы объектов регионального уровня. Органы государственной власти субъектов РФ представляют отчетность об осуществлении переданных полномочий в области экологической экспертизы. В случае необходимости данные полномочия могут быть у них изъяты.

Федеральными органами исполнительной власти в области экологической экспертизы в настоящее время в зависимости от объекта экспертизы являются Росприроднадзор и Ростехнадзор.

; Государственную экологическую экспертизу проводит экспертная комиссия, формируемая в зависимости от объекта экспертизы Росприроднадзором, Ростехнадзором либо органом государственной власти субъекта РФ. Общественную экспертизу вправе проводить общественные организации, основным направлением деятельности которых является охрана окружающей среды.

Принципы проведения экологической экспертизы. Принципы проведения экологической экспертизы определены в ст. 3 Федерального закона «Об экологической экспертизе». Ими являются:

1) принцип потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной или иной деятельности, согласно которому экологически опасной следует считать любую намечаемую хозяйственную деятельность, подлежащую экологической экспертизе. Так, программы реабилитации территорий экологического бедствия и чрезвычайных экологических ситуаций, проекты охраны природных ресурсов также являются объектами экологической экспертизы;

2) принцип обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решения о реализации объекта экологической экспертизы. Представление документации на экологическую экспертизу является обязанностью субъекта хозяйственной деятельности, за невыполнение которой следует предусмотренная законодательством ответственность. Положительное заключение государственной экологической экспертизы является обязательным документом для реализации планируемой хозяйственной или иной деятельности. В противном случае проекты утверждению не подлежат и работы по их реализации не финансируются. Акты государственных органов об утверждении проектов хозяйственной и иной деятельности без положительного заключения государственной экологической экспертизы могут быть обжалованы в судебном порядке.

Так, постановлением главы администрации г. Казани от 24.01.2004 № 64 «О предоставлении Управлению реконструкции администрации города Казани земельного участка по улице Касаткина» Управлению реконструкции администрации города Казани в постоянное (бессрочное) пользование без проведения экологической экспертизы был предоставлен земельный участок площадью 0,335 га для строительства жилых домов на территории домовладений. Первый заместитель прокурора Республики Татарстан обратился в арбитражный суд с заявлением о признании указанного постановления главы администрации г. Казань недействительным. Решением Арбитражного суда Республики Татарстан от 09.03.2005 (кассационная инстанция) заявление первого заместителя прокурора Республики Татарстан было удовлетворено. Принятие судами подобных решений является распространенным явлением;

3) принцип комплексности ОВОС хозяйственной или иной деятельности и его последствий. При анализе документации задачей экспертов является полное и всестороннее выявление всех аспектов:

возможного негативного воздействия планируемой деятельности на окружающую среду;

— последствий такого воздействия;

4) принцип обязательности учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы. Экологическая безопасность законодательно характеризуется как состояние защищенности окружающей среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и их последствий. Защита природной среды и жизненно важных интересов человека является основной задачей экспертизы как функции предварительного экологического контроля;

5) принцип достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу. В документах, представляемых на экологическую экспертизу, должна содержаться вся имеющаяся у заказчика неискаженная информация о проекте, о возможном воздействии его реализации на окружающую среду и здоровье человека. Если в экспертное подразделение представляется неполная информация (не весь комплект документов), то документация на экспертизу не принимается, а заказчик уведомляется о сроках представления материалов в полном объеме. Недос-

«верность же представленной в документации информации [является основанием для дачи отрицательного заключения

•Государственной экологической экспертизы;

[6) принцип независимости экспертов при осуществлении [ими своих полномочий в области экологической экспертизы, в соответствии с которым никто не вправе вмешиваться р работу эксперта. Эксперт свободен в своих оценках и выводах. Законом установлен перечень лиц, которые не вправе являться экспертами, при этом законодатель исходит из [критерия возможной зависимости эксперта от заказчика Экспертизы. 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 с разработчиком объекта государственной экологической экспертизы, а также представитель юридического лица, «состоящего с указанным заказчиком или с разработчиком •бъекта государственной экологической экспертизы в договорных отношениях;

7) принцип научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы. Следует отметить, что при реализации данного принципа могут возникнуть некоторые сложности, поскольку закрепление I) законодательстве требований в области охраны окружающей среды не всегда означает их научную обоснованность. К примеру, если нормативы установлены в соответствии с законодательством, но при их соблюдении действующими производственными объектами налицо значительное ухудшение качества окружающей среды и эксперт приходит к выводу, что соблюдение установленных нормативов является экологически неблагоприятным, то возникает вопрос: чем следует руководствоваться — правовыми актами или научной обоснованностью? Законодательство ответа не дает;

8) принцип гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения, что на практике представляется важным аспектом реализации права человека на достоверную информацию о состоянии окружающей среды. Граждане и общественные организации вправе получать от Ростехнадзора, его территориальных подразделений информацию о результатах проведения экспертизы;

9) принцип ответственности участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы. В случае! нарушения требований законодательства об экологической экспертизе виновные лица несут уголовную, административную, гражданско-правовую, материальную ответственность.

Объекты экологической экспертизы. Объекты экологической экспертизы установлены в ст. 11 и 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе». Государственную экологическую экспертизу проводят на федеральном и региональном уровне. Закон соответственно разграничивает и объекты экспертизы. Критериями отнесения объекта экспертизы к группе объектов федерального либо регионального уровня служат: возможное воздействие на окружающую среду в пределах территории одного субъекта либо двух и более субъектов РФ; утверждение документации и проектов федеральными органами государственной власти либо органами государственной власти субъектов РФ; федеральный I либо региональный статус территории.

Объектами государственной экологической экспертизы являются:

— проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти РФ, субъектов РФ;

— проекты федеральных целевых программ, целевых программ субъектов РФ, предусматривающих строительство и эксплуатацию объектов хозяйственной деятельности, оказывающих воздействие на окружающую среду, в части размещения таких объектов с учетом режима охраны природных объектов;

— проекты соглашений о разделе продукции;

материалы обоснования лицензий на осуществление деятельности, которая может оказать воздействие на окружающую среду, если их выдача относится в соответствии с законодательством РФ к компетенции федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ;

— материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий федерального либо регионального значе-

И ния, зоны экологического бедствия или зоны чрезвычайной экологической ситуации;

[— 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;

| — все виды хозяйственной деятельности на континентальном шельфе, во внутренних морских водах и в территориальном море, в исключительной экономической зоне РФ.

Объекты государственной экологической экспертизы, •казанные в Федеральном законе «Об экологической экспертизе» и ранее получившие положительное заключение •Государственной экологической экспертизы, проходят ее |заново в случае:

Щ— их доработки по замечаниям проведенной ранее государственной экологической экспертизы;

• — их реализации 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.

Перечень объектов государственной экологической экспертизы является исчерпывающим.

Порядок проведения экологической экспертизы. Государственная экологическая экспертиза проводится исполнителем — Ростехнадзором либо Росприроднадзором, либо •органом государственной власти субъекта РФ. Экспертизу •осуществляют в определенном порядке.

1. Заказчик представляет документацию в соответствующее экспертное подразделение. Базисные требования к содержанию представляемой документации установлены в ч. 1 • ст. 14 Федерального закона «Об экологической экспертизе», более подробные — в подзаконных актах.

2. Проводится проверка комплектности представленных I документов. При соответствии их установленным требо- * ваниям заказчик информируется о необходимости оплаты экспертизы, при несоответствии — о сроках представления материалов в полном объеме.

3. Заказчик оплачивает проведение экспертизы и направляет в экспертное подразделение подтверждающий оплату документ.

4. Экспертиза начинается не позднее чем через один месяц после ее оплаты и приемки комплекта необходимых материалов и документов в полном объеме и в количестве, соответствующих требованиям законодательства.

5. Государственная экологическая экспертиза начинается со дня подписания приказа о ее проведении. Срок проведения экспертизы устанавливается в зависимости от сложности объекта и не может превышать шести месяцев. В течение данного срока изучается представленная документация, проводятся заседания экспертной комиссии, готовятся проекты индивидуальных и групповых заключений, затем проект сводного заключения.

В состав экспертной комиссии государственной экологической экспертизы включаются внештатные эксперты, и в случаях, определенных нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти в области экологической экспертизы, могут включаться в качестве экспертов государственной экологической экспертизы его штатные сотрудники и штатные сотрудники органов государственной власти субъектов РФ.

6. Завершающим этапом экспертизы являются подписание и утверждение ее сводного заключения. Заключение государственной экологической экспертизы может быть положительным либо отрицательным.

Положительное заключение содержит 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.

Отрицательное заключение может содержать выводы о необходимости доработки представленных материалов либо о недопустимости реализации объектов экспертизы. В случае отрицательного заключения государственной экологической экспертизы заказчик вправе представить материалы на повторную государственную экологическую экспертизу при условии их переработки с учетом замечаний, изложенных в данном отрицательном заключении.

Заключение, подготовленное экспертной комиссией государственной экологической экспертизы, подписывается руководителем этой экспертной комиссии, ее ответственным секретарем и всеми ее членами и не может быть изменено

без их согласия. К заключению, подготовленному экспертной комиссией государственной экологической экспертизы, прилагаются особые обоснованные мнения ее экспертов, не согласных с принятым этой экспертной комиссией заключением. Исходя из положений закона, эксперт не вправе отказаться от подписания заключения.

Заключение, подготовленное экспертной комиссией государственной экологической экспертизы, приобретает статус заключения государственной экологической экспертизы после его утверждения федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов РФ.

Заключения государственной экологической экспертизы могут быть оспорены в судебном порядке. Так, например, в Кемеровской области прокурор обратился в суд с заявлением о признании незаконными и необоснованными выводов государственной экологической экспертизы по проекту прокладки коксовой батареи на Кузнецком металлургическом комбинате, в соответствии с которым при воздействии хозяйственной деятельности на окружающую среду права граждан на охрану здоровья не нарушались (что вызывало сомнение). Решением Ленинского районного народного суда г. Кемерово требование прокурора удовлетворено, выводы государственной экологической экспертизы Кемеровского областного комитета по экологии и природным ресурсам признаны незаконными.

Общественная экологическая экспертиза. Законодательством предусмотрено два вида экологической экспертизы: государственная и общественная. Статус и порядок проведения общественной экологической экспертизы установлен ст. 19—25 Федерального закона «Об экологической экспертизе». Общественную экологическую экспертизу организуют и проводят по инициативе граждан и общественных организаций (объединений), а также по инициативе органов местного самоуправления общественные организации (объединения), основным направлением деятельности которых в соответствии с их уставами является охрана окружающей природной среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы, и которые зарегистрированы в порядке, установленном законодательством РФ.

Таким образом, инициаторами проведения общественной экологической экспертизы могут быть граждане, обществен-

ные организации, органы местного самоуправления. Проводить же ее вправе лишь общественная организация, основным направлением деятельности которой является охрана окружающей среды.

Объектом общественной экспертизы могут быть все объекты государственной экологической экспертизы, за исключением объектов, сведения о которых составляют государственную, коммерческую или иную охраняемую законом тайну. Здесь следует отметить, что в соответствии с Законом РФ «О государственной тайне» к таковой не могут быть отнесены сведения:

- о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях;

- о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, сельского хозяйства;

- о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина;

- о фактах нарушения законности органами государственной власти и их должностными лицами.

В Федеральном законе от 29.07.2004 № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» (ст. 5) среди сведений, на которые не распространяется режим коммерческой тайны, названы сведения:

- о загрязнении окружающей среды;

- о состоянии противопожарной безопасности;

- о санитарно-эпидемиологической и радиационной обстановке;

- о безопасности пищевых продуктов;

- о других факторах, оказывающих негативное воздействие на обеспечение безопасного функционирования производственных объектов, безопасности каждого гражданина и безопасности населения в целом;

- о нарушениях законодательства РФ и фактах привлечения к ответственности за совершение этих нарушений.

Общественную экологическую экспертизу можно проводить не более двух раз до либо одновременно с государственной экспертизой. Общественная организация, проводящая экспертизу, обязана подать в соответствующий орган местного самоуправления заявление о ее проведении. Общественная экспертиза возможна лишь при регистрации заявления данным органом. Закон пре-

дусматривает случаи отказа в регистрации заявления, а именно:

— общественная экологическая экспертиза ранее была дважды проведена в отношении объекта общественной экологической экспертизы;

Г — общественная экологическая экспертиза проводилась в отношении объекта, сведения о котором составляют государственную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну;

г — общественная организация (объединение), которая будет проводить экспертизу, не зарегистрирована в установленном законом порядке либо деятельность в области охраны окружающей среды не является ее уставной деятельностью;

— заявление не соответствует требованиям, установленным законом.

Заключение общественной экологической экспертизы приобретает юридическую силу только при утверждении его специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы. Данное положение законодательства вызывает нарекания со стороны общественности, так как утверждение результатов общественной экспертизы полностью зависит от усмотрения соответствующего государственного органа. Видимо, законодатель исходил из того, что проведение общественной экологической экспертизы возможно лицами, не обладающими достаточной квалификацией, ее выводы далеко не всегда являются обоснованными. Придание заключению общественной экологической экспертизы обязательной юридической силы означало бы создание существенных преград реализации проектов хозяйственной и иной деятельности.

Ответственность за нарушение законодательства о государственной экологической экспертизе. УК прямо не предусматривает ответственности за нарушение законодательства об экологической экспертизе. В данной сфере возможно применение таких норм УК, как ст. 246 (нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ), ст. 292 (служебный подлог), иных составов, предусмотренных гл. 30 УК.

В соответствии с КоАП административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная

ответственность. Статья 8.4 КоАП предусматривает ответственность за следующие нарушения:

— невыполнение требований законодательства об обязательности проведения государственной экологической экспертизы;

— финансирование реализации проектов, программ и иной документации, подлежащих государственной экологической экспертизе и не получивших положительного заключения государственной экологической экспертизы, а также реализация данных проектов;

— осуществление деятельности, не соответствующей документации, которая получила положительное заключение государственной экологической экспертизы;

— незаконный отказ в государственной регистрации заявлений о проведении общественной экологической экспертизы.

Возможно также применение иных норм КоАП: ст. 8.5 «Соккрытие или искажение экологической информации», ст. 8.1 «Несоблюдение экологических требований при планировании, технико-экономическом обосновании проектов, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов». Применение административной ответственности за иные виды нарушений законодательства об экологической экспертизе возможно в случаях, предусмотренных законодательством субъектов РФ.

В соответствии со ст. 34 Федерального закона «Об экологической экспертизе» граждане и юридические лица, права которых нарушены органами экологической экспертизы, заказчиками документации, подлежащей экологической экспертизе, и иными заинтересованными лицами в результате неисполнения ими законодательства РФ об экологической экспертизе, могут требовать возмещения им убытков в порядке, установленном гражданским законодательством. Анализ норм закона позволяет говорить о том, что применение гражданско-правовой ответственности при проведении экологической экспертизы возможно в двух случаях:

- 1) причинение вреда жизни, здоровью или имуществу граждан или юридических лиц;
- 2) признания недействительным акта органа, проводящего государственную экологическую экспертизу, т.е. приказа об утверждении ее заключения при обжаловании в судеб-

ном порядке результатов государственной экологической экспертизы.

Материальную ответственность за нарушение законодательства об экологической экспертизе предусматривает ст. 33 Федерального закона «Об экологической экспертизе», в соответствии с которой должностные лица, эксперты экологической экспертизы, консультанты экологической экспертизы и иные работники, по вине которых органы экологической экспертизы, заказчик экспертизы и заказчик документации, подлежащей экологической экспертизе, понесли расходы в связи с возмещением вреда, причиненного неправомерными действиями в области экологической экспертизы, несут материальную ответственность в порядке, установленном действующим законодательством.

Применение материальной ответственности возможно в отношении эксперта, с которым соответствующий государственный орган в области проведения экологической экспертизы состоит в трудовых правоотношениях. Меры материальной ответственности принимаются в отношении эксперта, являющегося штатным сотрудником органа, проводящего государственную экологическую экспертизу.

8.6. Экологическое лицензирование

Обеспечение рационального природопользования, сохранение окружающей среды является экологической функцией государства. Реализации данной функции среди прочих элементов организационного механизма охраны окружающей среды служит выдача специально уполномоченными органами государственной власти разрешений на пользование природными объектами — экологическое лицензирование.

Значение экологического лицензирования. Под экологическим лицензированием следует понимать деятельность уполномоченных государственных органов, связанную с выдачей лицензий (иных разрешительных документов) на природопользование, негативное воздействие на окружающую среду, или осуществление иной деятельности, в процессе осуществления которой оказывается воздействие на окружающую среду.

В ст. 30 Закона об охране окружающей среды содержится требование о необходимости лицензирования отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды,

а также предусмотрено императивное предписание, согласно которому перечень указанных лицензируемых видов деятельности устанавливается федеральными законами. Однако следует сказать, что данное положение закона фактически не действует, поскольку деятельность в области охраны окружающей среды в настоящее время не лицензируется. Действие Федерального закона от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» не распространяется на использование природных ресурсов. Перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию в соответствии с данным Законом, содержит такие виды деятельности, при осуществлении которых необходимо соблюдение требований природоохранного законодательства. Следовательно, лицензирование отдельных видов деятельности в соответствии с указанным Федеральным законом также можно отнести к экологическому. Предписания в области лицензирования видов деятельности, при осуществлении которой оказывается вредное воздействие на окружающую среду, устанавливаются также иными законами (например, Федеральным законом «Об использовании атомной энергии»). Требования в сфере лицензирования природопользования устанавливаются некоторыми актами природоресурсного законодательства (Законом РФ «О недрах», Федеральными законами «О животном мире», «О континентальном шельфе Российской Федерации»).

Виды лицензирования. В научной литературе разработаны различные классификации экологического лицензирования. Исходя из положений действующего законодательства деятельность, лицензируемую в соответствии с законодательными требованиями об охране окружающей среды, можно разделить на две группы.

К первой группе относятся виды деятельности, непосредственно связанные с природопользованием. В настоящее время лицензированию подлежит деятельность в области недропользования, использования и охраны объектов животного мира. ЛК и ВК лицензирование водопользования и лесопользования не предусматривается. Лесорубочные билеты, лесные билеты, лесные ордера (документы, выдаваемые в качестве разрешений на пользование лесами) выдаются до 1 января 2009 г.

Ко второй группе относятся виды деятельности, которые не являются деятельностью по использованию и охране окружающей среды, но при осуществлении которых необхо-

димо соблюдение требований природоохранного законодательства. Таковыми являются деятельность по использованию атомной энергии, строительная деятельность, геодезическая деятельность, выполнение работ по активному воздействию на геофизические процессы и явления, деятельность, связанная с использованием возбудителей инфекционных заболеваний, деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транс!юртировке, размещению опасных отходов. Выдача данных лицензий осуществляется органами государственной власти, определяемыми Правительством РФ.

Лицензирование недропользования. Лицензии на пользование недрами являются разрешениями на проведение работ по геологическому изучению недр, разработку месторождений полезных ископаемых, использование отходов горнодобывающих и связанных с ним перерабатывающих производств, а также использование недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых: образование особо охраняемых геологических объектов, сбор коллекционных, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

В соответствии со ст. 19 Закона РФ «О недрах» собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков имеют право по своему усмотрению в их границах осуществлять без применения взрывных работ добычу общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, и строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до пяти метров, а также устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения.

- Также получения лицензии не требуется на право ведения:
- региональных геолого-геофизических работ;
 - геологической съемки;
 - инженерно-геологических изысканий;
 - научно-исследовательских, палеонтологических и других работ, направленных на общее изучение недр;
 - геологических работ по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, созданию и ведению мониторинга природной среды, контролю за режимом подземных вод;
 - иных работ, проводимых без существенного нарушения целостности недр.

Росприроднадзор осуществляет лицензирование деятельности по экспорту информации о недрах, а также по созданию и эксплуатации искусственных островов, сооружений и установок, проведению буровых работ, связанных с геологическим изучением, поиском, разведкой и разработкой минеральных ресурсов. Лицензии на остальные виды пользования недрами выдает Роснедра. В соответствии со ст. 83 ЛК органам государственной власти субъектов федерации переданы полномочия по выдаче разрешений на выполнение работ по геологическому изучению недр на землях лесного фонда.

Выдача разрешений на осуществление хозяйственной и научной деятельности на континентальном шельфе регулируется Федеральным законом «О континентальном шельфе Российской Федерации».

Лицензирование пользования объектами животного мира. Согласно ст. 34 Федерального закона «О животном мире» использованием объектов животного мира являются охота, рыболовство, добыча объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства, извлечение и использование полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира (почвообразователей, естественных санитаров окружающей среды, опылителей растений, биофильтраторов и т.д.), получение продуктов жизнедеятельности объектов животного мира, изучение, исследование и иное использование животного мира в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных, эстетических целях без изъятия их из среды обитания. Законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ могут быть предусмотрены и другие виды пользования животным миром.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели осуществляют пользование объектами животного мира на основании долгосрочной лицензии (разрешающей осуществление хозяйственной деятельности) в течение срока, указанного в лицензии в границах определенной территории и акватории. Граждане осуществляют лицензируемую деятельность по использованию объектов животного мира на основании именных разовых лицензий на добычу определенного количества объектов животного мира в определенном месте или на конкретный срок (например, охотничий билет на отстрел определенного количества животных).оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесен-

8.7. Чрезвычайные ситуации — 1 шотеского бедствия

**ным в Красную книгу
ной лицензии.**

Долгосрочная лицензия
выдается специально
органом субъекта РФ.
ся территориальным
либо уполномоченные
РФ. Распорядительна

РФ, Дирекция по распорядите.
лицензия на пользование животным миром
уполномоченным государственным
Именным решением лицензия выда
подразделением Минсельхоза Росси
сударственным органом субъек
ли в области Роснедрами.

**8.7. Чрезвычайные ситуации и зоны
экологического бедствия**

В настоящее время в
гих регионах России
Большинство предпри
ствеиного процесса, на
технологии, введенные
дятся признать, что в
ниях вопросы охраны
первую очередь. В пр
людей происходит исх
шение экологических
окружающая среда, но
отвечающих требовани

состоянии окружающей среды во
Жизненно важные ресурсы
тратятся при осуществлении произв
Журнал за последние годы используют устарев
в последние годы. При
Производственных отно
охране окружающей среды учитывают
• охроне хозяйственной деятельности
ношение природных ресурсов, ра
систем. При этом страдает не только
и людей проживающие в условиях
твям экологической безопасности,

Есть местности, где
рий уже невозможно
природной среды: зоны
екая, Гомельская облас
«Маяк» (Челябинская
ритории РФ довольно
аварии, при которых ме
сударства для произвол
роды и спасения люде

в результате производственных
Остатки. Ишение прежнего состоя
Ри и Чернобыльской АЭС (Бр
ти) Производственного объединен
область), иные территории. На
часто происходит производствен
мокрочное вмешательство
детва рибно восстановлению
С%

Урегулировать от
кризисного состояния
территории, призван
ва, как зоны экологиче
экологических ситуац
из важнейших инстру
охраны окружающей

возникающие в условиях
«т окружающей среды на определен
акои и сил экологического
Дствия, зоны чрезвычай
Глобально можно считать од
Рганизационного механ

**Правовой статус и
щий Закон об охране
одну статью, регулнру**

жесткое регулирование. Действ
* окружающей среды содержит
охраны окружающей среды по установле

зон экологического бедствия, зон чрезвычайной ситуации, причем данная статья носит отсылочный характер. В соответствии со ст. 57 Закона порядок объявления и установления режима зон экологического бедствия устанавливается законодательством о зонах экологического бедствия, а защита окружающей среды в зонах чрезвычайных ситуаций — законодательством 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.

Таким образом, в отношении зон экологического бедствия правовая норма делает отсылку к специальному законодательству, которое в настоящее время готовится. В Государственную Думу внесен проект федерального закона «О статусе зон экологического бедствия и регулировании хозяйственной и иной деятельности на их территории». В законопроект устанавливаются полномочия органов государственной власти, органов местного самоуправления в отношении зон экологического бедствия, порядок объявления территории зоной экологического бедствия и снятия с территории данного статуса, основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории экологического бедствия.

Понятия «чрезвычайная экологическая ситуация» действующий закон вообще не содержит. Правовое регулирование чрезвычайных ситуаций осуществляется рядом законов и подзаконных актов: Федеральным конституционным законом от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»; Федеральными законами «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»; постановлением Правительства РФ от 21.05.2007 № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», Временным порядком объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации, утвержденным приказом Минприроды России от 06.02.1995 № 45; иными нормативными актами.

В рамках разъяснения правового регулирования чрезвычайных ситуаций следует отметить следующее. Закон об охране окружающей среды не содержит термина «чрезвы-

Лайная экологическая ситуация». Однако в соответствии [со ст. 3 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении»] обстоятельствами, при которых на территории вводится чрезвычайное положение, являются среди прочих 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. В данной правовой норме сохранен термин «чрезвычайная экологическая ситуация», при этом федеральный конституционный закон является превалирующим. Также в настоящее время действует приказ Минприроды России от 06.02.1995 № 45, регламентирующий порядок объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации. Данная коллизия : связана с тем, что указанные Федеральный конституционный закон и приказ Минприроды России были приняты во время действия Закона РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 ! «Об охране окружающей природной среды», в котором регламентировался правовой режим чрезвычайных экологических ситуаций.

В связи с данной законодательной коллизией следует отметить следующее.

Во-первых, если чрезвычайные экологические ситуации законодательно ограничены, то па них не полностью распространяет свое действие законодательство о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. В случае возникновения чрезвычайной экологической ситуации трудно будет определить ее масштаб и орган государственной власти, орган местного самоуправления, ответственные за ликвидацию ее последствий. В законодательстве существуют подобные классификации относительно отдельных видов воздействия на окружающую среду. Так, например, как ситуации природного и техногенного характера классифицируются разливы нефти и нефтепродуктов (п. 3 Основных требований к разработке планов по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, утвержденных постановлением Правительства от 21.08.2000 №613).

В случае возникновения чрезвычайной экологической ситуации законодательство о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера по мотивам целесообразности подлежит применению по аналогии.

Во-вторых, так как Закон об охране окружающей среды не содержит термина «чрезвычайная экологическая ситуация», то логично предположить, что Временный порядок объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации, утвержденный приказом МПР России, не подлежит применению. Однако он является действующим в соответствии с Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении», имеющим большую юридическую силу, чем федеральный закон.

Виды чрезвычайных ситуаций. Чрезвычайной ситуацией является 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 нарушения условий жизнедеятельности людей. Данное определение содержится в Федеральном законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Отнесение территории к зонам чрезвычайной ситуации осуществляется с целью реабилитации нарушенных природных компонентов, снижения уровня воздействия хозяйственной или иной деятельности на окружающую среду, проведения оперативных мер по восстановлению и воспроизводству природных ресурсов.

В зависимости от территории действия, количества пострадавших и нанесенного ущерба чрезвычайные ситуации подразделяются:

— на чрезвычайные ситуации локального характера, в результате которых зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы территории объекта, при этом количество людей, погибших или получивших ущерб здоровью (количество пострадавших), составляет не более 10 человек либо размер ущерба окружающей природной среде и материальных потерь (размер материального ущерба) составляет не более 100 тыс. руб.;

— на чрезвычайные ситуации муниципального характера, в результате которых зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы территории одного поселения или внутри-

городской территории города федерального значения, при этом количество пострадавших составляет не более 50 человек либо размер материального ущерба составляет не более 5 млн руб.;

•.— чрезвычайные ситуации межмуниципального характера, в результате которых зона чрезвычайной ситуации затрагивает территорию двух и более поселений, внутригородских территорий города федерального значения или межселенную территорию, при этом количество пострадавших составляет не более 50 человек либо размер материального ущерба составляет не более 5 млн руб.;

В — чрезвычайные ситуации регионального характера, в результате которых зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы территории одного субъекта РФ, при этом количество пострадавших составляет свыше 50 человек, но не более 500 человек либо размер материального ущерба составляет свыше 5 млн руб., но не более 500 млн руб.;

Г — чрезвычайные ситуации межрегионального характера, в результате которых зона чрезвычайной ситуации затрагивает территорию двух и более субъектов РФ, при этом количество пострадавших составляет свыше 50 человек, но не более 500 человек либо размер материального ущерба составляет свыше 5 млн руб., но не более 500 млн руб.;

Д — чрезвычайную ситуацию федерального характера, в результате которой количество пострадавших составляет свыше 500 человек либо размер материального ущерба составляет свыше 500 млн руб.

Процедура объявления территории зоной чрезвычайной ситуации. Инициатором объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации могут быть федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления этих территорий. Инициатор объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации обращается в Правительство РФ с обоснованием необходимости объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации. По поручению Правительства РФ Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору проводит государственную экологическую экспертизу материалов о состоянии окружающей природной среды, по результатам которой в Правительство РФ вносит проект указа Президента РФ «Об объявлении территории зоной чрезвычайной экологической ситуации». Данным указом на

соответствующей территории вводится чрезвычайное положение.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» границы зон чрезвычайных ситуаций определяются руководителями работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций на основе классификации чрезвычайных ситуаций по согласованию с исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления, на территориях которых сложились чрезвычайные ситуации.

Соответствующим указом Президента РФ могут предусматриваться такие меры, как приостановление деятельности опасных производств, ограничения на свободу передвижения, ограничение движения транспортных средств, временное отселение жителей в безопасные районы и иные мероприятия, необходимые для ликвидации чрезвычайной экологической ситуации и обеспечения экологической безопасности населения.

В отношении населения отдельных территорий, где произошли крупные аварии природного и техногенного характера приняты специальные законы: Закон РФ от 15.05.1991 № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», Федеральный закон от 26.11.1998 № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча».

8.8. Экологический аудит

Субъекты хозяйственной и иной деятельности часто несут непредвиденные расходы, которые возникают в связи с привлечением их к ответственности за причинение вреда окружающей среде, здоровью и имуществу граждан, имуществу юридических лиц вследствие нарушения законодательства об охране окружающей среды. Инструментом оценки соблюдения субъектом хозяйственной деятельности требований, нормативов II области охраны окружающей среды является такой элемент организационного механизма охраны окружающей среды, как экологический аудит.

Понятие и история развития. В соответствии со ст. 1 Закона об охране окружающей среды экологическим аудитом является 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.

История становления экологического аудита берет свое начало с 1970-х гг., когда компании ряда стран Европы и Северной Америки начали привлекать к ответственности за нанесение ущерба окружающей среде, что привело их к дополнительным финансовым потерям. Это обусловило необходимость оценки соответствия осуществляемой ими деятельности нормам законодательства об охране окружающей среды. Такая оценка по определенной аналогии с финансовым аудитом получила название экологического аудита. К середине 1990-х гг. сформировалось направление экологического аудита как инструмента внутреннего административного управления для усиления контроля за предпринимательской деятельностью компании. Данный вид деятельности начали широко применять в США, Швеции, Канаде, Великобритании, Нидерландах, он нашел применение в таких областях деятельности, как приобретение недвижимости, обеспечение безопасности производимых продуктов, контроль за загрязнением природной среды. К концу 1990-х гг. коммерческие банки в ряде стран стали использовать экологический аудит в целях минимизации рисков неплатежей по ссудам, обусловленных недостатками природоохранной деятельности предприятий-заемщиков.

Становление экологического аудита в Российской Федерации было обусловлено желанием предприятий выйти на международный рынок, где предъявляются повышенные требования не только к качеству продукции, но и к поставщику по соблюдению природоохранных требований, а также с целью получения предприятиями кредитов международных финансовых структур. Экологический аудит осуществляли в основном западные фирмы по методикам международных банков.

Правовое регулирование. В настоящее время правовое регулирование экологического аудита на федеральном [уровне осуществляется Федеральным законом «Об охране окружающей среды», где закреплено определение эколо-

гического аудита, и рядом ведомственных актов, например! приказом МНР России от 02.04.1998 № 95 «О создании системы аудита недропользования». Правовое регулирование экологического аудита осуществляется законодательством некоторых субъектов РФ: Законом Томской области и «Об экологическом аудите в Томской области», Временным] положением о системе экологического аудита в городе Москве, утвержденным постановлением правительства Москвы от 22.06.2003 № 568-ПП.

Можно сказать, что правовое регулирование экологического аудита на федеральном уровне активно развивалось в 90-х гг. прошлого века. Однако на сегодняшний день отсутствует четкая законодательная база экологического аудита] является основной проблемой его осуществления. Правовое регулирование экологического аудита на федеральном уровне не носит фрагментарный характер. Госкомэкологией России в 1998 г. были приняты два приказа (приказ от 16.07.1998 №436 «О проведении практических работ по ведению экологического аудирования в Российской Федерации», от 30.03.1998 № 181 «Об экологическом аудировании в системе Госкомэкологии России»), в которых экологический аудит рассматривался как предпринимательская деятельность, были сформулированы задачи, принципы, виды, порядок аттестации эоаудиторов, требования к эоаудиторским организациям. Несмотря на то что приказы Госкомэкологш России не отменены, фактически они не действуют в связи с тем, что в 2000 г. Госкомэкология России была упразднена,] а постановления Правительства РФ, на основании которых экологический аудит подлежал лицензированию, были отменены¹.

Также представляется крайне необходимым определить!,] распространяется ли на отношения по экологическому аудиту действие Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности». С одной стороны, проверки бухгалтерского учета и финансовой отчетности организаций включает в себя проверку учета и отчетности по платежам за загрязнение окружающей среды, платежам за пользование природными ресурсами, по расходам на природоохранные мероприятия, что является составной частью экологически

¹ Путин, И. Г. Экологический аудит : роль, сущность и вопросы, требующие правового регулирования // Журнал российского права. 2008. - № 2.

го аудита. С другой — есть более весомые аргументы, свидетельствующие о том, что Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» не распространяет свое действие на отношения в области экологического аудита. Так, аудиторская деятельность подлежит лицензированию в обязательном порядке, в то время как деятельность по осуществлению [экологического аудита в настоящее время не лицензируется. Министерство финансов РФ в письме от 20.08.2002 К" 04-02-06/2/65 также придерживается позиции, согласно которой в понятие «аудиторская деятельность» не входит деятельность по осуществлению экологического аудита.

В настоящее время на федеральном уровне необходимо принятие закона об экологическом аудите, установление его объектов, случаев обязательного проведения.

Правовое регулирование экологического аудита осуществляется на региональном уровне. Так, в Москве проведение [экологического аудита регламентируется временным положением о системе экологического аудита в городе Москве, утвержденным постановлением правительства Москвы от [22.06.2003 № 568-ПП. Согласно данному положению проведение экологического аудита рекомендуется организациям: I — осуществляющим деятельность на территории города Москвы и оказывающим негативное воздействие на окружающую среду либо создающим вероятность экологических I рисков для природной среды города Москвы;

— включенным в программу приватизации государственной, муниципальной собственности в Москве либо в программу участия города в хозяйственных обществах;

— подлежащих реформированию и перебазируемому в установленном порядке.

Экологический аудит проводится на основании гражданско-правового договора между заказчиком и экоаудиторской организацией либо индивидуальным экоаудитором. Перед проведением проверки экоаудитором составляется и документально оформляется план проведения экоаудита. По результатам проверки составляется экоаудиторский отчет и экоаудиторское заключение, содержащие среди прочих сведений обоснованные выводы об общих результатах проверки состояния внутреннего контроля, экологического учета и отчетности организации, а также о соблюдении аудируемым лицом требований законодательства; нормативов и нормативных документов в области охраны окружающей среды, требований международных стандартов; рекомендации по

разработке мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду, последствия неприятия I организацией соответствующих мер.

Вопросы для самоконтроля

1. Что такое нормативы в области охраны окружающей среды? I Какова роль технических регламентов и национальных стандартов в правовом регулировании охраны окружающей среды?

2. Какова роль оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы в обеспечении охраны окружающей среды?

3. На какую деятельность в области природопользования необходимо получение лицензии (определите общие критерии)?

4. Каковы особенности законодательного регулирования правового статуса зон экологического бедствия и чрезвычайных ситуаций?

5. Какова в настоящий момент ситуация в области правового регулирования экологического аудита?

Литература

1. *Байдаков, С. Л.* Экологический аудит: курс лекций / С. Л. Байдаков, Н. И. Кожухов, Г. П. Серов. - М.: МГУЛ, 2002.

2. *Боголюбов, С. А.* Экологическое право : учебник для вузов. — М.: ТК Велби, 2008.

3. *Горобовой, В. Ф.* Экологический аудит в системе законодательства «Об охране окружающей среды» : учебное пособие / В. Ф. Горобовой, П. Р. Аббасов. — Челябинск, 2003.

4. *Путин, И. Г.* Экологический аудит : роль, сущность и вопросы, требующие правового регулирования // Журнал российского права. - 2008. - № 2.

5. *Крассов, О. И.* Экологическое право : учебник. — М., 2004.

6. *Петров, В. В.* Экологическое право России : учебник для вузов. — М.: Изд-во «БЕК», 1996.

7. Экологическое право : учебник / О. Л. Дубовик и др. — М.: Эксмо, 2007.

Глава 9. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Регулирование отношений между обществом и природой осуществляется комплексным механизмом, на который, в свою очередь, воздействует целый ряд факторов: уровень развития правовой системы в целом, политическая ситуация, финансово-экономическое состояние, социально-психологические факторы и иные. Экономический механизм является составной частью общего механизма регулирования общественных экологических отношений, а также одним из наиболее мощных его регуляторов.

Экономический механизм охраны окружающей среды и природопользования представляет собой совокупность различных экономических мер, которые предусмотрены законодательством и направлены на обеспечение охраны окружающей среды и рациональное природопользование. Полное представление о данном понятии возможно получить, проанализировав его отдельные элементы и особенности их функционирования. В мировой практике применяется большое число разнообразных мер экономического регулирования. Некоторые источники называют порядка 80 вариантов экономического стимулирования в сфере охраны окружающей среды. В данной главе рассматриваются те из них, которые закреплены действующим российским законодательством.

9.1. Понятие экономического регулирования в области охраны окружающей среды

Основным принципом государственной экологической политики должно являться сбалансированное регулирование экономики, охраны окружающей среды и социальной сферы. Закон об охране окружающей среды к основным

принципам охраны окружающей среды относит научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды.

Сущность экономического регулирования. Экономика, ее объективные законы, так же как и право, является одним из основных социальных регуляторов, в том числе отношений между обществом и окружающей средой. Однако говорить об абсолютной самостоятельности экономического регулирования от правового нельзя, так как в отсутствие правовых форм экономическое регулирование может приобрести стихийный характер. Например, законы рынка применительно к товарно-денежным отношениям носят стихийный характер, что в условиях рыночной экономики в известной степени признано нормальным. Однако регулирование отношений в сфере охраны окружающей среды, экологической безопасности не может опираться преимущественно на законы рынка. Поэтому следует говорить о единстве правового и экономического регулирования: воздействие на поведение субъекта в одинаковой степени оказывает экономическое содержание и правовая форма, в которую оно облекается.

Экономическое регулирование общественных экологических отношений — это государственное регулирование, осуществляемое посредством правовых форм, цель которого решение вопросов охраны окружающей среды с учетом и посредством объективных экономических законов. Суть экономического механизма охраны окружающей среды заключается в том, что экономические средства и методы, облекаемые в правовую форму, побуждают субъектов надлежащим способом относиться к вопросам охраны природы, что, по замыслу законодателя, должно принести им определенные экономические выгоды в процессе хозяйственной деятельности. Например, для модернизации производственного оборудования с целью уменьшения загрязняющих выбросов в атмосферный воздух ряд государств предоставляет различные налоговые льготы. Такой подход позволяет субъекту хозяйственной деятельности, осуществляющему модернизацию: во-первых, уменьшить количество выбросов; во-вторых, уменьшить размер денежных сумм, выплачиваемых за негативное воздействие на окружающую среду; в-третьих, получить налоговые льготы на модернизацию.

По сути, стимул сохранения окружающей среды вытесняется чисто экономическим стимулом (экономия денежных средств, налоговые льготы и др.). Такие экономические факторы, как возможность извлечения прибыли, наличие благоприятного налогового и инвестиционного режимов, повышение конкурентоспособности экологичной продукции на мировых рынках, способны оказать решающее влияние на решение вопросов в области охраны окружающей среды.

Понятие «экономический механизм охраны окружающей среды» не следует ассоциировать с неким самостоятельным институтом в рамках экологического права. Законодательство и правовая доктрина включают в данную систему весьма неоднородные и внешне невзаимосвязанные элементы, ряд из которых является универсальными и широко используется в регулировании иных отношений, не связанных с охраной окружающей среды (например, учет, планирование, налоги, бюджетные ассигнования и пр.), а ряд — типичными только для экологических отношений (например, плата за загрязнение окружающей среды).

Правовое обеспечение экономического механизма. Правовыми способами экономического регулирования являются дозволения и предписания, что предполагает свободу выбора в принятии решений субъектами экологических правоотношений в допустимых пределах, рамками которых выступают запреты. Например, в пределах устанавливаемых лимитов на выбросы в окружающую среду и квот на изъятие природных ресурсов субъект свободен в выборе поведения (дозволение), однако их несоблюдение (нарушение запрета) рассматривается как правонарушение. Посредством властного предписания осуществляется, например, регулирование бюджетного финансирования охраны окружающей среды, порядка образования и расходования средств экологических государственных фондов.

Устанавливая то или иное требование или предписание, закон должен определять экономический механизм его реализации, т.е. установить источники покрытия соответствующих экологических расходов. Без этого норма закона обречена на неисполнимость. Например, требование о введении малоотходных технологий в отношении предприятий, построенных несколько десятилетий назад, может быть реализовано лишь путем предоставления налоговых льгот, финансовой помощи из бюджета.

Специфика экономического механизма в области охраны окружающей среды заключается в следующем:

1) он не направлен на регулирование собственно деятельности по охране окружающей среды (т.е. не устанавливаются экологические правила и требования);

2) с его помощью создаются условия для осуществления охраны окружающей среды и рационального природопользования всеми субъектами путем правового воздействия на их экономические интересы.

Таким образом, государство стимулирует правомерное поведение субъектов экологических правоотношений путем воздействия на их экономические интересы.

Элементы экономического механизма. В Законе об охране окружающей среды определяется экономическое регулирование в области охраны окружающей среды через систему методов:

1) разработку государственных прогнозов социально-экономического развития на основе экологических прогнозов;

2) разработку федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации;

3) разработку и проведение мероприятий по охране окружающей среды в целях предотвращения причинения вреда окружающей среде;

4) установление платы за негативное воздействие на окружающую среду;

5) 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;

6) проведение экономической оценки природных объектов и природно-антропогенных объектов;

7) проведение экономической оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;

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

9) поддержку предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в том числе экологического страхования), направленной на охрану окружающей среды;

10) возмещение в установленном порядке вреда окружающей среде.

Перечень методов экономического регулирования не является исчерпывающим, следовательно, экономическое регулирование может осуществляться посредством иных способов, в том числе установленных в других нормативно-правовых актах, например в налоговом или антимонопольном законодательстве.

9.2. Планирование и финансирование мероприятий по охране окружающей среды

Планирование и разработка мероприятий по охране окружающей среды осуществляются с учетом государственных прогнозов социально-экономического развития, федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации, целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов РФ на основании научных исследований, направленных на решение задач в области охраны окружающей среды.

Прогнозирование социально-экономического развития. В соответствии с Федеральным законом от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» Правительство РФ обеспечивает разработку государственных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективы. Последнюю Программу социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006—2008 годы) Правительство РФ утвердило распоряжением от 19.01.2006 № 38-р.

Прогнозы социально-экономического развития разрабатываются исходя из комплексного анализа состояния природных ресурсов, демографической ситуации, научно-технического потенциала, накопленного национального богатства, социальной структуры, внешнего положения Российской Федерации и перспектив изменения указанных факторов.

Прогнозы социально-экономического развития разрабатываются в целом по Российской Федерации, по народно-хозяйственным комплексам и отраслям экономики, по регионам — в нескольких вариантах с учетом вероятностного

воздействия внутренних и внешних политических, экономических и других факторов.

Федеральные целевые программы. Одним из методов экономического регулирования в области экологического развития Российской Федерации и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов российской Федерации.

Правительство РФ ежегодно одновременно с представлением проекта федерального бюджета представляет Государственной Думе РФ перечень федеральных целевых программ, намеченных к финансированию за счет средств федерального бюджета на предстоящий год.

В перечне федеральных целевых программ указываются: краткая характеристика каждой из принятых к реализации федеральных целевых программ, включая указание целей, основных этапов и сроков их выполнения; результаты выполнения основных этапов для переходящих федеральных целевых программ; требуемые объемы финансирования каждой из принятых к реализации федеральных целевых программ в целом и по годам с указанием источников финансирования; объемы финансирования федеральных целевых программ за счет средств федерального бюджета в предстоящем году; государственные заказчики программ.

Правительством РФ утвержден порядок разработки и реализации федеральных целевых программ (ФЦП), в соответствии с которым в настоящий момент осуществляется целый ряд программ в области окружающей среды: ФЦП «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006—2010 годы»; ФЦП «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2010 года»; ФЦП «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2010 года»; ФЦП «Мировой океан» и подпрограмма «Изучение и исследование Антарктики»; ФЦП «Развитие г. Сочи как горноклиматического курорта (2006—2014 годы)».

Финансирование природоохранных мероприятий. Надлежащая реализация мероприятий по охране окружающей среды напрямую зависит от стабильного и своевременного финансирования. Финансирование экологических программ и мероприятий производится за счет федерального бюджета, бюджета субъектов, местных бюджетов, средств

организаций, предприятий, учреждений, экологических фондов, взносов населения. В настоящее время большинство федеральных целевых программ в области экологического развития недостаточно финансируются бюджетом, что не способствует их эффективной реализации.

Обращает на себя внимание усиливающаяся диспропорция между доходами федерального бюджета и бюджетов субъектов от природопользования и соответствующими государственными расходами на мероприятия по охране окружающей среды: первые устойчиво растут, вторые столь же устойчиво снижаются. Так, согласно Закону Московской области от 24.10.2007 № 5/22-П «О бюджете Московской области на 2008 год» доход от платежей при пользовании природными ресурсами составил 407571 руб., платежей за негативное воздействие на окружающую среду — 346322 руб., платы за использование лесов — 61249 руб., а расход на областную целевую программу «Экология Подмосковья на 2007—2008 годы» планируется осуществить на 152208 руб. (большая часть денежных средств тратится на содержание аппарата соответствующих экологических органов).

Для повышения эффективности государственного финансирования, в том числе мероприятий по охране окружающей среды, Правительством РФ проводится бюджетная реформа, направленная на увязывание бюджетных заявок с результатом проводимых мероприятий. На данном этапе разрабатываются критерии оценки эффективности финансирования.

Среди различных механизмов финансирования программ и мероприятий в области охраны окружающей среды выделяется механизм финансирования посредством различных фондов. Фонды как структурный элемент экономического механизма предназначены для аккумулирования, распределения и расходования денежных средств на финансирование деятельности в области охраны окружающей среды и воспроизводства ее ресурсов.

В соответствии с БК субъекты РФ и муниципальные образования могут создавать бюджетные экологические фонды, предназначенные для финансирования региональных и местных мероприятий по улучшению качества окружающей среды и обеспечению экологической безопасности. Подобные экологические фонды существуют в Архангельской, Новосибирской, Московской областях, г. Москве.

Вплоть до 2001 года для решения природоохранных задач существовала единая система внебюджетных государствен-

ных экологических фондов: Федеральный экологический фонд, фонды субъектов РФ и местные фонды. Задачей такой системы внебюджетных фондов являлось прямое целевое расходование средств, поступавших от организаций и граждан, в том числе платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, за размещение отходов; сумм, полученных по искам о возмещении вреда, и штрафов за экологические правонарушения на цели природоохранной деятельности. В настоящее время средства, полученные от природопользователей, поступают в бюджеты соответствующего уровня, где перераспределяются на финансирование различных государственных и общественных задач.

Природоохранные мероприятия, осуществляемые природопользователями. В условиях рыночной экономики основным источником финансирования мероприятий и программ по охране окружающей среды должны стать средства субъектов хозяйственной деятельности, взаимодействующей с окружающей средой.

В соответствии с Законом об охране окружающей среды юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду, обязаны планировать, разрабатывать и осуществлять мероприятия по охране окружающей среды в порядке, установленном законодательством. Причем такие мероприятия осуществляются за счет собственных средств предприятия. Так, в соответствии со ст. 36 Закона об охране окружающей среды при проектировании зданий, строений, сооружений и иных объектов должны предусматриваться мероприятия по предупреждению и устранению загрязнения окружающей среды, а также способы размещения отходов производства и потребления, применяться ресурсосберегающие, малоотходные, безотходные и иные наилучшие существующие технологии, способствующие охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов. При этом запрещается изменение стоимости проектных работ и утвержденных проектов за счет исключения из таких работ и проектов планируемых мероприятий по охране окружающей среды.

Конкретные виды мероприятия по охране окружающей среды, исполнение которых возлагается на природопользователей и за счет их средств, устанавливаются природо-ресурсным законодательством РФ. Например, в ст. 42 ЗК

установлена обязанность собственников земельных участков и лиц, не являющихся собственниками земельных участков, осуществлять мероприятия по охране земель, соблюдать порядок пользования лесами, водными и другими природными объектами; не допускать загрязнение, захламление, деградацию и ухудшение плодородия почв на землях соответствующих категорий.

Однако на сегодняшний день финансовые возможности природопользователей порой не **Позволяют** самостоятельно справляться с решением текущих экологических проблем, не говоря о внедрении ресурсосберегающих и иных экологически безопасных технологий. Отдельного правового регулирования требует само понятие «наилучшие существующие технологии», а также дальнейшая государственная поддержка лиц, внедряющих такие технологии.

Еще чаще природопользователи уклоняются от выделения своих средств на природоохранные нужды и от проведения природоохранных мероприятий ввиду разбалансировки экономико-правового механизма и ослабления экологического контроля.

9.3. Платность природопользования

Согласно ст. 3 Закона об охране окружающей среды хозяйственная и иная деятельность органов государственной власти РФ и ее субъектов, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, оказывающая воздействие на окружающую среду, должна осуществляться с учетом принципа платности природопользования и возмещения вреда окружающей среде.

Платность природопользования является важнейшим элементом экономического стимулирования рационального использования природных ресурсов. Основной мотивацией платности природопользования должна являться экологическая: стимулирование рационального, бережного, эффективного использования природных благ. Фискальная мотивация может присутствовать, но должна носить целевой характер — полученные денежные средства подлежат направлению па цели охраны окружающей среды, воспроизводство и восстановление используемых природных ресурсов.

При этом необходимо различать: плату за природопользование, плату за негативное воздействие на окружающую

среду, компенсационную плату как форму возмещения вреда окружающей среде (юридическая ответственность).

Система правовых форм платы за природопользование.

В настоящее время образовалась система правовых форм реализации платы:

1) налоги и сборы; НК (ст. 13, 15) содержит следующий перечень платежей за пользование природными ресурсами:

— федеральные налоги и сборы: налог на добычу полезных ископаемых; сбор за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов; водный налог;

— в число местных налогов входит земельный налог.

Подробнее объекты налогообложения установлены в главах НК: 25.1 «Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов», 25.2 «Водный налог», 26 «Налог на добычу полезных ископаемых», 31 «Земельный налог»;

2) плата за пользование природным ресурсом.

Плата за пользование водными объектами взимается на основании договора водопользования (ст. 20 ВК). Ставки за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, собственности муниципальных образований, порядок расчета и взимания такой платы устанавливаются соответственно Правительством РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления. Постановлением Правительства РФ от 14.12.2006 № 764 утверждены Правила расчета и взимания платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности.

Арендная плата за землю — форма платы за использование земли, установленная ст. 65 ЗК. Порядок определения размера арендной платы за земли, переданные в аренду, порядок, условия и сроки ее внесения за земли, находящиеся в федеральной собственности, собственности ее субъектов или муниципальных образований, устанавливаются соответственно Правительством РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления. Размер арендной платы является существенным условием договора аренды земельного участка.

Платность использования лесов установлена ст. 1 ЛК. Арендная плата установлена в ст. 73 ЛК. Размер арендной платы определяется на основе минимального размера арендной платы:

— при использовании лесного участка с изъятием лесных ресурсов минимальный размер арендной платы определяется как произведение ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и объема изъятия лесных ресурсов на арендуемом лесном участке;

— при использовании лесного участка без изъятия лесных ресурсов минимальный размер арендной платы определяется как произведение ставки платы за единицу площади лесного участка и площади арендуемого лесного участка.

Для аренды лесного участка, находящегося в федеральной собственности, собственности субъекта РФ, муниципальной собственности, ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и ставки платы за единицу площади лесного участка устанавливаются соответственно Правительством РФ (см. постановление от 22.05.2007 № 310), органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления.

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.

Система платежей при пользовании недрами установлена ст. 39 Закона РФ «О недрах». При пользовании недрами уплачиваются следующие платежи:

- разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии;
- регулярные платежи за пользование недрами;
- плата за геологическую информацию о недрах;
- сбор за участие в конкурсе (аукционе) и сбор за выдачу лицензий.

Платность пользования животным миром установлена ст. 12 Федерального закона «О животном мире». В систему платежей помимо налоговых сборов входит государственная пошлина за рассмотрение заявлений о предоставлении долгосрочных лицензий на пользование объектами животного мира и за предоставление указанных лицензий (подп. 71,74 п. 1 ст. 333.33 НК).

Обществу важно, каким образом и в каких целях используются природные ресурсы, поэтому в расчете платы должен присутствовать экономический показатель ущерба, наносимого окружающей среде в процессе природопользования. В качестве такового выступает плата за сверхлимитное и

нерациональное использование природных ресурсов. Данный вид платы — регулирующая составляющая, основной задачей которой является стимулирование природопользователей через взимание повышенных ставок платы к более экономному и рациональному потреблению природных ресурсов.

Плата за негативное воздействие на окружающую среду. Принцип «загрязнитель платит» уже на протяжении трех десятилетий фиксируется в международных документах. Внедрение данного принципа в национальные законодательства ряда стран происходило одновременно с его становлением в качестве одного из общепризнанных принципов международного права окружающей среды.

В нашем государстве данный принцип впервые получил законодательное закрепление в Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды» (ст. 20), а позднее и в Законе об охране окружающей среды (ст. 16). Российским законодательством данный принцип был воспринят в буквальном понимании: платит субъект, осуществляющий выбросы, сбросы, захоронение и т.п. загрязняющих веществ в процессе производственной деятельности.

Однако не следует отождествлять принцип платности негативного воздействия на окружающую среду как одного из принципов экономического регулирования отношений в области охраны окружающей среды с гражданско-правовой ответственностью как санкцией за экологическое правонарушение.

Их отличие состоит в следующем:

1) ущерб (или вред), влекущий гражданско-правовую ответственность носит виновный, противоправный характер (за исключением вреда, причиненного источником повышенной опасности). Загрязнитель, осуществляющий выбросы в пределах допустимых нормативов и лимитов, действует в рамках дозволенного поведения. Его действия в той мере, в которой они санкционированы государством (посредством законом, стандартов, нормативов), являются правомерными;

2) наступление гражданско-правовой ответственности сопряжено с установлением жесткой причинно-следственной связи между деянием субъекта и наступлением последствий в виде вреда окружающей среде, который поддается оценке. Вред от платного негативного воздействия на окружающую среду не всегда соответствует данным критериям

по целому ряду причин: он может наступить в результате совокупного воздействия множества источников загрязнения; может стать очевидным лишь по прошествии длительного периода времени; может проявиться на значительном расстоянии от источника загрязнения. Следовательно, вред носит гипотетический характер, например: ограничения и платность выбросов парниковых газов установлена в ряде стран. Участие парниковых газов в процессе глобального потепления научно обосновано. Однако сами парниковые газы (например, углекислый газ) в основном не являются загрязнителями, их вредное действие проявляется через воздействие на климатическую систему планеты в целом. Вряд ли возможно определить вклад отдельно взятого источника выбросов парниковых газов в этот глобальный процесс.

В ст. 16 Закона об охране окружающей среды к видам негативного воздействия на окружающую среду относятся:

выбросы в атмосферный воздух загрязняющих и иных веществ;

— 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.

Формы платы за негативное воздействие на окружающую среду. Формы платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются федеральным законодательством. Порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается Правительством РФ. В настоящее время действуют постановления Правительства РФ от 28.08.1992 № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» и от 12.06.2003 № 344 «О нормативах 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».

Выделяется несколько правовых режимов платы:

1) плата за загрязнение в рамках предельно допустимых нормативов. Так как соблюдение указанных нормативов рассматривается как наиболее экологически предпочтительное поведение субъекта хозяйственной и иной деятельности, государство связывает такое поведение с предоставлением последнему льготы в виде отнесения платежей за загрязнение на себестоимость производимой продукции (работ, услуг);

2) плата за загрязнение с превышением предельно допустимых нормативов, но в пределах лимитов, временно согласованных нормативов. Правовой режим платы за загрязнение в данном случае менее выгоден для природопользователя, так как плата взимается в повышенном размере и относится на получаемую прибыль или на иные средства природопользователя;

3) загрязнение с превышением лимитов означает поведение субъекта, выходящее за рамки предписанного. Плата за выбросы в части превышения лимитов в этом случае носит скорее штрафной характер и увеличивается в пятикратном размере по сравнению с платой за загрязнение в установленных лимитах;

4) загрязнение при отсутствии разрешения (лицензии). Масса выбросов считается сверхлимитной, оплачивается в 25-кратном размере по сравнению с базовыми нормативами и относится на прибыль.

Сверхлимитное загрязнение, а также загрязнение при отсутствии разрешения (лицензии) не рассматривается в КоАП в качестве состава правонарушения. Некоторые авторы высказывают мнение, что данное поведение субъектов должно расцениваться как противоправное поведение, а следовательно, как экологическое правонарушение.

Платежи за негативное воздействие на окружающую среду нельзя рассматривать как индульгенцию со стороны государства, так как их уплата не освобождает субъектов хозяйственной деятельности от выполнения мероприятий по охране окружающей среды и от возмещения наносимого ей вреда.

После ликвидации в 2001 г. системы внебюджетных государственных экологических фондов, куда поступали денежные средства от платежей за негативное воздействие на окружающую среду, средства от данных платежей поступают в федеральный бюджет и бюджеты субъектов,

где перераспределяются и направляются на выполнение различных государственных задач, среди которых сохранение окружающей среды, к сожалению, отнюдь не первостепенная.

9.4. Экономическое стимулирование

Среди методов экономического регулирования в области охраны окружающей среды в ст. 14 Закона об охране окружающей среды предусматривается предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Способы экономического стимулирования. Среди возможных способов экономического стимулирования рационального природопользования можно выделить:

— установление налоговых и иных льгот, предоставляемых государственным и другим предприятиям, учреждениям и организациям при внедрении малоотходных и безотходных технологий и производств, использовании вторичных ресурсов, осуществлении другой деятельности, обеспечивающей природоохранный эффект;

— освобождение от налогообложения экологических фондов;

— передачу части средств экологических фондов на договорных условиях под процентные займы предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам для реализации мер по гарантированному снижению выбросов и сбросов загрязняющих веществ;

установление повышенных норм амортизации основных производственных природоохранительных фондов;

применение поощрительных цен и надбавок на экологически чистую продукцию;

— введение специального налогообложения экологически вредной продукции, а также продукции, выпускаемой с применением экологически опасных технологий;

— применение льготного кредитования предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности,

эффективно осуществляющих охрану окружающей природной среды.

К сожалению, в настоящее время в Российской Федерации механизм экономического стимулирования практически не работает, так как правовое регулирование реальной поддержки предприятий, внедряющих современные прогрессивные технологии или вкладывающих немалые средства в модернизацию производства, внедрение технологий по использованию вторичных ресурсов и переработке отходов, недостаточно.

В других государствах, например в Республике Беларусь, внедрение лицами малоотходных, энерго- и ресурсосберегающих технологий, специального оборудования, снижающего вредное воздействие на окружающую среду, при использовании отходов в качестве вторичного сырья и осуществлении иной природоохранной деятельности поддерживается системой льгот по налогообложению.

Стимулирование экологического предпринимательства. В ст. 17 Закона об охране окружающей среды закреплено, что государство поддерживает предпринимательскую деятельность, осуществляемую в целях охраны окружающей среды (далее — экологическое предпринимательство) путем установления налоговых и иных льгот.

В условиях рыночной экономики вполне разумно вовлекать в природоохранную деятельность главных субъектов — предпринимателей. Создавая им необходимые благоприятные условия работы на рынке экологических товаров, работ и услуг, государство способно решить проблему недостатка финансирования отдельных областей природоохранной деятельности.

Однако на сегодняшний день реальной поддержки экологического предпринимательства не осуществляется по целому ряду причин: закон не дает определения предпринимательской деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды, и не уточняет, какими способами осуществляется государственная поддержка такой деятельности. Таким образом, механизм государственной поддержки отсутствует.

Модельный закон «Об основах экологического предпринимательства», принятый на пленарном заседании Межпарламентской; Ассамблеи государств — участников СНГ, предлагает установление на законодательном уровне следующих понятий:

Экологическое предпринимательство — производственная, научно-исследовательская, кредитно-финансовая деятельность по производству товаров, выполнению работ и оказанию услуг, имеющая целевым назначением обеспечение сохранения и восстановления окружающей среды и охрану природных ресурсов.

Продукция (работы, услуги) природоохранного назначения — часть объектов гражданских прав, использование которых обеспечивает охрану окружающей среды и воспроизводство природных ресурсов.

Субъекты экологического предпринимательства — юридические лица независимо от организационно-правовой формы и предприниматели без образования юридического лица, осуществляющие в соответствии с уставными документами в качестве основного направления деятельности производство продукции, выполнение работ и услуг природоохранного назначения. Такие предприятия, которые производят продукцию природоохранного назначения не менее чем на 75% от объема всех производимых товаров.

В целях стимулирования производства и потребления продукции природоохранного назначения законодательством могут устанавливаться следующие меры:

- 1) полное или частичное освобождение от налога на добавленную стоимость;
- 2) ускоренная амортизация основных фондов, являющихся продукцией природоохранного назначения;
- 3) освобождение от налогообложения фиксированной части прибыли субъектов предпринимательства, направляемой на приобретение продукции природоохранного назначения;
- 4) включение затрат на приобретение продукции природоохранного назначения в себестоимость продукции прочих субъектов экологического предпринимательства.

Еще одним способом государственной поддержки экологического предпринимательства может стать льготное кредитование. Примером реализации данного механизма может служить Нижегородская область, где в 2002 году было учреждено некоммерческое партнерство «Ассоциация содействия экологическому предпринимательству», среди учредителей которого комитет охраны природы и управление природопользованием Нижегородской области, комитет по охране природы и природных ресурсов Нижнего Новгорода,

городской фонд поддержки предпринимательства Нижнего Новгорода.

Ассоциация содействия экологическому предпринимательству предоставляет беспроцентные кредиты предприятиям, которые используют в производстве новейшие экологические технологии. Финансовый фонд ассоциации составляют деньги из городского бюджета, областного «Экофонда» и внебюджетных источников.

Совершенствование экономического механизма охраны окружающей среды. Проект Экологического кодекса Российской Федерации, находящийся на стадии общественного обсуждения и размещенный на сайте Минприроды России¹, предлагает ввести экономические механизмы, которые должны стать основным стимулом создания новой отрасли экономики — экологического бизнеса и максимально стимулировать все предприятия на внедрение новых ресурсосберегающих технологий.

Основные принципы экономического регулирования природопользования, реализуемые в Экологическом кодексе:

— государственное регулирование в сфере охраны окружающей среды должно стимулировать модернизацию производства и экологизацию товаров и услуг;

— экономический ущерб в результате причинения экологического вреда должен быть полностью компенсирован, в том числе собственникам (пользователям) природных ресурсов, имуществу юридических лиц и граждан;

— санкции за нарушения законодательно установленных требований и условий разрешений на природопользование должны быть адекватны причиненному ущербу окружающей среде и побуждать природопользователя к предупреждению загрязнений.

Предлагается ввести специальным (налоговым и таможенным) законодательством: экологические так называемые зеленые налоги, включая региональные, например, на выпуск нежелательной в экологическом отношении продукции (например, ртутные люминесцентные лампы, пестициды, фенолсодержащие смолы и т.д.) или потребление отдельных видов топлива; специальные таможен-

¹ Концепция проекта Экологического кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс]. — Минприроды РФ, 2007. — Режим доступа: Бир: // \\\l\l'.тпг.(*o\'.ги / ран / ?ac1-11юге&k1-660&p1c1-33. свободный. — Загл. с экрана.

ные пошлины на ввоз в страну экологически нежелательной продукции или сырья. Кроме того, необходимо предусмотреть право на введение отдельных экономических механизмов субъектами РФ (ст. 14 «Региональные экологи» НК) в зависимости от потребностей в решении экологических проблем территорий. Для стимулирования природоохранной деятельности планируется предусмотреть возможность установления налоговым и бюджетным законодательством: временных налоговых льгот (в конкретных случаях хозяйственной деятельности, например при строительстве очистных сооружений для жилищно-коммунального сектора, переработке отходов и рециклинге отдельных видов отходов, рекультивации территорий и др.), залоговой стоимости на некоторые виды отходов потребления (упаковка, автомобильные шины, аккумуляторы и т.п.), экологических депозитов (для гарантированного финансирования работ по рекультивации отработанных карьеров, рекультивации полигонов захоронения отходов), экологических фондов (для ликвидации накопленного экологического ущерба прошлых лет, государственных кредитов и государственных заказов на выполнение работ, направленных на охрану окружающей среды, и др. Таким образом, экономические механизмы смогут обеспечить баланс интересов государства и хозяйствующих субъектов (природопользователей).

В результате в Экологическом кодексе предполагается реализовать принципы: разрешения допустимых воздействий на окружающую среду на уровне показателей наилучших существующих доступных технологий, стимулирования применения природосберегающих технологий и предпринимательской деятельности, направленной на охрану окружающей среды, ответственности товаропроизводителя за жизненный цикл продукции.

Целесообразность правового закрепления конкретных механизмов экономического регулирования будет определяться на основе тщательной оценки социально-экономических последствий с учетом опыта использования этих механизмов в зарубежных странах. Экологический кодекс определяет возможные виды экономических механизмов, а непосредственное введение тех или иных экономических инструментов должно осуществляться специальным зако-

нодательством, например устанавливаться в ежегодном федеральном законе о федеральном бюджете.

Цели и виды экологического страхования. Набирает силу такой элемент экономического механизма охраны окружающей среды, как экологическое страхование. Оно выступает как совокупность отношений между его участниками по перераспределению целевого страхового фонда, формирующегося за счет их денежных взносов и предназначенного для возмещения причиненных убытков (ущерба). Страхование осуществляется в обязательной или добровольной формах. Для экологического страхования свойственно обязательное, а также обязательное государственное страхование. Обязательное экологическое страхование в настоящее время проводится путем включения экологических рисков в перечень страховых рисков, подлежащих обязательному страхованию рядом предприятий, осуществляющих свою деятельность, используя источники повышенной экологической опасности, например эксплуатирующих опасные производственные объекты. В данном случае страховая компания защищает «имущественные интересы предприятий на случай причинения вреда жизни, здоровью, имуществу окружающих лиц и окружающей природной среде в результате аварии на производстве».

Принципиальная особенность экологического страхования заключается в страховых отношениях, которые возникают по поводу рисков ответственности за вред, причиненный воздействием на природный объект либо природного объекта на третьих лиц.

Статьей 18 Закона об охране окружающей среды определяются цели экологического страхования — защита имущественных интересов юридических и физических лиц на случай экологических рисков. Под экологическим риском понимается вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера.

Экологическое страхование осуществляется преимущественно в двух видах: как имущественное страхование и как страхование ответственности предприятия — источника техногенной опасности для близко расположенных природных объектов.

В первом случае различают два вида страхователя:

1) страхователем является владелец природного объекта. В данном случае объект страхования — его имущественные интересы. Страховой случай — загрязнение, засорение, истощение, порча, уничтожение природного объекта. Владелец предприятия — потенциального причинителя вреда не является участником договорных отношений. Например, государство страхует свои возможные расходы на восстановление природного баланса в озере Байкал, которые могут возникнуть в случае загрязнения природного объекта по вине целлюлозно-бумажного комбината;

2) страхователем является владелец предприятия, недвижимости, расположенных в зоне возможного воздействия загрязненного, засоренного природного объекта. В данном случае объектом страхования являются имущественные интересы владельца недвижимости. Страховой случай — внезапное воздействие загрязненного природного объекта на недвижимость. Причинитель вреда — владелец природного объекта, обязанный нести расходы на содержание принадлежащего ему имущества в должном состоянии. Например, страхователем выступает собственник земельного участка, на котором расположена мусорная свалка; несоблюдение правил утилизации отходов может привести к загрязнению соседних земельных участков.

При страховании ответственности предприятия — источника техногенной опасности страхователем является последний. Объектом страхования являются риски причинения вреда окружающей среде, природному объекту или третьим лицам вследствие аварии, катастрофы на предприятии-загрязнителе. Например, страхователем выступает владелец атомной электростанции.

Стимулирование экологического страхования. Главной задачей экологического страхования является компенсация убытков пострадавшим из-за загрязнения окружающей среды, дополнительное стимулирование и финансирование природоохранной деятельности предприятия. Так называемые превентивные мероприятия осуществляются, например, следующим образом: страхователь по согласованию со страховщиком может направлять оговоренную в договоре страхования часть страховой премии на целевое финансирование и материально-техническое обеспечение экологических

программ и мероприятий по повышению экологической безопасности объектов страхования.

Правовые основы стимулирования страховой деятельности содержатся в гл. 48 ГК, Законе РФ от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» и других нормах законодательства о страховой деятельности. Минприроды России и Российская государственная страховая компания в 1992 г. утвердили «Типовое положение о порядке добровольного экологического страхования в Российской Федерации». Проект закона «Об экологическом страховании» находится на стадии обсуждения.

В ряде субъектов РФ действуют собственные законы об экологическом страховании: Закон Нижегородской области «Об экологическом страховании в Нижегородской области», Закон города Москвы «О защите населения и территорий города от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

В настоящее время в России экологическое страхование не распространено. Однако оно может являться одним из эффективнейших способов экономического стимулирования в области охраны окружающей среды. Вносятся предложения о введении в ряде случаев обязательного государственного экологического страхования: при этом уменьшится стимулирующая и повысится обязывающая составляющая экологического страхования. Однако отсутствие надлежащего парламентского контроля за расходованием средств может привести к размытости и даже потере природоохранной цели экологического страхования, как это случилось с взиманием платы за загрязнение окружающей среды, когда она стала направляться не на восстановление и воспроизводство природных ресурсов, а на финансирование различных общественных задач.

Вопросы для самоконтроля

1. Каково соотношение экономического и правового способов регулирования охраны окружающей среды?
2. Какое место занимает платность природопользования в системе экономического механизма охраны окружающей среды?
3. Как стимулируется предпринимательская деятельность, осуществляемая в целях охраны окружающей среды?

Литература

1. *Петрова, Т. В.* Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. — М.: ЗЕРЦАЛО, 2000.
2. Экологическое право и рынок. — М.: ИГиП РАН, 1994.
3. *Шейнин, Л. Б.* Государственное управление природными ресурсами и плата за их использование. — М., 1994

Глава 10. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ТРЕБОВАНИЯ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ И ИНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Наиболее интенсивное загрязнение окружающей среды, как и иное негативное воздействие на окружающую среду, происходит в процессе хозяйственной деятельности человека. Так или иначе, при строительстве жилых и производственных сооружений, прокладке коммуникаций, функционировании промышленных предприятий, транспортных перевозках, агрохимической обработке полей происходит воздействие на окружающую среду, однако вред от такого воздействия необходимо минимизировать.

Поэтому в законодательстве уделяется особое внимание охране окружающей среды в процессе хозяйственной и иной деятельности человека (иная деятельность — это и бытовая, потребительская, в результате которой, в частности, образуется большое количество отходов, и научная, поскольку она бывает связана, например, с ядерными испытаниями и другими опасными воздействиями, и функционирование оборонного комплекса). Этой цели служат установленные законом методы экономического регулирования, нормативы допустимого воздействия на окружающую среду, проведение экологического мониторинга, экологического контроля, формирование экологической культуры населения, применение мер ответственности к нарушителям. В Законе об охране окружающей среды специальная глава посвящена требованиям по охране окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности. Их можно условно разделить: 1) на общие экологические требования по всем стадиям хозяйственной деятельности; 2) особые требования к отдельным отраслям хозяйства; 3) требования к градостроительной деятельности; 4) требования к обращению с опасными веществами; 5) требования к обращению с отходами.

10.1. Требования в области охраны окружающей среды при строительстве зданий, сооружений и иных объектов

Закон об охране окружающей среды подробно регламентирует, какие экологические требования необходимо соблюдать на каждом из этапов строительства любого рода зданий, строений, сооружений, иных объектов.

Этапы возведения зданий, строений, сооружений. Закон выделяет этапы возведения сооружений, оказывающие прямое или косвенное негативное воздействие на окружающую среду: размещение, проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация, консервация, ликвидация зданий, строений, сооружений и иных объектов.

На всех этих этапах следует предусматривать мероприятия по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности.

Нарушение требований в области охраны окружающей среды влечет за собой приостановление размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов по предписаниям органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды. Полное же прекращение размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов при нарушении требований в области охраны окружающей среды может быть произведено только на основании решения суда.

Выбор мест размещения сооружений. При выборе мест размещения зданий, строений, сооружений и иных объектов следует учитывать ближайшие и отдаленные экологические, экономические, демографические и иные последствия эксплуатации указанных объектов и соблюдать приоритет сохранения благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов.

При разработке предплановой, предпроектной и проектной документации обязательно используют процедуру и результаты ОВОС (см. 8.4). В соответствии с утвержденной

приказом Минприроды России от 29.12.1995 №539 Инструкцией по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности обосновывающие материалы по выбору места размещения объекта следует разрабатывать на вариантной основе и базировать на детальном анализе исходной информации об источниках воздействия, о природных особенностях территории, ее историко-культурном наследии, а также состоянии экосистем в зоне воздействия объекта по каждой площадке размещения.

Предварительная оценка воздействия на окружающую среду при выборе площадки размещения объекта включает:

- оценку изученности территории и достаточности исходной информации о природных и исторических особенностях территории, состоянии компонентов природной среды;
- оценку возможности природопользования исходя из экологического потенциала территории (в соответствии с потребностью объекта) и состояния экосистем;
- оценку масштаба и уровня воздействия при обычных режимах эксплуатации объекта и аварийных ситуациях;
- прогнозную оценку изменений в природной среде — состояния компонентов природной среды, активности природных процессов, а также последствий этих изменений для человека.

Природоохранные мероприятия необходимо определять по каждому компоненту природной среды и включать предложения по рациональному использованию природных ресурсов, предупреждению их истощения и загрязнения экосистем. Приоритетным при выборе площадки размещения объекта должен быть вариант, где прогнозируемый экологический риск намечаемой деятельности будет минимальным.

Размещение экологически опасных объектов на территориях, загрязненных химическими веществами, вредными микроорганизмами и другими биологическими веществами свыше предельно допустимых концентраций, радиоактивными веществами свыше предельно допустимых уровней, не допускается до полной реабилитации указанных территорий.

В случаях, если размещение зданий, строений, сооружений и иных объектов затрагивает законные интересы граждан, решение принимается с учетом результатов референдумов, проводимых на соответствующих территориях.

Проектирование сооружений. При проектировании зданий, строений, сооружений и иных объектов необходимо 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.

Согласно Градостроительному кодексу 2004 г. под объектом капитального строительства понимается здание, строение, сооружение, объект незавершенного строительства, за исключением временных построек, киосков, навесов и других подобных построек.

Для подготовки проектной документации объектов капитального строительства проводятся инженерные изыскания. В ходе таких изысканий должны быть получены, в частности, материалы о природных условиях территории, на которой будет осуществляться строительство, и факторах техногенного воздействия па окружающую среду, о прогнозе их изменения, о необходимой инженерной защите таких объектов, а также мероприятиях по охране окружающей среды.

В состав проектной документации объектов капитального строительства включается в качестве самостоятельного раздела перечень мероприятий по охране окружающей среды. Проектная документация объектов использования атомной энергии, опасных производственных объектов, особо опасных, технически сложных, уникальных объектов, объектов обороны и безопасности также должна содержать перечень мероприятий по гражданской обороне, мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Проектная документация объектов капитального строительства, за исключением отдельных установленных законодательством случаев, подлежит государственной экспертизе. В ходе государственной экспертизы проектной документации должна быть произведена оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, в том числе санитарно-эпидемиологическим, экологическим требованиям, требованиям

государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности, а также результатам инженерных изысканий.

Запрещено изменение стоимости проектных работ и утвержденных проектов за счет исключения из таких работ и проектов планируемых мероприятий по охране окружающей среды при проектировании строительства, реконструкции, техническом перевооружении, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов. К сожалению, эти нормы закона не подкрепляются обязательностью наступления юридической ответственности в случаях их невыполнения, ввиду чего довольно часты случаи их нарушения как нерадивыми хозяйственниками, так и недобросовестными гражданами.

Строительство и реконструкция сооружений. В соответствии с Градостроительным кодексом 2004 г. строительство представляет собой создание зданий, строений, сооружений (в том числе на месте сносимых объектов капитального строительства), а реконструкция — изменение параметров объектов капитального строительства, их частей (количества помещений, высоты, количества этажей, площади, показателей производственной мощности, объема) и качества инженерно-технического обеспечения.

Строительство, реконструкция объектов капитального строительства, а также их капитальный ремонт, если при его проведении затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности таких объектов, осуществляется на основании разрешения на строительство. Разрешение на строительство — это документ, подтверждающий соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка и дающий застройщику право осуществлять строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, а также их капитальный ремонт. Оно выдается уполномоченными федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления для строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения, при размещении которых допускается изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков.

Строительство, реконструкция, капитальный ремонт объекта капитального строительства осуществляются в соответствии с проектной документацией, требованиями градостроительного плана земельного участка, требованиями технических регламентов и при этом необходимо обеспечивать безопасность работ для третьих лиц и окружающей среды, выполнение требований безопасности труда, сохранности объектов культурного наследия. В целях проверки такого соответствия лицо, осуществляющее строительство, проводит строительный контроль.

Уполномоченные государственные органы в целях проверки соответствия выполняемых работ в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации осуществляют государственный строительный надзор. Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление государственного строительного надзора, производит надзор при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов использования атомной энергии, опасных производственных объектов, линий связи, определяемых в соответствии с законодательством РФ, объектов обороны и безопасности, объектов, сведения о которых составляют государственную тайну, особоопасных, технически сложных и уникальных объектов. За строительством, реконструкцией, капитальным ремонтом иных объектов капитального строительства государственный строительный надзор осуществляют соответствующие органы исполнительной власти субъектов РФ.

Должностные лица, осуществляющие государственный строительный надзор, имеют право беспрепятственного доступа на все объекты капитального строительства, подпадающие под действие государственного строительного надзора; они проводят проверки и могут выдавать предписания об устранении выявленных нарушений.

Ввод сооружений в эксплуатацию. В соответствии с Градостроительным кодексом 2004 г. для ввода объекта в эксплуатацию необходимо разрешение. Такое разрешение представляет собой документ, который удостоверяет выполнение строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства в полном объеме в соответствии с разрешением на строительство, соответствие построенного, реконструированного, опре-

монтированного объекта капитального строительства градостроительному плану земельного участка и проектной документации.

Орган, выдавший разрешение на строительство, в течение 10 дней со дня поступления заявления о выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию обязан обеспечить проверку наличия и правильности оформления документов, осмотр объекта капитального строительства и выдать заявителю разрешение на ввод объекта в эксплуатацию или отказать в выдаче такого разрешения с указанием причин отказа.

В соответствии со ст. 38 Закона об охране окружающей среды запрещен ввод в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов:

— не оснащенных техническими средствами и технологиями обезвреживания и безопасного размещения отходов производства и потребления, обезвреживания выбросов и сбросов загрязняющих веществ;

— 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.

Эксплуатация сооружений. В ходе эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов юридические и физические лица, осуществляющие такую эксплуатацию, обязаны соблюдать утвержденные технологии и требования в области охраны окружающей среды, восстановления природной среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов. В частности, они обязаны:

— 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;

— проводить мероприятия по восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий в соответствии с законодательством.

Вывод сооружений из эксплуатации. Вывод из эксплуатации (ликвидация, перепрофилирование, консервация) зданий, строений, сооружений и иных объектов осущест-

входят также при наличии утвержденной в установленном порядке проектной документации. В нее включают:

- обоснование необходимости ликвидации (перепрофилирования) объекта;
- оценку деградации природной среды в результате деятельности объекта;
- оценку последствий ухудшения экологической ситуации в районе размещения объекта на здоровье населения;
- обоснование комплекса мероприятий по восстановлению природной среды и созданию благоприятных условий для жизни населения.

Перепрофилирование функций зданий, строений, сооружений и иных объектов производят по согласованию с органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

10.2. Особые экологические требования к объектам отдельных отраслей

Рассмотренные выше требования в области охраны окружающей среды, предъявляемые при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов, в полной мере распространяются на военные и оборонные объекты, вооружение и военную технику. Однако в отдельных чрезвычайных ситуациях, перечень которых устанавливается законодательством, соблюдение таких требований невозможно.

Кроме того, к размещению, строительству, реконструкции, вводу в эксплуатацию и выводу из эксплуатации объектов отдельных отраслей народного хозяйства предъявляют, наряду с изложенными, особые экологические требования.

Объекты энергетики. При возведении объектов энергетики (тепловых и ядерных электростанций, гидроэлектростанций) кроме общих требований необходимо соблюдать дополнительные меры по обеспечению безопасности таких объектов.

При проектировании и строительстве тепловых электростанций следует предусматривать их оснащение высокоэффективными средствами очистки выбросов и сбросов загрязняющих веществ, использование экологически безопасных видов топлива и безопасное размещение отходов производства.

При размещении гидроэлектростанций необходимо учитывать особенности рельефа местности, предусматривать меры по сохранению водных объектов, водосборных площадей, водных биологических ресурсов, земель, почв, лесов и иной растительности, биологического разнообразия, обеспечивать устойчивое функционирование естественных экологических систем, сохранение природных ландшафтов, особо охраняемых природных территорий и памятников природы. Кроме того, следует принимать меры по своевременной утилизации древесины и плодородного слоя почв при расчистке и затоплении ложа водохранилищ, иные необходимые меры по недопущению негативных изменений природной среды, сохранению водного режима, обеспечивающего наиболее благоприятные условия для воспроизводства водных биологических ресурсов.

Особенной потенциальной опасностью для окружающей среды, жизни и здоровья населения обладают ядерные установки — сооружения и комплексы с ядерными реакторами, в том числе атомные станции. Порядок их проектирования, строительства и эксплуатации регулирует Федеральный закон «Об использовании атомной энергии».

Решения о сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, имеющих оборонное назначение, находящихся в федеральной собственности, либо имеющих федеральное или межрегиональное значение, либо размещаемых и сооружаемых на территории закрытых административно-территориальных образований, принимает Правительство РФ. Правительством РФ утверждены специальные Правила принятия решения о сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения.

Размещение ядерных установок, в том числе атомных станций, осуществляется при наличии на проект размещения положительных заключений не только государственной экологической экспертизы, но и иных предусмотренных законодательством государственных экспертиз, подтверждающих экологическую и радиационную безопасность ядерных установок. При этом проекты размещения ядерных установок должны содержать решения, обеспечивающие безопасный вывод их из эксплуатации.

Государственный орган, принявший решение о сооружении ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения, обязан отменить принятое им решение либо прекратить или приостановить их сооружение в слу-

чае выявления дополнительных факторов, приводящих к снижению уровня безопасности этих объектов, ухудшению состояния окружающей среды или влекущих иные неблагоприятные последствия. Предложения по пересмотру принятого решения могут быть приняты органами государственной власти, органами местного самоуправления и общественными организациями (объединениями). Так, было законсервировано строительство АЭС в Ростовской и Костромской областях, расширение АЭС в Курской и Воронежской областях.

Убытки, связанные с прекращением или с приостановлением сооружения ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения в случае выявления в процессе их сооружения дополнительных факторов, приводящих к снижению уровня безопасности этих объектов, к ухудшению состояния окружающей среды или к иным неблагоприятным последствиям, подлежат возмещению в судебном порядке за счет организаций, по вине которых не были своевременно выявлены и учтены эти факторы. Во всех других случаях убытки, связанные с прекращением или с приостановлением сооружения указанных объектов, подлежат возмещению за счет средств соответствующих бюджетов.

В целях защиты населения в районе размещения ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения устанавливаются санитарно-защитная зона, где запрещается размещение жилых и общественных зданий, детских учреждений, и зона наблюдения, в которой на граждан распространяется действие мер по социально-экономической компенсации за дополнительные факторы риска, а также могут быть введены ограничения на хозяйственную деятельность.

При строительстве и эксплуатации ядерных установок, в том числе атомных станций, следует обеспечивать охрану окружающей среды от радиационного воздействия таких установок. Для этого необходимо строго соблюдать технологический процесс и требования федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять государственный надзор и контроль в области обеспечения радиационной безопасности, обеспечивать подготовку и поддержание квалификации работников ядерных установок. Деятельность по размещению, проектированию, сооружению, эксплуатации и выводу из эксплуатации ядерных установок осуществляют по лицензии.

Нефтегазовые производства. При размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки следует 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 окружающей среде, причиненного в процессе строительства и эксплуатации указанных объектов.

Строительство и эксплуатацию таких объектов допускают при наличии положительных заключений государственной экологической экспертизы и иных установленных законодательством государственных экспертиз; обязательно производят восстановление загрязненных земель. Ввиду отсутствия должных природоохранных мероприятий были законсервированы добыча и переработка нефти и газа в ряде районов Оренбургской и Ленинградской областей и Башкортостана.

Опасные производственные объекты. Среди различных производственных объектов, предполагающих особые экологические требования, в законодательстве выделяют опасные производственные объекты. К категории опасных производственных объектов относят объекты (предприятия, их цехи, участки, площадки), на которых:

— получаются, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества (воспламеняющиеся, окисляющие, горючие, взрывчатые, токсичные, представляющие опасность для окружающей природной среды);

— используется оборудование, работающее под высоким давлением 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;

— ведутся горные работы, работы по обогащению полезных ископаемых, а также работы в подземных условиях.

В соответствии с Федеральным законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»

опасные производственные объекты подлежат регистрации в государственном реестре. Правила такой регистрации утверждены Правительством РФ.

Одним из обязательных условий принятия решения о начале строительства, расширения, реконструкции, технического перевооружения, консервации и ликвидации опасного производственного объекта является наличие положительного заключения экспертизы промышленной безопасности проектной документации, утвержденного федеральным органом исполнительной власти, специально уполномоченным в области промышленной безопасности, или его территориальным органом. Отклонения от проектной документации в процессе строительства, расширения, реконструкции, технического перевооружения, консервации и ликвидации опасного производственного объекта не допускаются. Если в проектную документацию необходимо внести изменения, они также подлежат экспертизе промышленной безопасности.

Экспертизе промышленной безопасности (наряду с государственной экологической экспертизой) подлежат также технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте, находящиеся на нем здания и сооружения, декларация промышленной безопасности и иные документы, связанные с эксплуатацией опасного производственного объекта.

Декларацию промышленной безопасности в обязательном порядке разрабатывают на тех опасных производственных объектах, на которых получают, используют, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества и количества, указанных в законе. Разработка такой декларации предполагает всестороннюю оценку риска аварии и связанной с ней угрозы для здоровья населения и окружающей среды; анализ достаточности принятых мер по предупреждению аварий, по обеспечению готовности организации к эксплуатации опасного производственного объекта в соответствии с требованиями промышленной безопасности, а также к локализации и ликвидации последствий аварии на опасном производственном объекте; разработку мероприятий, направленных на снижение масштаба последствий аварии и размера ущерба, нанесенного в случае аварии на опасном производственном объекте. Утверждает декларацию промышленной безопасности руководитель организации, экс-

платирующей опасный производственный объект; он же несет ответственность за полноту и достоверность содержащихся в ней сведений.

Организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана организовывать и осуществлять производственный контроль за соблюдением требований промышленной безопасности. Правила организации и осуществления производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте утверждены Правительством РФ в 1999 г.

Согласно требованиям к эксплуатирующим организациям по промышленной безопасности опасных объектов они должны быть готовыми к действиям на случай аварии: планировать мероприятия по локализации и ликвидации последствий аварий, иметь для этого финансовые и материальные резервы; создавать собственные профессиональные аварийно-спасательные службы или заключать договоры на обслуживание с другими такими формированиями; обучать работников действиям в случае аварии или инцидента на опасном производственном объекте; создавать системы наблюдения, оповещения, связи и поддержки действий в случае аварии и поддерживать их в пригодном к использованию состоянии.

По каждому факту возникновения аварии на опасном производственном объекте специальная комиссия проводит техническое расследование ее причин (Порядок проведения технического расследования причин аварий и инцидентов на объектах, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору (РД-03-28-2008), утвержден приказом Ростехнадзора от 23.04.2008 №261).¹

В целях проверки выполнения организациями, эксплуатирующими опасные производственные объекты, требований промышленной безопасности осуществляется федеральный надзор в области промышленной безопасности. Должностные лица федерального органа исполнительной власти, специально уполномоченного в области промышленной безопасности, имеют право в случае угрозы жизни и здоровью работников давать указания о выводе людей с рабочих мест; привлекать к административной ответственности лиц, виновных в нарушениях требований промышленной безопасности, а также направлять в правоохрани-

тельные органы материалы о привлечении указанных лиц к уголовной ответственности.

Гидротехнические сооружения. В законодательстве отдельно урегулировано обеспечение безопасности гидротехнических сооружений. Кроме упоминавшихся выше гидроэлектростанций к ним относятся каналы, плотины, судоходные шлюзы, водосбросные сооружения и другие разного рода сооружения, предназначенные для использования водных ресурсов и предотвращения вредного воздействия вод и жидких отходов. Эти сооружения опасны в случае аварий на них, которые могут привести к возникновению чрезвычайных ситуаций — затоплению значительных территорий, загрязнению сточными водами и другим тяжелым последствиям.

В настоящее время действует специальный Федеральный закон от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений». В соответствии с ним все гидротехнические сооружения вносятся в Российский регистр гидротехнических сооружений. Порядок его ведения определен Правительством РФ.

Собственник гидротехнического сооружения и эксплуатирующая организация обязаны обеспечивать контроль (мониторинг) за показателями состояния гидротехнического сооружения, природных и техногенных воздействий на него (например, в результате размещения производственных объектов в русле реки и на прилегающих к ним территориях ниже и выше гидротехнического сооружения). На основании полученных данных они должны осуществлять регулярную оценку безопасности гидротехнического сооружения и анализ причин ее снижения (если оно произошло).

На всех этапах функционирования гидротехнического сооружения (проектирование, строительство, ввод в эксплуатацию, эксплуатация, вывод из эксплуатации, его реконструкция, капитальный ремонт, восстановление, консервация) собственник или эксплуатирующая организация составляет декларацию безопасности гидротехнического сооружения. Она является основным документом, который содержит сведения о соответствии гидротехнического сооружения экологическим требованиям и критериям безопасности (критерии безопасности утверждают специально уполномоченные государственные органы, например соответствующая инструкция утверждена приказом Госгор-

технадзора России от 04.02.2002 № 10). Правительством РФ установлен порядок составления такой декларации и ее содержание применительно к разным видам гидротехнических сооружений. Только после того как указанная декларация утверждена органом надзора за безопасностью гидротехнических сооружений, может быть выдано разрешение на строительство, ввод в эксплуатацию (и другие перечисленные выше этапы эксплуатации) гидротехнического сооружения.

Органы надзора за безопасностью гидротехнических сооружений могут выдавать предписания об обеспечении безопасности гидротехнических сооружений, которые обязательны для собственников гидротехнических сооружений и эксплуатирующих организаций и подлежат немедленному исполнению.

Об угрозе аварии гидротехнического сооружения эксплуатирующие организации обязаны незамедлительно информировать региональные органы надзора за безопасностью гидротехнических сооружений, другие заинтересованные государственные органы, органы местного самоуправления, а в случае непосредственной угрозы прорыва напорного фронта — население и организации в зоне возможного затопления.

10.3. Экологические требования в градостроительстве

Особые требования предъявляют к строительству городских и сельских поселений, которые должны обеспечивать благоприятное состояние окружающей среды для проживания людей. Такие требования установлены Законом об охране окружающей среды и Градостроительным кодексом РФ, Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и нормативными правовыми актами, принятыми в их развитие.

Градостроительное планирование. Одним из основных принципов градостроительной деятельности является устойчивое развитие территорий, т.е. обеспечение безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений. В этих

целях принимаются документы градостроительного планирования, которые включают схему территориального планирования Российской Федерации, схемы территориального планирования субъектов РФ и документы территориального планирования муниципальных образований, в которые, в свою очередь, входят:

- схемы территориального планирования муниципальных районов;

- генеральные планы поселений;

- генеральные планы городских округов.

По проектам генеральных планов в обязательном порядке проводятся публичные слушания с участием жителей поселений, городских округов.

Генеральный план города (поселения) является основным документом, определяющим экологические условия проживания населения, перспективы сохранения природных богатств и историко-культурного наследия народа. Он должен включать экологическое обоснование, которое содержит оценку существующего состояния городской среды (в том числе комплексный анализ состояния атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод, ландшафтов, изменения геологических процессов при строительстве сооружений, экологической ситуации в жилых, промышленных и ландшафтно-рекреационных зонах), данные о водопользовании, сведения о сточных водах, о количестве и токсичности поступающих отходов, способах их складирования и утилизации; оценку загрязнения городской среды промышленными объектами, транспортными средствами; мероприятия по защите населения от физических воздействий; планируемые мероприятия по озеленению города, сохранению уникальных природных и исторических объектов; оценку рекреационного потенциала города, расчет размеров зеленых зон городов при перспективном развитии города (поселения); прогноз изменений экологических условий в городской среде при реализации намечаемых решений по структурной организации территории и архитектурно-планировочных, архитектурно-строительных и природоохранительных мероприятий; оценку комфортности проживания в различных зонах города при существующей системе расселения и в перспективе при реализации планируемых решений.

В отношении всех застроенных или подлежащих застройке территорий готовится документация по планиров-

ке территорий. Она служит для выделения элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов, иных элементов), установления границ земельных участков, на которых расположены объекты капитального строительства, и земельных участков, предназначенных для строительства и размещения линейных объектов.

Применительно к установленным такими проектами элементам планировочной структуры разрабатываются проекты межевания территорий, устанавливающие границы застроенных земельных участков и границы незастроенных земельных участков, планируемых для предоставления физическим и юридическим лицам для строительства.

Проекты планировки территории и проекты межевания территории, подготовленные на основании решения органа местного самоуправления поселения или органа местного самоуправления городского округа, до их утверждения подлежат обязательному рассмотрению на публичных слушаниях. В целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков по объектам капитального строительства публичные слушания проводятся с участием граждан, проживающих на территории, применительно к которой осуществляется подготовка проекта планировки территории и проекта межевания земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных на указанной территории, лиц, законные интересы которых могут быть нарушены в связи с реализацией таких проектов.

На основании проектов межевания территорий разрабатываются градостроительные планы застроенных или предназначенных для строительства, реконструкции объектов капитального строительства земельных участков. В них содержится информация о градостроительном регламенте и разрешенном использовании земельного участка, определяются места допустимого размещения зданий, строений, сооружений. Документом градостроительного зонирования являются правила землепользования и застройки, в которых устанавливаются территориальные зоны и градостроительные регламенты.

Градостроительный регламент представляет собой устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешенного использования зе-

мельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, минимальные и максимальные размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Правила землепользования и застройки утверждаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, нормативными правовыми актами органов государственной власти городов Москвы и Санкт-Петербурга. Так, в Москве действует Закон от 19.12.2007 № 48 «О землепользовании в городе Москве», который регулирует отношения в сфере землепользования в г. Москве, устанавливает порядок осуществления г. Москвой полномочий по управлению и распоряжению землями в г. Москве, особенно управления землями в г. Москве, обусловленные законодательством о градостроительной деятельности, порядок охраны земель и контроля за их использованием, а также регулирует отношения в сфере установления и взимания платы за использование земель в г. Москве в пределах компетенции г. Москвы как субъекта РФ.

Применительно к каждой территориальной зоне устанавливаются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства. Существуют основные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, условно разрешенные виды использования и вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к первым двум видам.

На осуществление условно разрешенного вида использования земельного участка или объекта капитального строительства необходимо специальное разрешение. Вопрос о предоставлении такого разрешения подлежит обсуждению на общественных слушаниях. В целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства общественные слушания по вопросу предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования проводятся с

участием граждан, проживающих в пределах территориальной зоны, в границах которой расположен земельный участок или объект капитального строительства, применительно к которым запрашивается разрешение. В случае, если условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства может оказать негативное воздействие на окружающую среду, общественные слушания проводятся с участием правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, подверженных риску такого негативного воздействия.

Зонирование территорий. Зонирование территорий имеет большое значение для обеспечения благоприятной среды городов и других населенных пунктов. Оно помогает предотвратить чрезмерную концентрацию населения и производства, обеспечить охрану природных ландшафтов, территорий историко-культурных объектов, сельскохозяйственных земель и лесных угодий; защитить население и природу от воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

На территориях городских и сельских поселений можно формировать следующие территориальные зоны: жилые; общественно-деловые; производственные; рекреационного назначения; зоны инженерной и транспортной инфраструктуры; сельскохозяйственного использования; специального назначения; зоны размещения военных объектов, иные виды территориальных зон. Для каждой территориальной зоны устанавливаются свой правовой режим, называемый градостроительным регламентом.

Так, в жилых зонах кроме жилых домов допускается размещение объектов социального и культурно-бытового назначения, объектов здравоохранения, образования, культурных зданий, стоянок автомобильного транспорта, гаражей, объектов, связанных с проживанием граждан и не оказывающих негативного воздействия на окружающую среду (такого, как шум, вибрация, магнитные поля, радиационное воздействие, загрязнение почв, воздуха, воды). Рекреационные зоны включают в себя парки, сады, городские леса, лесопарки, пляжи, иные территории, используемые и предназначенные для отдыха, туризма, занятий физкультурой и спортом.

В состав территориальных зон могут включаться зоны особо охраняемых территорий, на которых находятся зе-

мельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и особо ценное значение.

10.4. Экологические требования к обращению с опасными веществами

Опасность для человека и окружающей природной среды могут представлять многие вещества и материалы, являющиеся продуктами хозяйственной деятельности и развития научно-технического прогресса. Предупреждение их вредного воздействия на здоровье граждан и окружающую среду вызывает необходимость предъявления к обращению с ними особых экологических требований.

Виды опасных веществ. Опасность для человека и природы представляют токсичные вещества, способные при воздействии на живые организмы приводить к их гибели. Вещества относятся к токсичным, если их характеристики совпадают с установленными законом величинами средних смертельных доз при введении в желудок и при нанесении на кожу, средней смертельной концентрации в воздухе (например, средняя смертельная концентрация в воздухе составляет от 0,5 до 2 мг/л включительно). Если же смертельными являются дозы и концентрации ниже указанных в законе, то вещества относятся к высокотоксичным. Опасными являются также:

— воспламеняющиеся вещества — газы, которые при нормальном давлении и в смеси с воздухом становятся воспламеняющимися и температура кипения которых при нормальном давлении составляет 20 °С или ниже;

— окисляющие вещества — вещества, поддерживающие горение, вызывающие воспламенение и (или) способствующие воспламенению других веществ в результате окислительно-восстановительной экзотермической реакции;

— горючие вещества — жидкости, газы, пыли, способные самовозгораться, а также возгораться от источника зажигания и самостоятельно гореть после его удаления;

— взрывчатые вещества — вещества, которые при определенных видах внешнего воздействия способны на очень быстрое самораспространяющееся химическое превращение с выделением тепла и образованием газов.

Все вещества природного или искусственного происхождения, которые могут в условиях производства, применения,

транспортировки, переработки, а также в бытовых условиях оказывать неблагоприятное воздействие на здоровье человека и окружающую природную среду, признаются законодательством потенциально опасными химическими и (или) биологическими веществами.

Регистрация опасных веществ. Все потенциально опасные химические и биологические вещества природного и искусственного происхождения, производимые на территории РФ и закупаемые за рубежом для использования в народном хозяйстве и быту, подлежат государственной регистрации. Она осуществляется в соответствии с Положением о государственной регистрации потенциально опасных химических и биологических веществ, утвержденным Правительством РФ 12.11.1992 № 869 (которое не распространяется только на химические и биологические средства защиты растений, регуляторы роста сельскохозяйственных растений и лесных насаждений, фармацевтические препараты — для них существует специальная система регистрации).

Государственная регистрация осуществляется Российским регистром потенциально опасных химических и биологических веществ на основе токсиколого-гигиенических и эколого-токсикологических исследований, гигиенической регламентации, гигиенических и экологических нормативов.

Российский регистр потенциально опасных химических и биологических веществ осуществляет ведение федерального регистра потенциально опасных химических и биологических веществ, производимых, ввозимых и применяемых на территории РФ. Он создает информационную систему и базы данных о токсических свойствах, биологическом действии и поведении в окружающей среде этих веществ, гигиенических и экологических нормативах, правовых актах, мерах безопасности при производстве и применении (использовании) веществ, методах лечения и оказания первой необходимой помощи в случаях острых отравлений.

Опасными для человека, животных и растений являются также определенные микроорганизмы, такие как бактерии, вирусы, грибы, простейшие, хламидии, яды биологического происхождения. Установлены нормативы предельно допустимых концентраций микроорганизмов, которые должны соблюдаться при строительстве и экс-

плуатации объектов, применении технологий, связанных с негативным воздействием микроорганизмов на окружающую среду.

В соответствии со ст. 50 Закона об охране окружающей среды юридические и физические лица, осуществляющие деятельность, связанную с возможностью негативного воздействия микроорганизмов на окружающую среду, обязаны обеспечивать экологически безопасное производство, транспортировку, использование, хранение, размещение и обезвреживание микроорганизмов, разрабатывать и осуществлять мероприятия по предотвращению аварий и катастроф, предупреждению и ликвидации последствий негативного воздействия микроорганизмов на окружающую среду.

Использование радиоактивных веществ и ядерных материалов. Наряду с Законом об охране окружающей среды вопросы использования радиоактивных веществ и ядерных материалов регламентированы Федеральными законами «О радиационной безопасности населения» и «Об использовании атомной энергии».

Радиационная безопасность населения представляет собой защиту настоящего и будущего поколений людей от вредного для их здоровья воздействия ионизирующего излучения (излучения, которое создается при радиоактивном распаде, ядерных превращениях, торможении заряженных частиц в веществе и образует при взаимодействии со средой ионы разных знаков).

На обеспечение радиационной безопасности направлен целый комплекс мер:

1) разрабатываются федеральные и региональные программы в области обеспечения радиационной безопасности. Например, действует Федеральная целевая программа «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 19.04.2007 № 484-р;

2) осуществляется государственное нормирование. Так, в 1999 г. утверждены санитарные правила: СП 2.6.1.758-99 «Ионизирующее излучение, радиационная безопасность. Нормы радиационной безопасности (НРБ-99)» и СП 2.6.1.799-99 «Основные санитарные правила обеспечения радиационной безопасности (ОСПОРБ-99)».

Законом «О радиационной безопасности населения» установлены допустимые пределы доз облучения на терри-

тории РФ в результате использования источников ионизирующего излучения:

— для населения средняя годовая эффективная доза равна 0,001 Зв (зиверт) или эффективная доза за период жизни (70 лет) — 0,07 Зв; в отдельные годы допустимы большие значения эффективной дозы при условии, что средняя годовая эффективная доза, исчисленная за пять последовательных лет, не превысит 0,001 Зв;

— для работников средняя годовая эффективная доза равна 0,02 Зв или эффективная доза за период трудовой деятельности (50 лет) — 1 Зв; допустимо облучение в годовой эффективной дозе до 0,05 Зв при условии, что средняя годовая эффективная доза, исчисленная за пять последовательных лет, не превысит 0,02 Зв.

Указанные предельные дозы облучения не включают в себя дозы, создаваемые естественным радиационным и техногенно измененным радиационным фоном, а также дозы, получаемые гражданами (пациентами) при проведении медицинских рентгенорадиологических процедур и лечения. В случае радиационных аварий допускается превышение допустимых пределов доз в течение определенного промежутка времени и в пределах, определенных санитарными нормами и правилами.

Правительством РФ могут быть уменьшены допустимые пределы доз облучения для отдельных территорий с учетом конкретной санитарно-гигиенической, экологической обстановки, состояния здоровья населения и других факторов;

3) лицензирование. Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в области обращения с источниками ионизирующего излучения, проектирование, сооружение источников ионизирующего излучения, конструирование и изготовление для них технологического оборудования, средств радиационной защиты, а также работы в области добычи, производства, транспортирования, хранения, использования, обслуживания, утилизации и захоронения источников ионизирующего излучения осуществляются на основании лицензий;

4) производственный контроль за обеспечением радиационной безопасности, который обязаны проводить организации, осуществляющие деятельность с использованием источников ионизирующего излучения; общественный контроль, осуществляемый в соответствии с законодательством (см. 7.3);"

5) оценка состояния радиационной безопасности. Она должна проводиться органами государственной власти и местного самоуправления, а также организациями, осуществляющими деятельность с использованием источников ионизирующего излучения. При этом учитывают: характеристику радиоактивного загрязнения окружающей среды, вероятность радиационных аварий и их масштаб, степень готовности к ликвидации аварий и их последствий, анализ доз облучения, получаемых отдельными группами населения от всех источников ионизирующего излучения, и другие показатели. Ежегодно результаты такой оценки заносятся в радиационно-гигиенические паспорта организаций, территорий;

6) установление законодательством требований к обеспечению радиационной безопасности при обращении с источниками ионизирующего излучения. В частности, организации при обращении с такими источниками обязаны проводить контроль и учет индивидуальных доз облучения работников, организовывать проведение периодических медицинских осмотров персонала.

Все организации, в которых возможно возникновение радиационных аварий, обязаны иметь согласованный с компетентными органами план мероприятий по защите работников и населения от аварии и ее последствий, средства для оповещения о произошедшей аварии, средства оказания медицинской помощи пострадавшим, аварийно-спасательные формирования, создаваемые из числа работников.

Ионизирующим излучением обладают и природные радионуклиды, такие как радон и продукты его распада. В целях защиты населения от их воздействия следует выбирать участки для строительства зданий и сооружений с учетом уровня выделения радона из почвы и гамма-излучения, проектировать и строить их так, чтобы предотвратить поступление радона в воздух помещений, проводить радиационный контроль строительных материалов.

Пестициды и агрохимикаты. Пестициды и агрохимикаты — это препараты, применяемые в сельском хозяйстве, следовательно, они чаще всего так или иначе попадают в производимые продукты питания, поэтому особенно важно точное соблюдение норм и правил обращения с ними. Регулированию обращения с ними посвящен Федеральный закон «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами».

Пестициды представляют собой 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 — это удобрения, химические мелиоранты, кормовые добавки, предназначенные для питания растений, регулирования плодородия почв и подкормки животных.

И пестициды, и агрохимикаты подлежат государственной регистрации. Только при наличии такой регистрации возможно производство, применение, реализация, транспортировка, хранение, уничтожение, реклама, ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из нее пестицидов и агрохимикатов.

До регистрации пестициды и агрохимикаты подвергаются регистрационным испытаниям, которые проводят независимые организации и в ходе которых определяют эффективность применения пестицидов и агрохимикатов и производят оценку опасности их негативного воздействия на здоровье людей, составляют регламент применения пестицидов и агрохимикатов (т.е. перечень обязательных требований к условиям и порядку их применения). Результаты регистрационных испытаний проходят государственную экологическую экспертизу, токсиколого-гигиеническую экспертизу и экспертизу регламентов применения пестицидов и агрохимикатов.

На основе заключений экспертизы регистрационных испытаний осуществляется государственная регистрация — по общему правилу на 10 лет, а в случае необходимости проведения дополнительных исследований по оценке опасности негативного воздействия пестицидов и агрохимикатов на здоровье людей и окружающую природную среду — на два года. Гражданину или юридическому лицу, подававшему заявку на государственную регистрацию пестицида (агрохимиката), выдают регистрационное свидетельство, а пестицид или агрохимикат вносят в Государственный каталог пестицидов и агрохимикатов, разрешенных к применению на территории Российской Федерации.

Указанные граждане и юридические лица при государственной регистрации обязаны представить рекомендации

о транспортировке, применении и хранении пестицидов и агрохимикатов и тарной этикетки с предупредительной маркировкой. При реализации пестицидов и агрохимикатов продавец (поставщик) обязан обеспечить каждую единицу емкости с пестицидом или агрохимикатом этими рекомендациями и тарной этикеткой.

При производстве пестицидов и агрохимикатов изготовитель обязан обеспечивать выпуск аналитических стандартов (тестов) в целях контроля микроколичеств пестицидов и агрохимикатов в сельскохозяйственной продукции, лекарственном сырье и продуктах питания, окружающей среде. Если безопасное применение какого-то пестицида или агрохимиката становится невозможным при соблюдении всех рекомендаций и ограничений, изготовитель обязан прекратить его реализацию и произвести утилизацию.

Хранение пестицидов и агрохимикатов разрешается только в специализированных хранилищах; запрещается бестарное хранение пестицидов. Транспортировка пестицидов и агрохимикатов допускается только в специально оборудованных транспортных средствах.

Порядок применения пестицидов и агрохимикатов определяет федеральный орган исполнительной власти в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами (в настоящее время это Минсельхоз России) с учетом фптосанитарной, санитарной и экологической обстановки, потребностей растений в агрохимикатах, состояния плодородия почв, а также с учетом рационов животных. Выделяются пестициды ограниченного использования, применение которых осуществляется на основании специального разрешения упомянутого выше федерального органа исполнительной власти и только гражданами, имеющими специальную профессиональную подготовку. Указанные граждане могут заниматься реализацией пестицидов ограниченного использования. Реализацией остальных пестицидов и агрохимикатов могут заниматься все граждане и юридические лица, имеющие лицензию.

Методы уничтожения пришедших в негодность или запрещенных к применению пестицидов и агрохимикатов, а также тары из-под них разрабатывают изготовители пестицидов и агрохимикатов по согласованию со специально уполномоченными органами исполнительной власти в области охраны окружающей природной среды и в области

государственного санитарно-эпидемиологического надзора.

Однако до сих пор в ряде регионов РФ экологическая ситуация остается напряженной из-за нарушения регламентов применения и хранения средств химизации и защиты растений. Так, в 1999 г. была проведена паспортизация 6,3 тыс. складов по хранению минеральных удобрений, 1,8 тыс. из них признаны полностью или частично не отвечающими природоохранным требованиям. Основной же причиной загрязнения сельскохозяйственной продукции сверхнормативными остатками пестицидов является несоблюдение рекомендуемых сроков и доз их внесения.

10.5. Обращение с отходами производства и потребления

Во всех промышленно развитых странах огромную проблему представляют отходы производства и потребления — остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства. Их необходимо где-то размещать, утилизировать, а также производить обезвреживание и захоронение тех отходов, которые могут представлять опасность.

Порядок обращения с отходами регулирует Федеральный закон «Об отходах производства и потребления».

Образование отходов. Нормативы образования отходов и лимиты на их размещение разрабатывают в соответствии с Правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 16.06.2000 №461. Лимит на размещение отходов представляет собой предельно допустимое количество отходов конкретного вида, которое разрешается размещать определенным способом на установленный срок в объектах размещения отходов с учетом экологической обстановки на данной территории; норматив образования отходов — установленное количество отходов конкретного вида при производстве единицы продукции. При нарушении этих нормативов и лимитов деятельность индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в области обращения с отходами может быть ограничена, приостановлена или прекращена в порядке, предусмотренном законодательством РФ.

Индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие деятельность в области обращения с отходами, обязаны вести в установленном порядке учет образовавшихся, использованных, обезвреженных, переданных другим лицам или полученных от других лиц, а также размещенных отходов. На основе этих данных составляется государственный кадастр отходов, который включает в себя федеральный классификационный каталог отходов, государственный реестр объектов размещения отходов, а также банк данных об отходах и о технологиях использования и обезвреживания отходов различных видов.

Одной из главных целей государственного регулирования в этой области является уменьшение количества отходов и вовлечение их в хозяйственный оборот. С этой целью применяется платность размещения отходов и методы экономического стимулирования рационального обращения с отходами, такие как уменьшение платы за размещение отходов при условии внедрения технологий, ведущих к снижению количества отходов.

Размещение отходов. Установлено, что создание объектов размещения отходов (специально оборудованных сооружений, таких как полигон, шламохранилище, хвостохранилище, отвал горных пород) допускается на основании специальных разрешений. Определение места строительства объектов размещения отходов осуществляют после геологических, гидрологических и иных исследований и при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы. Объекты размещения отходов вносятся в государственный реестр объектов размещения отходов.

Специфические требования предъявляются к образованию и размещению отходов, ввозу их из-за рубежа, обращению с опасными отходами.

Собственники объектов размещения отходов, а также лица, во владении или в пользовании которых находятся объекты размещения отходов, обязаны проводить мониторинг состояния окружающей природной среды на территориях объектов и в пределах их воздействия на окружающую природную среду.

Запрещено захоронение отходов в границах населенных пунктов, лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зон, а также водоохранных зон, на во-

досборных площадях подземных водных объектов, которые используются в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. 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.

Требования к ввозу отходов. Ввоз отходов на территорию РФ возможен только в целях их использования и на основе специального разрешения. Ввоз отходов в целях их захоронения и обезвреживания запрещается. Кроме того, Закон об охране окружающей среды установил, что ввоз в Российскую Федерацию радиоактивных отходов и ядерных материалов из иностранных государств на основании договоров хранения, в том числе в целях захоронения, а также затопление, отправка в целях захоронения в космическое пространство радиоактивных отходов и ядерных материалов запрещаются, кроме специально указанных в законе случаев. Так, допускается ввоз облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов на основе международных договоров РФ для осуществления временного технологического хранения и (или) их переработки в случае, если проведены государственная экологическая и иные экспертизы соответствующего проекта, обоснованы общее снижение риска радиационного воздействия и повышение уровня экологической безопасности в результате реализации соответствующего проекта.

За счет поступлений от внешнеторговых операций с облученными тепловыделяющими сборками ядерных реакторов финансируются специальные экологические программы реабилитации радиационно загрязненных участков территории. Особенности регулирования отношений в области разработки и реализации таких программ установлены Федеральным законом «О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории». Им, в частности, определено, что лимит на ежегодно ввозимые в Российскую Федерацию облученные тепловыделяющие сборки ядерных реакторов определяет Правительство РФ по согласованию с органами государственной власти субъектов РФ, на территориях которых находятся организации, осуществляющие деятельность по переработке ввозимых из иностранных государств облученных тепловыделяющих

сборок ядерных реакторов и их временному технологическому хранению.

Опасные отходы. Опасными признаются отходы, которые содержат вредные вещества, обладающие такими опасными свойствами, как токсичность, взрывоопасность, пожароопасность, высокая реакционная способность, или включают возбудителей инфекционных болезней, либо которые могут представлять непосредственную или потенциальную опасность для окружающей природной среды и здоровья человека самостоятельно или при вступлении в контакт с другими веществами.

Любая деятельность по обращению с опасными отходами подлежит лицензированию.

Отходы в зависимости от степени их вредного воздействия на окружающую природную среду и здоровье человека подразделяют на классы опасности в соответствии с официально установленными критериями (деление отходов на V классов опасности закреплено Федеральным законом «Об отходах производства и потребления», критерии отнесения отходов к классу опасности для окружающей природной среды утверждены приказом МНР России от 15.06.2001 № 511).

По состоянию на 2007 г. на территории РФ накоплено свыше 120 млрд тонн промышленных и бытовых отходов. За тот же год в целом по России в процессе производства и потребления образовалось 3,9 млрд тонн отходов, из которых было использовано и обезврежено лишь около 58%. При этом в период с 2002 по 2007 г. количество образовавшихся отходов выросло в 1,9 раза. И если для отходов I и III класса опасности (наиболее опасных) можно говорить о некоторой стабилизации их количества в период 2002—2007 гг., то образование отходов IV и V классов опасности за эти годы выросло в 1,5 и в 2 раза соответственно.

На опасные отходы должен быть составлен паспорт, в котором указывают их состав и свойства, степень опасности. К обращению с опасными отходами могут быть допущены только лица, имеющие специальную профессиональную подготовку.

Транспортирование опасных отходов можно осуществлять только при наличии паспорта опасных отходов, специально оборудованных и снабженных специальными знаками транспортных средств, документации с указанием количества транспортируемых опасных отходов, цели и места назначения их транспортирования и при условии соблюдения требований безопасности.

Деятельность индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, в процессе которой образуются опасные отходы, может быть ограничена или запрещена в установленном законодательством РФ порядке при отсутствии технической или иной возможности обеспечить безопасное для окружающей природной среды и здоровья человека обращение с опасными отходами.

Вопросы для самоконтроля

1. На каких этапах возведения зданий, строений, сооружений необходимо соблюдение установленных экологических требований?
2. Какие экологические требования предъявляют к строительству и эксплуатации опасных производственных объектов?
3. Какие особенности установлены законодательством в отношении порядка строительства и эксплуатации гидротехнических сооружений?
4. Как экологические требования учитываются при составлении градостроительной документации?

Литература

1. *Боголюбов, С. А.* Правовая основа экологической деятельности в городе / С. Л. Боголюбов, Ю. Г. Жариков. — М., 1995.
2. *Бринчук, М. М.* Правовая охрана окружающей среды от загрязнения токсичными веществами. — М., 1990.
3. *Козырь, О. М.* Правовые вопросы охраны окружающей среды от загрязнения агрохимикатами. — М.: Изд-во МГУ, 1989.
4. *Круглое, В. В.* Организационно-правовые проблемы охраны окружающей среды в промышленности России. — Екатеринбург, 2000.
5. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации / под ред. С. Л. Боголюбова. — М.: Проспект, 2008.
6. *Кичигин, Н. В., Пономарев, М. В.* Комментарий к Федеральному закону «Об отходах производства и потребления» / Н. В. Кичигин, М. В. Пономарев. — М.: Юстицинформ, 2006.

Глава 11. ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Юридическая ответственность граждан и организаций за экологические правонарушения не может возникнуть произвольно, так как условия ее применения строго определены законом. Ответственность наступает вследствие того, что тот или иной участник экологических отношений, действуя свободно и имея возможность выбрать правильный, указанный в законе или договоре вариант поведения, совершает нежелательные, противозаконные действия, являющиеся экологическими правонарушениями.

11.1. Понятие юридической ответственности и условия ее применения

Содержание юридической ответственности, ее цели и сущность сложны и многообразны. С одной стороны, это наказание (кара) за совершенное экологическое правонарушение, с другой — лишь угроза его применения. В последнем случае она предупреждает пользователей природными ресурсами от совершения неправомерных действий, что имеет большое воспитательное, профилактическое (превентивное) значение. В материальной своей форме юридическая ответственность выражается в исполнении правонарушителем дополнительной обязанности по отношению к той, которая им не исполнена.

Например, природопользователь, умышленно исказивший или скрывший полную и достоверную информацию о состоянии окружающей среды, об источниках ее загрязнения, несет административную ответственность в виде штрафа (ст. 8.5 КоАП). Это, однако, не освобождает его от надлежащего исполнения неисполненной обязанности. Возможно принудительное исполнение обязанности и без применения юридической ответственности. Это бывает тогда, когда орган государственного контроля за правильным использованием и охраной природных ресурсов дает тому или иному лицу

предписание, например, в форме напоминания о выполнении требований законодательства (без штрафной санкции). Таким образом предупреждается совершение экологического правонарушения.

От предупреждения следует отличать пресечение экологического правонарушения в стадии совершения, пока еще имеется возможность его приостановить, т.е. прекратить его дальнейшее развитие по указанию государственных органов экологического контроля. При более серьезных экологических правонарушениях могут быть применены меры уголовной ответственности. Например, в тех случаях, когда выявлены факты виновного массированного загрязнения окружающей среды, повлекшего за собой крупный материальный ущерб или вред здоровью людей.

Условия применения юридической ответственности. По общему правилу юридическая ответственность за нарушение закона, в том числе экологического законодательства, может наступать лишь при наличии так называемого полного состава правонарушения. Что это означает?

В действиях нарушителя необходимо установить четыре признака (элемента) правонарушения: 1) противоправное действие (бездействие) лица или организации, привлекаемых к юридической ответственности, т.е. нарушение определенной статьи, нормы закона или иного правового акта; 2) вредный результат этого действия или бездействия, выразившийся в неблагоприятных последствиях: порча земель, загрязнение водных объектов, морской среды, атмосферы, уничтожение и повреждение лесов; 3) наличие причинной связи между действиями и наступившим вредом (объективный элемент состава); 4) вина нарушителя конкретных правовых норм (субъективный элемент состава).

При отсутствии какого-либо из упомянутых элементов названного состава не может быть оснований для применения юридической ответственности. Так, например, если порча земли или загрязнение водоемов, сколько бы значительны они ни были, произошли вследствие стихийных явлений (наводнение, землетрясение, сель, обрушение горных пород), то невозможно ставить вопрос о чьей-либо юридической ответственности. Но происшедшие изменения в состоянии окружающей среды должны получить надлежащее отражение в документах земельного и других кадастров. Здесь нет ни чьей-то вины, ни субъекта ответственности. При возникновении имущественных конфликтов спор разрешается в судебном порядке.

11.3. Административная ответственность за экологические правонарушения 273

Пленум Верховного Суда РФ в своем постановлении от 05.11.1998 № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения» обратил внимание судов на то, что при рассмотрении дел, связанных с нарушениями экологического законодательства, особое значение приобретает установление причинной связи между совершенными деяниями и наступившими вредными последствиями или возникновением угрозы причинения существенного вреда окружающей среде и здоровью людей. Необходимо также выяснять, не вызваны ли вредные последствия иными факторами, в том числе естественно-природными, и не наступили ли они вне зависимости от установленного нарушения, а равно и то, не совершены ли противоправные деяния в состоянии крайней необходимости (п. 2 постановления). Таким образом, Верховный Суд РФ обращает внимание на необходимость выявления всех выше названных условий (признаков) правонарушения, чтобы были основания для привлечения виновного лица к экологической ответственности.

Безвинная ответственность может быть лишь в случае, если вред причинен источником повышенной опасности, например, вследствие прорыва дамбы накопителя отходов после ливневых дождей (дамба, как и любое другое гидротехническое сооружение, является источником повышенной опасности). Возмещение вреда при таких обстоятельствах наступает по ст. 1079 ГК.

Как известно, законодательство РФ предусматривает ряд форм (видов) юридической ответственности, которые действуют и в области экологических правонарушений. Это — дисциплинарная, административная, уголовная, гражданско-правовая (имущественная) ответственность. Необходимо четко различать названные формы (виды) ответственности, так как каждая из них наступает путем применения норм различных отраслей законодательства, соответственно трудового, административного, уголовного, гражданского.

11.2. Уголовная ответственность за экологические правонарушения

Уголовная ответственность возможна только за уголовно наказуемые действия или бездействие, которые признаются таковыми в УК. Субъекты РФ не вправе устанавливать

уголовные наказания, так как эти вопросы отнесены п. «о» ст. 71 Конституции к ведению Российской Федерации. Следовательно, к уголовной ответственности лицо может быть привлечено лишь в том случае, если за нарушения законов об охране среды и природных ресурсов (экологические преступления) предусмотрена ответственность в УК.

Нарушение экологических правил при производстве работ. УК содержит ряд статей, которые имеют прямое отношение к экологическим правонарушениям. На первое место УК ставит такие преступления, которые могут привести к серьезным авариям, разрушениям, загрязнению окружающей среды, эпидемиям, эпизоотиям и другим вредным для здоровья людей и окружающей среды последствиям. Это, как установлено в ст. 246 УК, нарушения правил охраны окружающей среды при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации промышленных, сельскохозяйственных, научных и иных объектов лицами, ответственными за соблюдение этих правил, если это повлекло существенное изменение радиоактивного фона, причинение вреда здоровью человека, массовую гибель животных либо иные тяжкие последствия.

Преступления могут быть совершены путем действия или бездействия. Они характеризуются рядом нормативно-правовых актов, например Законом об охране окружающей среды, Федеральными законами «Об особо охраняемых природных территориях», «О радиационной безопасности населения» и др.

Проектирование заключается в составлении проекта объекта, влекущего за собой определенные правовые последствия. Под размещением объектов понимается деятельность по определению их места расположения. Строительство объектов предполагает их сооружение, реконструкцию и т.н. Ввод в эксплуатацию есть процедура сдачи объекта и его **приемки**, введение в действие. Эксплуатация объекта предполагает его использование по прямому назначению. Существенное изменение радиоактивного фона означает его ухудшение, превышение установленных нормативов доз облучения. Под причинением вреда здоровью понимается причинение легкого, средней тяжести или тяжкого вреда здоровью человека.

Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 05.11.1998 № 14, разъясняя судам, что иод иными тяжкими последствиями нарушения правил охраны окружающей

среды при производстве работ (ст. 246 УК) следует понимать: существенное ухудшение качества окружающей среды или состояния ее объектов, устранение которого требует длительного времени и больших финансовых и материальных затрат; уничтожение отдельных объектов; деградация земель и иные негативные изменения окружающей среды, препятствующие ее сохранению и нормальному хозяйственному использованию.

При наступлении вредных последствий необходимо установление причинной связи между нарушением правил охраны окружающей среды при производстве работ и наступившими последствиями.

Преступление характеризуется неосторожной или прямой (умышленной) виной по отношению к вредным последствиям. Поэтому правила охраны окружающей среды при производстве работ могут быть нарушены и умышленно, и неосторожно.

Нарушение правил экологической безопасности. Статья 247 УК предусматривает ответственность за нарушения правил обращения с экологически опасными веществами и отходами, которые выражаются в производстве запрещенных видов опасных отходов, транспортировке, хранении, захоронении, использовании или ином обращении радиоактивных, бактериологических, химических веществ и отходов с нарушением установленных правил, если эти деяния создали угрозу причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде. Те же деяния, повлекшие загрязнение, отравление или заражение окружающей среды, причинение вреда здоровью человека либо массовую гибель животных, а равно совершенные в зоне экологической бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации, а также повлекшие по неосторожности смерть человека либо массовое заболевание людей, наказываются более жесткими мерами уголовной ответственности. Объектом названного преступления является экологическая безопасность населения, что непосредственно связано с состоянием окружающей среды.

Порядок разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов утвержден постановлением Правительства РФ от 03.08.1992 № 545. Правила использования и обращения с экологически опасными

веществами и отходами определяются также рядом других нормативных правовых актов, в частности Законом об охране окружающей среды, Федеральным законом «Об использовании атомной энергии». Под запрещенными видами опасных отходов понимаются, например, отходы токсичных и химических препаратов, а также отходы, непригодные для производства и потребления.

Под производством запрещенных отходов понимается создание отходов, неуничтожение их, ведущее к накоплению. Под обращением имеются в виду транспортировка, хранение, захоронение, использование, совершение сделок, уничтожение экологически опасных веществ и отходов.

Удаление экологически опасных веществ и отходов производят путем их переработки, обезвреживания либо захоронения в специально отведенных местах. Захоронение отходов следует производить так, чтобы различные их виды не могли породить новых видов соединений.

Под использованием радиоактивных, бактериологических, химических веществ и отходов понимается пользование ими предприятиями, учреждениями, организациями и отдельными лицами. Под угрозой причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде понимается реальная возможность причинения вреда, опасного для жизни и здоровья, и ухудшения качества природной среды.

Пленум Верховного Суда РФ в вышеназванном постановлении (п. 6) разъяснил судам, что создание угрозы причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде (ч. 1 ст. 247 УК) подразумевает возникновение такой ситуации либо таких обстоятельств, которые повлекли бы предусмотренные законом вредные последствия, если бы небыли прерваны вовремя принятыми мерами или иными обстоятельствами, не зависящими от воли причинителя вреда. Угроза при этом предполагает наличие конкретной опасности реального причинения вреда здоровью человека или окружающей среде.

Под загрязнением окружающей среды понимается изменение качества почвы, вод, воздуха, превышающее установленные нормативы и создающее угрозу здоровью людей, состоянию растительного и животного мира. Под отравлением понимается насыщение природной среды ядовитыми веществами и отходами, опасными для здоровья человека и животных, ведущее к уничтожению растительного мира.

Под массовыми заболеваниями людей понимается распространение заразных болезней, превышающее уровень заболеваемости для данной местности. Заражение окружающей природной среды — это внесение в среду обитания возбудителей болезней животных, растений и людей.

Зонами экологического бедствия являются участки территории РФ, где в результате хозяйственной или иной деятельности произошли глубокие необратимые изменения окружающей природной среды, повлекшие за собой существенное ухудшение здоровья населения, нарушение природного равновесия, разрушение естественных экологических систем, деградацию флоры и фауны. Порядок объявления и установления режима зон экологического бедствия устанавливает специальное законодательство об этих зонах (ст. 57 Закона об охране окружающей среды).

Преступление является оконченным как при создании реальной опасности причинения указанных в законе последствий, так и при их фактическом наступлении. Преступление может быть совершено умышленно или неосторожно.

Статья 248 УК устанавливает: нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими агентами или токсинами, если это повлекло причинение вреда здоровью человека или по неосторожности его смерть, распространение эпидемий или эпизоотии либо иные тяжкие последствия, наказывается как уголовное преступление.

Нарушения правил безопасности в названных случаях могут быть в виде активных действий или бездействия. Они определены в ряде правовых актов: в Федеральном законе от 05.07.1996 № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности», Указе Президента РФ от 20.08.2007 № 1083 «Об утверждении списка микроорганизмов, токсинов, оборудования и технологий, подлежащих экспортному контролю» и др.

Микробиологические агенты — это микроорганизмы, попадающие в почву и другую среду и вызывающие заболевания человека, растений и животных. Биологические агенты — это живые организмы, обладающие болезнетворным действием. Биологические токсины — это яды, выделяемые микроорганизмами. Они могут отравлять и почву, за состоянием которой повсеместно наблюдают органы санитарно-эпидемиологического надзора.

Под эпидемией понимаются случаи массового заболевания людей в пределах одной группы или определенного ре-

гиона. Пол эпизоотией понимаются массовые заболевания среди животных одного или нескольких видов на значительной территории.

Под причинением вреда здоровью понимается **заражение** заболеванием человека, повлекшим расстройство его здоровья либо стойкую утрату трудоспособности. Иные тяжкие последствия могут выражаться в вынужденном переселении людей, массовой гибели животных, причинении крупного имущественного ущерба.

Названные преступления могут быть совершены умышленно или неосторожно. Субъектом преступления может быть лицо, на которое возложена обязанность по соблюдению правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами или токсинами. Субъектом преступления может быть как должностное, так и не должностное лицо.

Статья 249 УК устанавливает уголовную ответственность за нарушение ветеринарных правил и правил борьбы с болезнями и вредителями растений, повлекшее тяжкие последствия (распространение эпизоотий или иные тяжкие последствия).

Загрязнение водной среды. Уголовная ответственность установлена за загрязнение, засорение, истощение поверхностных или подземных вод, источников питьевого водоснабжения либо иное изменение их природных свойств, если эти деяния повлекли причинение существенного вреда животному или растительному **миру**, рыбным запасам, лесному или сельскому хозяйству. Более опасными признаются те же деяния, повлекшие причинение вреда здоровью человека или по неосторожности его смерть или массовую гибель животных, а равно совершенные на территории заповедника или заказника либо в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации (ст. 250 УК).

Загрязнение атмосферы, т.е. нарушение правил выброса в атмосферу загрязняющих веществ, или нарушение эксплуатации установок, сооружений и иных объектов, если эти деяния повлекли загрязнение или иное изменение природных свойств воздуха, влечет уголовную ответственность по ст. 251 УК. Если те же деяния повлекли причинение вреда здоровью человека или по неосторожности его смерть, то следует более строгое наказание, связанное с лишением свободы.

Статья 252 УК устанавливает ответственность за загрязнение морской среды из находящихся на суше источников

либо вследствие нарушения правил захоронения или сброса с транспортных средств или возведенных в море искусственных сооружений веществ и материалов, вредных для здоровья человека и живых ресурсов моря либо препятствующих правомерному использованию морской среды.

Согласно ст. 252 УК более строгую санкцию применяют при совершении тех же деяний, причинивших существенный вред здоровью человека или повлекших по неосторожности его смерть, животному или растительному миру, рыбным запасам, окружающей среде, зонам отдыха либо другим охраняемым законом интересам.

Статья 253 УК предусматривает ответственность за нарушение законодательства РФ о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне РФ. Согласно этой статье незаконное возведение искусственных островов, установок или сооружений на континентальном шельфе РФ, незаконное создание вокруг них или в исключительной экономической зоне РФ зон безопасности, а равно нарушение правил строительства, эксплуатации, охраны и ликвидации возведенных сооружений и средств обеспечения безопасности морского судоходства признаются уголовно наказуемыми деяниями.

Исследование, разведка, разработка естественных богатств континентального шельфа РФ или исключительной экономической зоны РФ, проводимые без соответствующего разрешения, караются по той же статье УК.

Причинение вреда земле, ее недрам, животному миру. Статья 254 УК устанавливает ответственность за порчу земли: отравление, загрязнение или иную порчу земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекшие причинение вреда здоровью человека или окружающей среде.

Те же деяния, совершенные в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации или повлекшие по неосторожности смерть человека, наказываются более строгими мерами, связанными с лишением свободы.

Иод порчей земли понимается разрушение или уничтожение ее плодородного слоя. Под загрязнением земли по-

нимается привнесение в землю не характерных для нее физических, химических, биологических веществ, соединений и организмов. Под отравлением земли понимается привнесение в землю не характерных для нее физических, химических, биологических веществ, соединений, организмов в количестве, делающем невозможным использование земли.

Статья 255 УК признает преступлениями нарушение правил охраны и использования недр при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации горнодобывающих предприятий или подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, а равно самовольную застройку площадей залегания полезных ископаемых, если эти деяния повлекли причинение значительного ущерба.

По ст. 256 УК наказываются незаконная добыча рыбы, морского зверя и иных водных животных или промысловых морских растений, если это деяние совершено: а) с причинением крупного ущерба; б) с применением самоходного транспортного плавающего средства или взрывчатых и химических веществ, электрического тока либо иных способов массового истребления указанных водных животных и растений; в) в местах нереста или на миграционных путях к ним; г) на территории заповедника, заказника либо в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации.

По этой же статье наказываются незаконная добыча котиков, морских бобров или иных морских млекопитающих в открытом море или в запретных зонах. Если названные в ст. 256 УК деяния совершены лицом с использованием своего служебного положения либо группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, то предусматривается более строгое наказание.

По ст. 257 УК наказываются как преступление производство лесосплава, строительство мостов, дамб, транспортировка древесины и другой лесной продукции с лесосек, осуществление взрывных и иных работ, а равно эксплуатация водозаборных сооружений и перекачивающих механизмов с нарушением правил охраны рыбных запасов, если эти деяния повлекли массовую гибель рыбы или других водных животных, уничтожение в значительных размерах кормовых запасов либо иные тяжкие последствия.

По ст. 258 УК карается незаконная охота, если это деяние совершено: а) с причинением крупного ущерба;

б) с применением механического транспортного средства или воздушного судна, взрывчатых веществ, газов или иных способов массового уничтожения птиц и зверей; в) в отношении птиц и зверей, охота на которых полностью запрещена; г) на территории заповедника, заказника либо в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации. Если названное деяние совершено лицом с использованием своего служебного положения либо группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, то применяется более строгая мера наказания.

Пост. 259 УК привлекаются к ответственности лица за уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу РФ, повлекшее гибель популяций этих организмов.

Причинение вреда лесам. По ст. 260 УК уголовно наказуема незаконная порубка, а равно повреждение до степени прекращения роста деревьев, кустарников и лиан в лесах 1-й группы либо в особо защитных участках лесов всех групп, а также деревьев, кустарников и лиан, не входящих в лесной фонд или запрещенных к порубке, если эти деяния совершены в значительном размере.

Более строгие меры ответственности применяются за незаконную порубку, а равно повреждение до степени прекращения роста деревьев, кустарников и лиан в лесах всех групп, а также насаждении, не входящих в лесной фонд, если эти деяния совершены: а) неоднократно; б) лицом с использованием своего служебного положения; в) в крупном размере.

Значительным размером в настоящей статье (см. ст. 260 в ред. от 22.07.2008) признается ущерб, исчисленный по установленным таксам, превышающий 5 тыс. руб., крупным размером — 50 тыс. руб., особо крупным размером 150 тыс. руб.

По ст. 261 УК уголовно наказуемы уничтожение или повреждение лесов, а равно насаждений, не входящих в лесной фонд, в результате неосторожного обращения с огнем или иными источниками повышенной опасности.

Уничтожение или повреждение лесов, а равно насаждений, не входящих в лесной фонд, путем поджога, иным общепопасным способом либо в результате загрязнения вредными веществами, отходами, выбросами или отбросами также наказуется по ст. 261 УК.

В ст. 262 УК предусматривается ответственность за нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов. Согласно этой статье признается преступлением нарушение режима заповедников, национальных парков, памятников природы и других особо охраняемых государством природных территорий, повлекшее причинение значительного ущерба.

Особо охраняемыми природными территориями являются участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особо 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.

Значительный ущерб по ст. 262 УК может выражаться в уничтожении отдельных памятников природы, отдельных комплексов и т.п. Размеры ущерба и его значительность устанавливаются в каждом отдельном случае с учетом обстоятельств дела.

При применении статей УК за экологические правонарушения часто встает непростой вопрос о разграничении условий применения уголовной либо административной ответственности. Учитывая это, Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 05.11.1998 № 14 дал судам подробное разъяснение.

При рассмотрении уголовных дел, возникших в связи с нарушением экологического законодательства, необходимо, как сказано в п. 13 постановления, отграничивать экологическое преступление от экологических проступков, т.е. виновных противоправных деяний, причиняющих вред окружающей природной среде и здоровью человека, за которые установлена административная ответственность.

В случае возникновения трудностей в разграничении уголовно наказуемого деяния и административного проступка особое внимание следует уделять выяснению всех обстоятельств, характеризующих состав экологического правонарушения, последствий противоправного деяния, размера нанесенного вреда и причиненного ущерба. В основном, разграничение уголовно наказуемых действий и административного проступка необходимо проводить по признакам

наличия или отсутствия крупного (значительного) ущерба и вреда здоровью людей.

11.3. Административная ответственность за экологические правонарушения

Административная форма (вид) ответственности налагается за совершенные административные проступки, указанные в законе, т.е. в КоАП, и законах субъектов РФ. В отличие от дисциплинарного административный проступок является деянием как связанным с выполнением должностных функций или трудовых обязанностей, так и не связанным с ними. Еще одна особенность: за административное правонарушение виновные лица привлекаются к ответственности не в порядке подчиненности, а специально уполномоченными государственными органами, например органами охраны природы. Наконец, существенной особенностью административной ответственности является то, что она может выражаться, как правило, в виде штрафа, размер которого зависит от характера правонарушения. За дисциплинарные же проступки штраф налагать запрещается. Административный штраф (в дальнейшем — штраф) — весьма существенная и часто применяемая на практике мера воздействия на нарушителей экологического и иного законодательства. Он налагается на виновных граждан, должностных и юридических лиц.

Нарушение общих экологических правил и требований. Статья 8.1 КоАП устанавливает штраф, налагаемый на названных лиц, за несоблюдение экологических требований при планировании, технико-экономическом обосновании проектов, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений или иных объектов.

По ст. 8.2 КоАП штраф налагается на тех же лиц за несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при сборе, складировании, использовании, сжигании, переработке, обезвреживании, транспортировке, захоронении и ином обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами.

Статья 8.3 КоАП предусматривает штраф за нарушение правил испытаний, производства, транспортировки, хранения, применения и иного обращения с пестицидами и аг-

рохимикатами, которое может повлечь причинение вреда окружающей природной среде.

По ст. 8.4 КоАП налагается штраф на граждан, должностных или юридических лиц за невыполнение требований законодательства об обязательности проведения государственной экологической экспертизы, финансирование или реализацию проектов, программ и иной документации, подлежащих государственной экологической экспертизе и не получивших положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Осуществление деятельности, не соответствующей документации, которая получила положительное заключение государственной экологической экспертизы, наказывается также штрафом.

Статья 8.5 КоАП устанавливает штраф за сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение полной и достоверной информации о состоянии окружающей природной среды и природных ресурсов, об источниках загрязнения окружающей природной среды и природных ресурсов или иного вредного воздействия на окружающую природную среду и природные ресурсы, о радиационной обстановке, а равно искажение сведений о состоянии земель, водных объектов и других объектов окружающей природной среды лицами, обязанными сообщать такую информацию.

Вред, причиняемый землям, недрам, водам. Статья 8.6 КоАП устанавливает ответственность за порчу земель. Согласно этой статье самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы влечет наложение штрафа на виновных граждан или должностных лиц, а также юридических лиц. Штраф налагается за уничтожение плодородного слоя почвы, а равно порчу земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления.

Объектами названных правонарушений являются сельскохозяйственные и иные земли, т.е. любые виды земельных участков (угодий), освоенные, осваиваемые, неосваиваемые, независимо от форм собственности или характера владения, в том числе земли: сельскохозяйственного назначения, т.е. предоставленные для нужд сельского хозяйства (или предназначенные для этих целей) гражданам — для ведения крес-

тъямского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства, животноводства, садоводства, огородничества и др.; предоставленные кооперативам граждан — для садоводства, огородничества, животноводства; сельскохозяйственным государственным кооперативным, общественным предприятиям и организациям, совместным сельскохозяйственным предприятиям — для сельскохозяйственного производства; научно-исследовательским, учебным и другим сельскохозяйственным учреждениям — для исследовательских, учебных целей, пропаганды передового опыта и для сельскохозяйственного производства; несельскохозяйственным предприятиям — для ведения подсобного сельского хозяйства; земли населенных пунктов; земли, занятые под нужды промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и др.; природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения; лесного и водного фондов, а также земли запаса.

Статья 8.7 КоАП устанавливает ответственность в виде штрафа за невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, или по их рекультивации после завершения разработки месторождений полезных ископаемых, включая общераспространенные полезные ископаемые, строительных, мелиоративных, лесозаготовительных, изыскательских и иных работ, в том числе осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей.

Статья 8.8 КоАП устанавливает штраф за использование земель не по целевому назначению, а равно невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель.

Статья 8.9 КоАП признает административным проступком и наказывает штрафом нарушение требований по охране недр и гидроминеральных ресурсов, которое может вызвать загрязнение недр и гидроминеральных ресурсов либо привести месторождение полезных ископаемых и гидроминеральных ресурсов в состояние, непригодное для разработки.

Статья 8.10 КоАП предусматривает ответственность (штраф) за нерациональное использование недр, т.е. за вы-

борочную (внепроектную) обработку месторождений полезных ископаемых, приводящую к необоснованным потерям запасов полезных ископаемых, разубоживание полезных ископаемых, а равно иное нерациональное использование недр, ведущее к сверхнормативным потерям при добыче полезных ископаемых или при переработке минерального сырья.

Невыполнение требований по проведению маркшейдерских работ, приведению ликвидируемых или консервируемых горных выработок и буровых скважин в состояние, обеспечивающее безопасность населения и окружающей природной среды, либо требований по сохранности месторождений полезных ископаемых, горных выработок и буровых скважин на время их консервации также влечет административное взыскание (штраф).

По ст. 8.11 КоАП устанавливается ответственность (штраф) за нарушение правил и требований проведения работ по геологическому изучению недр, могущее привести или приведшее к недостоверной оценке разведанных запасов полезных ископаемых либо условий для строительства и эксплуатации предприятий по добыче полезных ископаемых, а также подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, а равно утрату геологической документации, дубликатов проб полезных ископаемых и керна, которые необходимы при дальнейшем геологическом изучении недр и разработке месторождений.

Статья 8.12 КоАП предусматривает штраф за нарушение порядка отвода земельных участков, а равно порядка предоставления в пользование лесов в водоохраных зонах и прибрежных полосах водных объектов, а также за нарушение режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах и прибрежных полосах водных объектов.

Статья 8.13 КоАП устанавливает штраф:

— за нарушение водоохранного режима на водосборах водных объектов, которое может повлечь загрязнение указанных объектов или другие вредные явления, а также за невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по приведению водных объектов, их водоохраных зон и прибрежных полос в состояние, пригодное для пользования;

— за незаконную добычу песка, гравия, глины и иных общераспространенных полезных ископаемых, торфа, сапропеля на водных объектах, осуществление молевого сплава

леса либо нарушение установленного порядка очистки водных объектов от затонувшей древесины и наносов;

— за нарушение требований к охране водных объектов, которое может повлечь их загрязнение, засорение и (или) истощение; за загрязнение ледников, снежников или ледяного покрова водных объектов либо загрязнение водных объектов, содержащих природные лечебные ресурсы или отнесенных к особо охраняемым водным объектам, местам туризма, спорта и массового отдыха, отходами производства и потребления и (или) вредными веществами, а равно захоронение вредных веществ (материалов) в водных объектах.

Пост. 8.14 КоАП привлекаются к ответственности в виде штрафа за нарушение правил водопользования при заборе воды, без изъятия воды и при сбросе сточных вод в водные объекты, а также за нарушение правил водопользования при добыче полезных ископаемых, торфа, сапропеля на водных объектах, а равно при возведении и эксплуатации подводных и надводных сооружений, при осуществлении промыслового рыболовства, судоходства, прокладке и эксплуатации нефтепроводов и других продуктопроводов, проведении дноуглубительных, взрывных и иных работ либо при строительстве или эксплуатации дамб, портовых и иных сооружений.

По ст. **8.15, 8.17, 8.19** КоАП административная ответственность (штраф) наступает:

— за нарушение правил эксплуатации водохозяйственных или водоохраных сооружений и устройств;

— нарушение правил (стандартов, норм) безопасного проведения поиска, разведки или разработки минеральных (неживых) ресурсов, буровых работ либо условий лицензии на водопользование, на региональное геологическое изучение, поиск, разведку или разработку, а также правил (стандартов, норм) использования или охраны минеральных (неживых) ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и (или) исключительной экономической зоны РФ;

— нарушение правил рыболовства и иных правил добычи (вылова) водных, биологических ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и (или) исключительной экономической зоны РФ;

- за самовольную прокладку или вывод на территорию РФ подводных кабелей, трубопроводов или туннелей, а равно нарушение правил их прокладки, вывода на территорию

РФ или эксплуатации во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне РФ;

— самовольное либо с нарушением правил захоронения с судов и иных плавучих средств, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений отходов и других материалов во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне РФ.

Посягательства на воздух, леса, животный мир. Статья 8.21 КоАП предусматривает ответственность за нарушение правил охраны атмосферного воздуха:

— выброс вредных веществ в атмосферный воздух или вредное физическое воздействие на него без специального разрешения;

— нарушение условий специального разрешения на выброс вредных веществ в атмосферный воздух или вредное физическое воздействие на него;

— нарушение правил эксплуатации, неиспользование сооружений, оборудования или аппаратуры для очистки газов и контроля выбросов вредных веществ в атмосферный воздух, которые могут привести к его загрязнению, либо использование неисправных указанных сооружений, оборудования или аппаратуры.

Статья 8.22 КоАП устанавливает штраф за выпуск в эксплуатацию механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума (допуск к полету воздушного судна, выпуск в плавание морского судна, судна внутреннего водного плавания или маломерного судна либо выпуск в рейс автомобиля или другого механического транспортного средства, у которых содержание загрязняющих веществ в выбросах либо уровень шума, производимого ими при работе, превышает нормативы, установленные государственными стандартами РФ).

Эксплуатация гражданами воздушных или морских судов, судов внутреннего водного плавания или маломерных судов либо автомобилей, мотоциклов или других механических транспортных средств, у которых содержание загрязняющих веществ в выбросах либо уровень шума, производимого ими при работе, превышает нормативы, установленные государственными стандартами РФ, вле-

11.3. Административная ответственность за экологические правонарушения 289

чет также административное взыскание — штраф (ст. 8.23 КоАП).

Штраф за нарушение правил лесопользования установлен в ст. 8.25 КоАП. Это нарушение правил заготовки древесины, порядка проведения рубок лесных насаждений, правил заготовки живицы, заготовки пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов (пищевых лесных ресурсов), сбора лекарственных растений, заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов; использование лесов с нарушением условий договора аренды лесного участка, договора купли-продажи лесных насаждений, договора безвозмездного срочного пользования лесным участком, иных документов, на основании которых предоставляются лесные участки.

Статья 8.26 КоАП предусматривает штраф за самовольное использование лесов, нарушение правил использования лесов для ведения сельского хозяйства, уничтожение лесных ресурсов: сенокосение и выпас сельскохозяйственных животных на землях, на которых расположены леса, в местах, где это запрещено, а равно выпас сельскохозяйственных животных без пастуха на неогороженных пастбищах или без привязи либо с нарушением сроков или норм выпаса сельскохозяйственных животных; самовольные заготовка и сбор, а также уничтожение мха, лесной подстилки и других недревесных лесных ресурсов; размещение ульев и пасек, а также заготовка пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов (пищевых лесных ресурсов) и сбор лекарственных растений на землях, на которых расположены леса, в местах, где это запрещено, либо неразрешенными способами или приспособлениями, либо с превышением установленного объема или с нарушением установленных сроков, а равно сбор, заготовка и реализация указанных ресурсов, в отношении которых это запрещено.

Статья 8.27 КоАП предусматривает штраф за нарушение правил лесовосстановления, правил лесоразведения, правил ухода за лесами, правил лесного семеноводства.

Статья 8.28 КоАП - штраф за незаконную рубку, повреждение лесных насаждений или самовольное выкапывание в лесах деревьев, кустарников, лиан.

Статья 8.29 предусматривает штраф за уничтожение мест обитания животных. Статья 8.30 - за уничтожение лесной инфраструктуры, а также сенокосов, пастбищ.

Установлена ответственность в виде штрафа за нарушение требований к охране лесов: санитарной безопасности в лесах; загрязнение лесов сточными водами, химическими, радиоактивными и другими вредными веществами, отходами производства и потребления и (или) иное негативное воздействие на леса (ст. 8.31); за нарушение правил пожарной безопасности в лесах (ст. 8.32), правил охраны среды обитания или путей миграции объектов животного мира и водных биологических ресурсов (ст. 8.33), установленного порядка создания, пополнения, хранения, использования, учета, продажи, приобретения, транспортировки или пересылки биологических коллекций (ст. 8.34).

Статья 8.35 КоАП устанавливает штраф за уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений, занесенных в Красную книгу Российской Федерации либо охраняемых международными договорами, а равно действия (бездействие), которые могут привести к гибели, сокращению численности либо нарушению среды обитания этих животных или к гибели таких растений, либо добывание, сбор, содержание, приобретение, продажа либо пересылка указанных животных или растений, их продуктов, частей либо дериватов без Ишдлежащего на то разрешенІгя или с нарушением условий, предусмотренных разрешением, либо с нарушением иного установленного порядка.

Статья 8.37 предусматривает ответственность за нарушение правил пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами: нарушение правил охоты, рыболовства, а равно нарушение иных правил добычи (вылова) водных биологических ресурсов, пользования объектами животного мира. Статья 8.38 - за нарушение правил охраны водных биологических ресурсов: производство сплава древесины, строительство мостов, дамб, транспортировка древесины или других лесных ресурсов, осуществление взрывных или иных работ, а равно эксплуатация водозаборных сооружений и перекачивающих механизмов с нарушением правил охраны водных биологических ресурсов, если хотя бы одно из этих действий может повлечь массовую гибель рыбы или других водных животных, уничтожение в значительных размерах кормовых запасов либо иные тяжкие последствия.

Статья 8.39 КоАП устанавливает штраф за нарушение установленного режима или иных правил охраны и ис-

11.3. Административная ответственность за экологические правонарушения 291

пользования окружающей природной среды и природных ресурсов на территориях государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков, государственных природных заказников, а также на территориях, на которых находятся памятники природы, на иных особо охраняемых природных территориях либо в их охранных зонах (округах).

Правонарушения против собственности на природные ресурсы. Административная ответственность (штраф) наступает за самовольное занятие земельного участка прибрежной защитной полосы водного объекта, водоохранной зоны водного объекта либо зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (ст. 7.8 КоАП), а по ст. 7.9 КоАП — за самовольное занятие лесных участков или использование указанных участков для раскорчевки, переработки лесных ресурсов, устройства складов, возведения построек (строительства), распашки и других целей без специальных разрешений на использование указанных участков..

Штрафы налагаются: за самовольное занятие водного объекта или его части, либо использование их без документов, на основании которых возникает право пользования водным объектом или его частью, либо водопользование с нарушением его условий (ст. 7.6 КоАП); за застройку площадей залегания полезных ископаемых без специального разрешения, а также необеспечение требований к сохранности зданий и сооружений при пользовании недрами (ст. 7.4 КоАП); за проведение земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ без разрешения государственного органа охраны объектов культурного наследия в случаях, если такое разрешение обязательно (ст. 7.14 КоАП); за нарушение порядка предоставления гражданам, юридическим лицам земельных участков, лесов в водоохраных зонах и режима их использования (ст. 8.12 КоАП).

Правонарушения в области контроля (надзора). Штрафы налагаются:

— за неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), а равно воспрепятствование осуществлению этим должностным лицом служебных обязанностей;

ю*

— невыполнение законных требований должностного лица органа охраны континентального шельфа РФ или органа охраны исключительной экономической зоны РФ об остановке судна, а равно воспрепятствование осуществлению этим должностным лицом возложенных на него полномочий, в том числе на осмотр судна;

— воспрепятствование доступу членов международной инспекционной группы, осуществляющей свою деятельность в соответствии с международным договором РФ, на объект, подлежащий международному контролю (ст. 19.4 КоАП);

невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства (ст. 19.5 КоАП);

непринятие по постановлению (представлению) органа (должностного лица), рассмотревшего дело об административном правонарушении, мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (ст. 19.6 КоАП);

— непредставление или несвоевременное представление в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, а равно представление в государственный орган (должностному лицу) таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде (ст. 19.7 КоАП).

11.4. Дисциплинарная ответственность за экологические правонарушения

Дисциплинарная форма (вид) ответственности применяется за совершенные дисциплинарные проступки при исполнении работниками экологического контроля и другими лицами своих трудовых обязанностей, например неаккуратное оформление протоколов об административных проступках, документов кадастра объектов недвижимости, ненадлежащее исполнение работ и т.д. Она предусматривается соответствующими статьями ТК. Мерами дисциплинарных

взысканий могут быть: замечание, выговор, увольнение с работы (ст. 192 ТК). Их налагает руководитель организации на подчиненных ему по службе работников. Расширять названный перечень взысканий запрещено.

Дисциплинарный проступок. В чем выражается дисциплинарный проступок и каковы меры взысканий? Дисциплинарным проступком работника могут быть признаны только такие его противоправные действия или бездействие, которые непосредственно связаны с исполнением им трудовых обязанностей.

Не может, например, считаться дисциплинарным проступком отказ работника от выполнения общественного поручения или нарушение им правил поведения в общественных местах и т.п. Неисполнение или ненадлежащее исполнение трудовых обязанностей признается виновным, если работник действовал умышленно или по неосторожности. Умышленная вина предполагает определенное волевое решение (действие или бездействие), направленное на нарушение установленных правил поведения.

Неосторожность как форма вины имеет место тогда, когда работник не предвидит последствий своего противоправного действия или бездействия, хотя должен был предвидеть, либо когда он предвидит такие последствия, но легкомысленно надеется их предотвратить. Не может считаться виновным невыполнение или ненадлежащее выполнение обязанностей по причинам, не зависящим от работника (например, из-за отсутствия необходимых материалов или орудий производства, из-за недостаточной квалификации работника, его нетрудоспособности).

Различают общую и специальную дисциплинарную ответственность. Общая дисциплинарная ответственность регулируется ТК и распространяется на всех работников организаций, кроме тех, для которых установлена специальная дисциплинарная ответственность. Специальная дисциплинарная ответственность установлена уставами и положениями о дисциплине для некоторых ответственных категорий работников. Установление специальной дисциплинарной ответственности обусловлено спецификой трудовых функций, выполняемых этими работниками. Эта дисциплинарная ответственность предусматривает ряд более строгих по сравнению с общей дисциплинарной ответственностью мер взыскания, а также в некоторых случаях расширяет понятие

дисциплинарного проступка. Некоторые особенности привлечения к дисциплинарной ответственности установлены для государственных служащих.

Отличие дисциплинарной и административной ответственности. Необходимо дисциплинарную ответственность как форму юридической ответственности отличать от ответственности, предусмотренной нормами административного права, о чем говорилось выше. Их различают: по характеру правонарушений, за которые наступает та или иная ответственность; по субъектам, имеющим право налагать взыскания; по кругу лиц, которые могут быть привлечены к ответственности, а также по видам применяемых к ним мер взыскания. В отличие от дисциплинарной ответственности, которая, как уже отмечалось, наступает за нарушение трудовой дисциплины, административная ответственность наступает за совершение административного проступка, предусмотренного КоАП.

Дисциплинарные взыскания налагаются администрацией только той организации, с которой работник состоит в трудовых правоотношениях. Право применять административные меры взыскания предоставлено специально уполномоченным органам или лицам, с которыми правонарушитель не связан трудовыми отношениями (например, государственные инспектора органов экологического или земельного контроля, органы милиции и др.). Если основным видом административного взыскания является штраф, то штраф как вид взыскания законодательством о труде не допускается. Поэтому такая ответственность не может быть применена за совершение дисциплинарного проступка.

Право выбора конкретной меры дисциплинарного взыскания из числа предусмотренных законодательством принадлежит администрации, которая, однако, должна учитывать степень тяжести совершенного проступка, обстоятельства, при которых он совершен, предшествующее поведение работника. При применении такой меры взыскания, как увольнение с работы, необходимо учитывать, что оно допускается только в случаях, прямо предусмотренных в законе.

Применение взыскания за совершение дисциплинарного проступка является правом, а не обязанностью администрации. Она может, учитывая все обстоятельства дела, не налагать взыскание на работника, совершившего те или иные упущения по службе.

При наложении дисциплинарных взысканий необходимо соблюдение правил ТК. В соответствии с ними администрация обязана для выяснения всех обстоятельств совершения дисциплинарного проступка, а также степени вины работника, совершившего проступок, затребовать от него письменное объяснение. Такое объяснение должно быть затребовано до применения к работнику той или иной меры взыскания. Отказ работника дать письменное объяснение не может служить препятствием для применения взыскания. При отказе работника дать письменное объяснение по существу совершенного проступка составляют акт с указанием присутствовавших при этом отказе свидетелей. В случае спора о правомерности применения дисциплинарного взыскания такой акт будет являться доказательством соблюдения администрацией правил привлечения к дисциплинарной ответственности.

Дисциплинарное взыскание должно быть применено к работнику непосредственно за обнаружением проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения. Днем обнаружения проступка, с которого исчисляется срок применения дисциплинарного взыскания, считается день, когда непосредственному руководителю работника стало известно о совершенном проступке. При этом не имеет значения, наделен ли он правом наложения дисциплинарных взысканий. В срок, в течение которого может быть применено дисциплинарное взыскание, не включается время, когда работник отсутствовал на работе в связи с болезнью или находился в отпуске. Отсутствие на работе по другим основаниям, в том числе и в связи с неиспользованием дней отдыха (отгулов) независимо от их продолжительности, не прерывает течение указанного срока.

Не допускается применение дисциплинарного взыскания по истечении шести месяцев со дня совершения проступка, а по результатам ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности — по истечении двух лет со дня его совершения, не считая времени производства по уголовному делу.

За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание. Однако если неисполнение или ненадлежащее исполнение по вине работника возложенных на него трудовых обязанностей продолжалось, несмотря на наложение дисциплинарного

взыскания, допустимо применение к нему нового дисциплинарного взыскания, в том числе и увольнение.

Дисциплинарное взыскание применяется руководителем организации. Другие должностные лица могут применять дисциплинарные взыскания, если такие полномочия им предоставлены соответствующими документами (уставом организации, приказом руководителя). О применении дисциплинарного взыскания издается приказ (распоряжение) или постановление. В приказе (распоряжении) или постановлении должны быть указаны мотивы его применения, т.е. конкретный дисциплинарный проступок, за совершение которого работник подвергается взысканию. Работник, подвергшийся взысканию, должен быть ознакомлен с приказом (распоряжением) или постановлением о применении взыскания под расписку. Приказ о применении взыскания доводится до сведения всех работников данной организации. Если работник считает, что дисциплинарное взыскание применено к нему неправомерно или мера взыскания является слишком суровой, он имеет право обжаловать это в установленном законом порядке. Дисциплинарное взыскание является действующим в течение одного года со дня его применения. Если в течение года со дня применения дисциплинарного взыскания работник не будет подвергнут новому дисциплинарному взысканию, то он считается не подвергшимся дисциплинарному взысканию.

11.5. Гражданско-правовая (имущественная) ответственность за экологические правонарушения

В области охраны окружающей среды применяют такой вид (форму) юридической ответственности, как гражданско-правовая или имущественная ответственность, регулируемая в основном гражданским законодательством, но имеющая в экологии свою специфику.

Общие положения гражданского законодательства об имущественной ответственности. Возмещение убытков пользователям природных ресурсов (собственникам, владельцам, арендаторам и др.) есть не что иное, как гражданско-правовая (имущественная) ответственность перед лицом, которому причинены эти убытки. Она предусматривается ст. 15, 16, 329, 1064 и другими статьями ГК. В них

содержатся правила о возмещении убытков предприятиям, организациям, учреждениям, которые причиняются лицом вследствие всякого совершенного правонарушения, в том числе экологического. Убытки могут быть также вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения договорных обязательств. Кроме этого, имеется специальное отраслевое (земельное, лесное, водное и экологическое) законодательство, устанавливающее имущественную ответственность в области использования и охраны различных природных ресурсов. В нем отражены особенности применения ответственности за экологические правонарушения.

Органам экологического контроля необходимо различать правомерное причинение убытков и причинение их правомерно, т.е. вследствие нарушения законодательства. Для спорящих сторон о размере возмещения убытков различия здесь могут заключаться в том, что при отсутствии нарушений законодательства, т.е. в тех случаях, когда убытки причиняются правомерно, например в силу заключенного договора, то возможны отступления от общего правила полного возмещения убытков. При неправомерном причинении убытков уменьшения возмещения их объема не может быть, так как в противном случае поощрялся бы правонарушитель, что, конечно, нелогично и несправедливо.

Субъекты РФ не вправе устанавливать ограничения в объеме возмещения убытков, например изменить содержание ст. 15 ГК, так как решение этих вопросов отнесено п. «о» ст. 71 Конституции к ведению органов Российской Федерации. В законах, принимаемых субъектами РФ, в соответствующих статьях даются отсылки к гражданскому законодательству РФ.

Статья 15 ГК, определяя общее содержание убытков, имеет в виду оба названных случая, но не смешивает их из-за различий в их правовой сущности. Положения ст. 15 сформулированы следующим образом: «Лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков, если законом или договором не предусмотрено возмещение убытков в меньшем размере». И далее, ст. 15 дает определение убытков: «Под убытками понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно было произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также недополученные дохо-

ды, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода)»).

Если убытки были причинены какому-либо участнику природоресурсных отношений, не состоящему в договорных отношениях с причинителем вреда, то убытки также в полном объеме возмещаются на основании ст. 1064 и других статей гл. 59 ГК. Такие ситуации возникают часто, например, при самовольном захвате чужого земельного участка, его порче, при разрушении гидротехнических сооружений, что приводит еще и к порче сельскохозяйственных угодий или гибели урожая и т.н.

Для терминологического различия убытки, причиненные вследствие недолжного исполнения обязательств, принято называть ущербом (гл. 25 ГК). Убытки, причиненные при отсутствии обязательств, предусмотренных договором или специальным нормативным актом, — вредом (гл. 59 ГК). Применительно к правовым отношениям, связанным с природопользованием, убытки могут выражаться в расходах, которые предприятия или организации произвели, но по чьей-то вине они были для них потеряны, не оказав благотворного воздействия на состояние природного объекта. На практике могут быть самые различные ситуации. При этом надо иметь в виду положения ст. 402 ГК о том, что действия каких-либо работников должника по исполнению его обязательства считаются действиями самого должника. Должник отвечает за эти действия, если они повлекли неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства.

Возможны случаи, когда закон полностью или частично освобождает ответчика от возмещения убытков потерпевшему. Согласно ст. 401 ГК лицо признается невиновным, если при той степени заботливости и осмотрительности, какая от него требовалась по характеру обязательства и условиям рыночного имущественного оборота, оно приняло все меры для надлежащего исполнения своего обязательства. В то же время лицо, не исполнившее или ненадлежащим образом исполнившее обязательство при осуществлении предпринимательской деятельности, несет ответственность, если не докажет, что надлежащее исполнение оказалось невозможным вследствие непреодолимой силы, т.е. чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств (ст. 401 ГК). Такие ситуации возможны, например, при на-

несении вреда природе из-за наводнений, ураганов и других стихийных сил природы.

Каково конкретное содержание убытков? Объем их подсчитывается исходя из реального, т.е. прямого ущерба. Учитывается также упущенная выгода, т.е. неполученный доход, который мог бы быть при обычных условиях хозяйственной деятельности, если бы права природопользователя не были нарушены. Подсчитывает убытки сам потерпевший, используя свои учетные данные, документы о затратах на производство, уплату налогов.

Так, например, в договорных отношениях размер имущественной ответственности выражается, во-первых, в уплате неустойки (штрафа, пеней), которая предусмотрена в самом договоре о природопользовании. Во-вторых, виновная сторона обязана возместить убытки, если таковые произошли в результате ее действий (бездействия). Если размер убытков подсчитать трудно, что бывает в практике организаций, то договаривающиеся стороны могут ввести в конкретный договор условие о возмещении убытков в заранее оговоренной твердой сумме. Такая запись в договоре не должна, безусловно, противоречить закону (например, быть мнимой, ничтожной). Но при подобной записи возможен случай, когда реально наступивший вред не будет совпадать по объему с размером убытков, подлежащих возмещению по данному договору, — в силу трудностей определения убытков. Если в связи с этим возникает судебный (арбитражный) спор, то назначается независимая экспертиза специалистов, которые помогут суду установить справедливую оценку убытков.

Нормы Закона об охране окружающей среды. Согласно ст. 77 Закона об охране окружающей среды юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с действующим законодательством.

Вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, в том числе на проект которой имеется положительное заключение государственной

экологической экспертизы, включая деятельность по изъятию компонентов природной среды, подлежит возмещению заказчиком и (или) субъектом хозяйственной и иной деятельности.

Вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии — исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды. Применение же такс и методик для расчета размеров вреда, как правило, не обеспечивает его полного возмещения, ибо стоимость затрат на восстановление нарушенного состояния природной среды может быть значительно выше размеров взыскания по таксам и методикам. Такова особенность подсчета ущерба (вреда) природным ресурсам, отличающая их от обычной вещи, имущества, товара, цену которых определить легче.

Статья 78 Закона устанавливает порядок компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды. Согласно этой статье компенсация вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется добровольно либо по решению суда или арбитражного суда.

Оценка экологического вреда. Определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии 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.

Методика оценки вреда и исчисления размера ущерба от уничтожения объектов животного мира и нарушения их среды обитания утверждена Госкомэкологией России 28.04.2000. Методические указания по оценке и возме-

нию вреда, нанесенного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений, утверждены Госкомэкологией России 06.09.1999. Методика исчисления размера ущерба от загрязнения подземных вод утверждена Госкомэкологией России, МПР России, Минфином России 11.02.1998, 31.05.1999, 01.06.1999. Таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный юридическими и физическими лицами незаконным добыванием или уничтожением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, утверждены приказом Минсельхоза России от 25.05.1999 №399.

На основании решения суда или арбитражного суда вред окружающей среде, причиненный нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, может быть возмещен посредством возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ.

Иски о компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, могут быть предъявлены в течение 20 лет. Возмещение вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, предусмотрено ст. 79 Закона об охране окружающей среды.

Вред, причиненный здоровью и имуществу граждан негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц, подлежит возмещению в полном объеме.

Определение объема и размера возмещения вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется в соответствии с гражданским и другим законодательством. Возмещение ущерба (вреда) может быть в двух формах: в денежном выражении или в натуре.

Согласно ст. 393 ГК размер вреда устанавливается по цене, существующим на день предъявления иска. Но исходя из обстоятельств спора, суд может удовлетворить требование о возмещении убытков, принимая во внимание цены, существующие в день вынесения решения. Право выбора того или другого способа возмещения вреда принадлежит потерпевшей стороне. Однако суд может предложить свой

вариант разрешения спора и в соответствии с ним принять решение.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие основания для применения норм о юридической ответственности за экологические правонарушения?
2. Каковы наиболее опасные составы экологических преступлений?
3. В чем различие правомерных и неправомерных действий в сфере экологических правоотношений?
4. Каковы особенности привлечения к дисциплинарной ответственности за экологические правонарушения?

Литература

1. *Винокуров, А. Ю.* Природоохранная деятельность российской прокуратуры и основные пути ее совершенствования. — М.: МНЭ-ПУ; 2001.
2. *Жевлаков, Э. Н.* Экологические преступления и экологическая преступность. — М., 1996.
3. *Жевлаков, Э. П.* Уголовно-правовая охрана природной среды в Российской Федерации. — М., 1997.
4. *Масленников, М. Я.* Порядок применения административных взысканий. — М.: БЕК, 1998.
5. Теория государства и права : учебник для вузов / иод ред. А. С. Пиголкина. — М.: Городец, 2003.

РАЗДЕЛ II. ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Глава 12. ПРАВОВАЯ ОХРАНА ЗЕМЕЛЬ

Окружающая среда состоит из совокупности природных ресурсов и компонентов, качество состояния которых отражается на качестве природной среды. Уровень охраны и рационального использования природных ресурсов обусловлен выполнением экологических требований, закрепленных, урегулированных в праве. Среди охраняемых природных объектов на первом месте находится земля.

12.1. Понятие правовой охраны земель

Земля — природный объект особого рода. На земле произрастают леса, другие растения — как дикие, так и культурные, обитают животные, на земле расположены водоемы, в недрах земли находятся полезные ископаемые, наконец, и человек живет на земле. Люди используют землю как пространственно-операционный базис для размещения своих жилищ, дорог, коммуникаций, производственных построек, мест отдыха; в сельском хозяйстве земля используется в качестве основного средства производства.

Земли и почвы — объекты правовой охраны. Верхний плодородный слой земли называется почвой. Плодородие — уникальное свойство, означающее способность почвы удовлетворять потребность растений в питательных веществах, воздухе, воде, тепле, биологической и физико-химической среде и обеспечивать урожай культурных сельскохозяйственных растений.

Правовые нормы об охране земель распространяются и на почвы как неотъемлемую составную часть земель, и в то же время имеются нормативные акты, посвященные охране именно почв (например, постановление Правительства РФ от 20.02.2006 № 99 «О федеральной целевой программе "Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006—2010 годы и на

период до 2012 года"»). Закон об охране окружающей среды в ст. 62 устанавливает, что редкие и находящиеся под угрозой исчезновения почвы подлежат охране государством; в целях их учета и охраны учреждаются Красная книга почв РФ и красные книги почв субъектов РФ.

Экологическое законодательство рассматривает землю и почвы (ст. 1 Закона об охране окружающей среды) в качестве компонентов природной среды, в совокупности с другими компонентами обеспечивающих условия для существования жизни на Земле. При этом они являются и природными ресурсами, которые используют при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, и имеют потребительскую ценность.

В соответствии со ст. 4 Закона земли и почвы являются объектами охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности.

С точки зрения земельного права земля одновременно является и природным объектом, и недвижимым имуществом, объектом права собственности и иных прав на землю. Соответственно объектами земельных отношений являются и земля как природный объект и природный ресурс, и отдельные земельные участки (части земельных участков). Земельный участок согласно ст. 6 ЗК — часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке. Земельные участки могут находиться в государственной, муниципальной или частной собственности. Юридические и физические лица, не являющиеся собственниками земельного участка, могут пользоваться им на праве пожизненного владения, постоянного (бессрочного) пользования, безвозмездного срочного пользования или аренды, а также обладать правом сервитута (ограниченного пользования чужим земельным участком).

При этом одним из основных принципов земельного законодательства, закрепленным в ст. 1 ЗК, является приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском и лесном хозяйствах перед использованием земли в качестве недвижимого имущества. Согласно этому принципу владение, пользование и распоряжение землей осуществляется свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде.

Земли в Российской Федерации подразделяются на категории в соответствии с их целевым назначением: 1) земли сельскохозяйственного назначения; 2) земли населенных

пунктов; 3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения; 4) земли особо охраняемых территорий и объектов; 5) земли лесного фонда; 6) земли водного фонда; 7) земли запаса. Порядок использования и охраны земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории земель.

Приоритет земель сельскохозяйственного назначения. Земли сельскохозяйственного назначения, т.е. земли за чертой поселений, предназначенные для нужд сельского хозяйства, а также предоставленные для этих целей, имеют приоритет в охране. Их можно использовать для ведения сельскохозяйственного производства, создания защитных насаждений, научно-исследовательских, учебных и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей. Кроме ЗК вопросы охраны этой категории земель регулируют Федеральные законы от 26.06.2002 № 101 -ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» и от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

Особой охране в составе земель сельскохозяйственного назначения подлежат сельскохозяйственные угодья — пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и др.).

Сельскохозяйственные угодья, как правило, не предоставляются для строительства промышленных объектов и иных несельскохозяйственных нужд; в крайнем случае могут быть предоставлены сельскохозяйственные угодья худшего качества по кадастровой стоимости. Небольшие участки сельхозугодий могут быть выделены для строительства линий электропередачи, связи, автомобильных дорог, магистральных трубопроводов и других подобных сооружений, которые должны размещаться главным образом вдоль дорог и границ полей севооборотов.

Перевод в другую категорию земель сельскохозяйственных угодий, кадастровая стоимость которых на 30% и более превышает кадастровую стоимость среднерайонного уровня, и особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий не допускается. Перечни особо ценных продуктив-

ных сельскохозяйственных угодий устанавливают субъекты РФ.

В законодательстве выделяются также такие виды земель (независимо от категорий земель, к которым они принадлежат), как мелиорированные, деградированные, нарушенные, загрязненные (в зависимости от состояния этих земель); их правовая охрана также имеет свои особенности.

Цели охраны земель. Цель охраны земель — предотвращение деградации, загрязнения, захламления, нарушения земель и других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности, а в случае, если такое воздействие на земли уже произошло, — обеспечение их улучшения и восстановления. Эти цели закреплены в ст. 12 ЗК.

Деградированными признаются земли, на которых в результате антропогенных или природных факторов происходят устойчивые негативные процессы изменения состояния почв. Это, например, сельскохозяйственные угодья с сильноэродированными, сильнозасоленными, сильно заболоченными (в результате подтопления или нарушения экологических требований) почвами, подверженные в большой степени опустыниванию, имеющие просадки поверхности вследствие добычи полезных ископаемых, оленьи пастбища с сильно нарушенным почвенно-растительным покровом.

Нарушенными считаются земли, утратившие свою хозяйственную ценность или являющиеся источником отрицательного воздействия на окружающую среду в связи с нарушением почвенного покрова, гидрологического режима и образования техногенного рельефа в результате производственной деятельности.

Под загрязнением земель понимается изменение их химического состава в результате антропогенной деятельности, способное вызвать ухудшение качества земель. Захламление земель — накопление (складирование) на земельных участках коммунально-бытовых отходов, отходов производственной деятельности предприятий и транспорта, строительных материалов, оборудования и т.п. в не предусмотренных для этих целей местах.

12.2. Содержание охраны земель

В целях осуществления охраны земель российское законодательство использует целый комплекс правовых мер,

от применения которых во многом зависит состояние окружающей среды.

Обязанности по использованию земельных участков. В соответствии со ст. 42 ЗК собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны, в частности:

— использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель разрешенными способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту;

— осуществлять мероприятия по охране земель, соблюдать порядок пользования лесами, водными и другими природными объектами;

— соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов;

— не допускать загрязнение, захламление, деградацию и ухудшение плодородия почв на землях соответствующих категорий.

Статьей 13 ЗК установлен перечень мероприятий, которые обязаны проводить собственники земельных участков, землепользователи и арендаторы земельных участков в целях охраны земель. Это мероприятия:

1) по сохранению почв и их плодородия;

2) защите земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения радиоактивными и химическими веществами, захламления отходами производства и потребления, загрязнения, в том числе биогенного, и других негативных (вредных) воздействий, в результате которых происходит деградация земель;

3) защите сельскохозяйственных угодий и других земель от заражения бактериально-паразитическими и карантинными вредителями и болезнями растений, зарастания сорными растениями, кустарниками и мелколесьем, иных видов ухудшения состояния земель;

4) ликвидации последствий загрязнения, в том числе биогенного, и захламления земель;

5) охранению достигнутого уровня мелиорации;

6) рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот;

7) сохранению плодородия почв и их использованию при проведении работ, связанных с нарушением земель.

Обязанности по использованию земель сельскохозяйственного назначения. Федеральным законом «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» дополнительно установлены следующие обязанности лиц, использующих участки земель сельскохозяйственного назначения:

— осуществлять производство сельскохозяйственной продукции способами, обеспечивающими воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также исключаящими или ограничивающими неблагоприятное воздействие такой деятельности на окружающую природную среду;

— соблюдать стандарты, нормы, нормативы, правила и регламенты проведения агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных и противоэрозионных мероприятий;

— представлять в установленном порядке в соответствующие органы исполнительной власти сведения об использовании агрохимикатов и пестицидов;

— содействовать проведению почвенного, агрохимического, фитосанитарного и экологотоксикологического обследований земель сельскохозяйственного назначения;

— информировать соответствующие органы исполнительной власти о фактах деградации земель сельскохозяйственного назначения и загрязнения почв на земельных участках, находящихся в их владении или пользовании.

Стимулирование охраны земель. В целях повышения заинтересованности собственников земельных участков, землевладельцев и арендаторов земельных участков в сохранении и восстановлении плодородия почв, защите земель от негативных последствий хозяйственной деятельности осуществляется экономическое стимулирование охраны земель. Меры такого стимулирования предусмотрены бюджетным и налоговым законодательством. Они включают, к примеру, частичное освобождение от уплаты земельного налога юридических лиц и граждан, получивших для использования в сельскохозяйственных целях нарушенные, требующие культивации земли, на первые 10 лет использования этих земель. Применяется поощрение за улучшение качества земель. Так, в соответствии с Основными направлениями агропродовольственной политики Правительства Российской Федерации

ской Федерации на 2001—2010 гг. предусмотрено оказание государственной поддержки сельских товаропроизводителей при проведении единой технологической политики в области мелиорации земель и выполнении агрохимических, противоэрозионных, агролесомелиоративных, культуртехнических, организационно-хозяйственных мероприятий и других работ.

Государство осуществляет прямое финансирование мероприятий по восстановлению и улучшению качества земель. В этих целях производится разработка, утверждение и реализация комплексных программ по охране земель и почв, повышению почвенного плодородия. Так, важнейшими целевыми показателями 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 2012 года», в частности, являются:

- предотвращение выбытия из сельскохозяйственного оборота 5,55 млн гектаров сельскохозяйственных угодий;
- вовлечение в сельскохозяйственный оборот 3,2 млн гектаров неиспользуемых сельскохозяйственных угодий;
- ввод в эксплуатацию мелиорируемых земель 397 тыс. гектаров;
- вовлечение в сельскохозяйственный оборот 37 тыс. гектаров земель, пострадавших в результате аварии на Чернобыльской АЭС;
- внесение в почву минеральных удобрений 15,8 млн тонн;
- защита 158,7 тыс. гектаров земель от водной эрозии, затопления и подтопления.

Борьба с эрозией почв. Большие средства выделяются государством на мероприятия по борьбе с эрозией почв. Эрозия — это нарушение почвенного покрова, которое может происходить под действием водных потоков (водная эрозия), вызывающих смывание поверхностных горизонтов почв либо размывание и почв, и находящихся под ними пород с образованием промоин и оврагов, или ветровых потоков (ветровая эрозия), захватывающих и переносящих части поверхностных слоев почвы.

Действенным способом борьбы с водной эрозией и образованием оврагов является строительство водохранилищ по балкам и в устьях оврагов. Для борьбы со смывом почв используют валы ограждения, проводится террасирование крутых склонов, строительство водозадерживающих плотин,

водонаправляющих, водосбросных и других противоэрозионных сооружений. На реализацию комплекса противоэрозионных гидротехнических мероприятий направляется 423 млн руб.

В наибольшей степени деградационные процессы проявляются в республиках Калмыкия, Дагестан, Ставропольском крае и Астраханской области на территории, объединенной географическим названием Черные земли и Кизлярские пастбища и занимающей площадь 5,5 млн га.

Мелиорация земель. Мелиорация земель является действенной мерой по охране земель. Отношения в области мелиорации земель регулирует Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ «О мелиорации земель».

В соответствии с указанным Законом мелиорация земель — это коренное улучшение земель путем проведения гидротехнических, культуртехнических, химических, противоэрозионных, агролесомелиоративных, агротехнических и других мелиоративных мероприятий. Мелиорацию земель осуществляют в целях повышения продуктивности и устойчивости земледелия, обеспечения гарантированного производства сельскохозяйственной продукции на основе сохранения и повышения плодородия земель, а также создания необходимых условий для вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых и малопродуктивных земель и формирования рациональной структуры земельных угодий.

Гидромелиорация земель состоит в проведении комплекса мелиоративных мероприятий, обеспечивающих коренное улучшение заболоченных, излишне увлажненных, засушливых, эродированных, смытых и других земель, состояние которых зависит от воздействия воды. Соответственно она может быть оросительная, осушительная, противопаводковая, противоселевая, илрог и возрозионная, противооползневая. Гидромелиорация земель направлена на регулирование водного, воздушного, теплового и питательного режимов почв. На мелиорируемых землях гидромелиорацию осуществляют путем подъема, подачи, распределения и отвода вод с помощью мелиоративных систем, а также отдельно расположенных гидротехнических сооружений.

Агролесомелиорация земель состоит в проведении комплекса мелиоративных мероприятий, обеспечивающих коренное улучшение земель посредством использования почвозащитных, водорегулирующих и иных свойств лесных

защитных насаждений. К этому типу мелиорации земель относятся следующие виды мелиорации земель: противоэрозионная — защита земель от эрозии путем создания лесных насаждений на оврагах, балках, песках, берегах рек и других территориях; полезащитная — защита земель от воздействия неблагоприятных явлений природного, антропогенного и техногенного происхождения путем создания лесных защитных насаждений по границам земель сельскохозяйственного назначения; пастбищезащитная — предотвращение деградации земель пастбищ путем создания лесных защитных насаждений.

Культуртехническая мелиорация земель состоит в расчистке мелиорируемых земель от древесной и травянистой растительности, кочек, пней и мха; от камней и иных предметов; мелиоративной обработке солонцов; рыхлении, песковании, глиновании, землевании, проведении первичной обработки почвы и иных культуртехнических работ. В частности, землевание представляет собой снятие, хранение и нанесение верхнего плодородного слоя почв на непригодные для сельскохозяйственных целей участки или участки худшего качества, после чего они вводятся в сельскохозяйственных оборот.

При относительно небольших затратах культуртехнические работы значительно повышают экономическую и экологическую эффективность плодородия почв и являются одним из основных условий предотвращения выбытия сельскохозяйственных угодий из оборота.

Химическая мелиорация земель состоит в проведении комплекса мелиоративных мероприятий по улучшению химических и физических свойств почв и включает в себя известкование почв, фосфоритование почв и гипсование почв. Так, одним из важных показателей плодородия почв является степень их кислотности. Кислые почвы требуют известкования, т.е. внесения известковых удобрений. В настоящее время известкования требует около 40 млн га земель в Нечерноземной зоне, Центрально-Черноземных областях и на Дальнем Востоке. Фосфоритованию в первую очередь подлежат почвы, имеющие низкую обеспеченность подвижным фосфором в сочетании с повышенной кислотностью. Гипсование является важнейшим методом мелиорации солонцовых почв.

Требования к мелиорации земель. Приоритеты определенных видов мелиорации земель предусматриваются в фе-

деревьях и региональных (территориальных) программах в области мелиорации земель в зависимости от природно-климатических особенностей соответствующих территорий и нужд сельского хозяйства. Мелиоративные мероприятия проводятся как на основании указанных программ, так и по заказам собственников, владельцев и пользователей земельных участков.

Мелиорация земель проводится на основе проектов, разработанных в соответствии с технико-экономическими обоснованиями и учитывающих строительные, экологические, санитарные и иные стандарты, нормы и правила. Граждане (физические лица) и юридические лица, которые эксплуатируют мелиоративные системы, отдельно расположенные гидротехнические сооружения и лесные защитные насаждения, обязаны содержать указанные объекты в исправном (надлежащем) состоянии и принимать меры по предупреждению их повреждения.

Строительство на мелиорируемых и мелиорированных землях объектов и проведение других работ, не предназначенных для мелиорации земель, не должны ухудшать водного, воздушного и питательного режимов почв на этих землях, а также препятствовать эксплуатации мелиоративных систем, отдельно расположенных гидротехнических сооружений и лесных защитных насаждений. Сооружение и эксплуатация на таких землях линий связи, электропередачи, трубопроводов, дорог и других объектов должны осуществляться по согласованию со специально уполномоченными государственными органами в области мелиорации земель.

Осуществление мелиоративных мероприятий не должно приводить к ухудшению состояния окружающей природной среды. Мелиоративные мероприятия осуществляют с соблюдением требований земельного, водного, лесного законодательства РФ, а также законодательства РФ об охране окружающей природной среды, о недрах, о растительном и животном мире.

Финансирование мелиорации земель осуществляют за счет средств федерального бюджета, направляемых на развитие сельского хозяйства, и средств бюджетов субъектов РФ. Культуртехническую и химическую мелиорацию земель финансируют также и за счет средств собственников, владельцев и пользователей земельных участков. Финансирование мелиорации земель на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате чрезвычайных

ситуаций природного и техногенного характера, осуществляются за счет средств федерального бюджета.

Рекультивация земель. Одним из способов восстановления нарушенных земель и вовлечения их в хозяйственный оборот является рекультивация земель. Порядок проведения рекультивации земель определяется в соответствии с постановлением Правительства РФ от 23.02.1994 № 140 «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы» и принятыми в его развитие в 1995 г. Основными положениями о рекультивации земель, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы.

Рекультивации подлежат земли нарушенные при:

— разработке месторождений полезных ископаемых открытым или подземным способом, а также добыче торфа;

— прокладке трубопроводов, проведении строительных, мелиоративных, лесозаготовительных, геологоразведочных, испытательных, эксплуатационных, проектно-изыскательских и иных работ, связанных с нарушением почвенного покрова;

— ликвидации промышленных, военных, гражданских и иных объектов и сооружений;

— складировании и захоронении промышленных, бытовых и других отходов;

— строительстве, эксплуатации и консервации подземных объектов и коммуникаций (шахтные выработки, хранилища, метрополитен, канализационные сооружения и др.);

— ликвидации последствий загрязнения земель, если по условиям их восстановления требуется снятие верхнего плодородного слоя почвы;

— проведении войсковых учений за пределами специально отведенных для этих целей полигонов.

Условия приведения нарушенных земель в состояние, пригодное для последующего использования, а также порядок снятия, хранения и дальнейшего применения плодородного слоя почвы устанавливаются органами, предоставляющими земельные участки в пользование и дающими разрешение на проведение работ, связанных с нарушением почвенного покрова, на основе проектов рекультивации, получивших положительное заключение государственной экологической экспертизы.

Разработка проектов рекультивации осуществляется на основе действующих экологических, санитарно-гигиениче-

ских, строительных, водохозяйственных, лесохозяйственных и других нормативов и стандартов с учетом региональных природно-климатических условий и месторасположения нарушенного участка.

Рекультивацию земель производят в основном за счет собственных средств юридических лиц и граждан, проводящих те или иные работы, нарушающие состояние почвы на земельном участке. В процессе рекультивации производят работы по снятию, транспортировке и, при необходимости, складированию плодородного слоя почвы, выравниванию поверхности, террасированию откосов отвалов (терриконов) и бортов карьеров, засыпке шахтных провалов, водоотводных и других канав, химической мелиорации токсичных пород; ликвидации промышленных площадок, транспортных коммуникаций, электрических сетей и других объектов, надобность в которых миновала, очистке рекультивируемой территории от производственных отходов. При необходимости приобретают плодородный слой почвы, высаживают саженцы; если рекультивированные земли передают в сельскохозяйственное или лесохозяйственное использование, то принимают меры по восстановлению их плодородия, вносят необходимые удобрения.

Приемку (передачу) рекультивированных земель осуществляет специальная постоянная комиссия по вопросам рекультивации земель, создаваемая решением органа местного самоуправления.

Консервация земель. Деградированные и загрязненные токсичными отходами земли подлежат консервации в целях предотвращения их дальнейшей деградации, восстановления плодородия почв и загрязненных территорий.

Порядок проведения консервации земель установлен Положением о порядке консервации земель с изъятием их из оборота, утвержденным постановлением Правительства РФ от 02.10.2002 № 830. Консервации подлежат, в частности, земли:

- подвергшиеся водной и ветровой эрозии, воздействию селей, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, а также земли в районах Крайнего Севера, занятые оленьими пастбищами, с сильно нарушенным почвенно-растительным покровом;
- имеющие просадки поверхности вследствие использования недр или естественных геологических процессов;
- загрязненные радиоактивными веществами, нефтью и нефтепродуктами, тяжелыми металлами и другими токсич-

ными химическими веществами, биологическими веществами и микроорганизмами свыше предельно допустимых концентраций вредных веществ (микроорганизмов), включая земли, на которых в результате радиоактивного, химического или биогенного загрязнения не обеспечивается производство продукции, соответствующей установленным требованиям.

Инициатива проведения консервации может принадлежать органам государственной власти, органам местного самоуправления, осуществляющим управление и распоряжение земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, либо собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам, арендаторам. Предложения о консервации земель готовят с учетом данных государственного мониторинга земель или специальных (почвенных, геоботанических, агрохимических) обследований.

Решения о консервации земель принимают уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления в отношении земель, находящихся соответственно в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной собственности. Решения о консервации земель, находящихся в частной собственности, принимают в отношении земель сельскохозяйственного назначения органы исполнительной власти субъектов РФ, а в отношении земель иного целевого назначения — органы местного самоуправления. На основании принятого решения о консервации земель разрабатывают проект землеустройства, в котором определяют сроки консервации, очередность проведения и стоимость мероприятий по восстановлению земель, предложения по использованию земель после завершения этих мероприятий.

Земельные участки, изъятые из оборота в соответствии с решением об их консервации, сохраняются за их собственниками, землевладельцами, землепользователями, арендаторами либо переводятся в земли запаса в случаях, установленных законодательством РФ.

12.3. Организационно-правовые средства охраны земель

В целях охраны земель используются все предусмотренные экологическим и земельным законодательством сред-

ства и методы. В частности, ведение мониторинга земель позволяет своевременно выявить изменение состояния земель, оценить эти изменения, разработать прогнозы и рекомендации по предупреждению и устранению негативных процессов.

Для оценки состояния почвы устанавливают нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ, вредных микроорганизмов и других загрязняющих почву биологических веществ. В целях проведения проверки соответствия почвы экологическим нормативам проводят почвенные, геоботанические, агрохимические и иные обследования.

Учет земель. В соответствии с утвержденными постановлением Правительства РФ от 01.03.2001 № 154 Правилами государственного учета показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения производят сбор и обобщение информации о состоянии плодородия земель сельскохозяйственного назначения, полученной при проведении почвенных, агрохимических, фитосанитарных и экологотоксикологических обследований таких земель. Целями такого учета являются:

- а) формирование полной и достоверной информации о состоянии и динамике плодородия земель сельскохозяйственного назначения;
- б) выявление и предотвращение отрицательных результатов хозяйственной деятельности на землях сельскохозяйственного назначения;
- в) выявление резервов обеспечения устойчивости сельскохозяйственного производства;
- г) информационное обеспечение государственного земельного кадастра.

Учет показателей плодородия ведется отдельно по видам сельскохозяйственных угодий (пашня, залежь, сенокосы, пастбища, многолетние насаждения). Перечень показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения, периодичность их уточнения, а также формы соответствующих учетных документов утверждает Минсельхоз России по согласованию с заинтересованными ведомствами. Данные учета показателей плодородия подлежат включению в государственный земельный кадастр.

Особенности земельного контроля. За соблюдением земельного законодательства и требований по охране и использованию земель специально уполномоченные государственные органы осуществляют государственный земель-

ный контроль (см. Положение о государственном земельном контроле, утвержденное постановлением Правительства РФ от 15.11.2006 № 689). Такой контроль, в частности, осуществляется:

- за предоставлением достоверных сведений о состоянии земель;
- использованием земель по целевому назначению;
- своевременным выполнением обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, или по их рекультивации после проведения работ, связанных с нарушением почв;
- своевременным и качественным выполнением обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой и водной эрозии, засоления, заболачивания, подтопления, опустынивания, иссушения, переуплотнения, захламления, загрязнения и по предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель и вызывающих их деградацию;
- выполнением требований по предотвращению уничтожения, самовольного снятия и перемещения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами и иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления.

В этих целях государственные инспекторы по использованию и охране земель проводят плановые и внеплановые проверки, обследуют земельные участки, дают предписания об устранении обнаруженных нарушений, составляют протоколы о нарушениях земельного законодательства и направляют их соответствующим должностным лицам для привлечения виновных лиц к ответственности.

Землеустройство. В целях обеспечения рационального использования земель и их охраны, создания благоприятной окружающей среды и улучшения ландшафтов проводится целый комплекс мер, называемый землеустройством. В соответствии с Федеральным законом «О землеустройстве» землеустройство представляет собой мероприятия:

1) по изучению состояния земель. С этой целью проводят прежде всего геодезические и картографические работы, материалы которых служат основой для всех других землеустроительных действий.

Почвенные, геоботанические и другие обследования и изыскания проводят в целях получения информации о

состоянии земель, в том числе почвы, а также в целях выявления земель, подверженных водной и ветровой эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим негативным воздействиям.

В целях получения информации о свойствах земли как средства производства в сельском хозяйстве производят оценку качества земель. Инвентаризацию земель проводят для уточнения или установления местоположения объектов землеустройства, их границ (без закрепления на местности), выявления неиспользуемых, нерационально используемых или используемых не по целевому назначению и не в соответствии с разрешенным использованием земельных участков, других характеристик земель;

2) по планированию и организации рационального использования земель и их охраны. Планирование и организация рационального использования земель и их охраны включают в себя следующие основные виды работ:

- разработка предложений о рациональном использовании земель и об их охране;

- природносельскохозяйственное районирование земель;

- определение земель, в границах которых гражданам и юридическим лицам могут быть предоставлены земельные участки;

- определение земель, которые могут быть включены в специальные земельные фонды;

- определение земель, отнесенных к категориям и видам, установленным законодательством РФ;

3) по территориальному землеустройству. Территориальное землеустройство представляет собой образование новых и упорядочение существующих объектов землеустройства и установление их границ на местности. Образование новых и упорядочение существующих объектов землеустройства проводят в случаях:

- изменения границ объектов землеустройства, в том числе в целях устранения недостатков в их расположении (чересполосицы, вклинивания, вкрапливания, дальнотемелья, изломанности и неудобств в использовании);

- восстановления границ объектов землеустройства;

— предоставления земельных участков гражданам и юридическим лицам;

— изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков;

— совершения сделок с земельными участками.

Работы по установлению на местности границ земельных участков, а также границ муниципальных образований и других административно-территориальных образований с закреплением таких границ межевыми знаками и определению их координат называются межеванием;

4) по внутрихозяйственному землеустройству. Внутрихозяйственное землеустройство представляет собой организацию рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ и лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, для обеспечения их традиционного образа жизни.

В ходе внутрихозяйственного землеустройства происходит разработка мероприятий по улучшению сельскохозяйственных угодий, освоению новых земель, восстановлению и консервации земель, рекультивации нарушенных земель, защите земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий.

Землеустроительные мероприятия осуществляют в соответствии со схемами и проектами землеустройства. Схемы и проекты землеустройства представляют собой механизм реализации региональных программ на уровне районов, землепользователей, землевладельцев и собственников земли. Через указанные схемы и проекты обеспечивается внедрение сбалансированных эколого-ландшафтных систем земледелия, агролесомелиоративных, гидромелиоративных, культуртехнических и иных мероприятий, направленных на повышение и сохранение плодородия почв.

Установление особого режима использования загрязненных земель. В соответствии со ст. 14 ЗК загрязненные земли, т.е. земли, которые подверглись радиоактивному и

химическому загрязнению и на которых не обеспечивается производство продукции, соответствующей установленным законодательством требованиям, подлежат ограничению в использовании, исключению их из категории земель сельскохозяйственного назначения и могут переводиться в земли запаса для их консервации (о порядке проведения консервации земель см. выше). На таких землях запрещены производство и реализация сельскохозяйственной продукции. Возможность использования их для других целей, а также возможность сохранения находящихся на этих землях жилых домов и производственных объектов, проведения мелиоративных и культуртехнических работ, необходимость установления охранных зон определяют в зависимости от того, насколько превышены нормативы предельно допустимых уровней радиационного и химического воздействия. Например, в районах Брянской, Калужской, Орловской и Тульской областей, наиболее пострадавших в результате чернобыльской катастрофы, получение сельскохозяйственной продукции, соответствующей санитарным нормам, невозможно без проведения защитных агрохимических мероприятий. И необходимость проведения таких мероприятий будет сохраняться до 2050 г.

Внесение повышенных доз калийных удобрений обеспечивает снижение поступления радионуклидов в продукцию растениеводства до двух раз. Ежегодно нуждаются во внесении повышенных доз калия 48,05 тыс. га. Затраты на эти работы составят 12 600 тыс. руб. в год.

Известкование и фосфоритование кислых почв позволяет снизить переход радионуклидов из почвы в продукцию растениеводства в полтора раза. Эффект от его проведения отмечается в течение трех-четырех лет. Ежегодно нуждаются в известковании и фосфоритовании 26,1 тыс. га. Затраты составят 41 700 тыс. руб.

Коренное улучшение сенокосов и пастбищ является основным реабилитационным мероприятием и позволяет снизить переход радионуклидов из почвы в корма в шесть-восемь раз. Эффект от проведения соответствующих мероприятий отмечается в течение шестидесяти лет. Планируется ежегодно проводить работы по коренному улучшению на площади 2500 га. Затраты составят 12 500 тыс. руб. в год.

Постановлением Правительства РФ от 27.02.2004 № 112 утверждены Правила использования земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению,

проведения на них мелиоративных и культуртехнических работ, установления охранных зон, сохранения находящихся на этих землях жилых домов, объектов производственного назначения, объектов социального и культурно-бытового обслуживания населения. В соответствии с ними загрязненные земли используют по целевому назначению без установления особых условий их использования и режима хозяйственной и иной деятельности, если уровень загрязнения и показатели его неблагоприятного воздействия на здоровье людей и окружающую среду не превышают установленные нормативы. В иных случаях устанавливают особые условия использования таких земель либо, если невозможно обеспечение безопасности здоровья человека и необходимого качества производимой на этих землях продукции, отсутствуют эффективные технологии восстановления загрязненных земель, они переводятся в земли запаса для консервации. При этом устанавливают охранные зоны и определяют органы, учреждения и организации, обеспечивающие сохранение находящихся на загрязненных землях жилых домов, объектов производственного назначения, социального и культурно-бытового обслуживания населения.

Особые условия использования загрязненных земель и ограничения, связанные с условиями проживания населения и ведением хозяйственной и иной деятельности на них, устанавливают федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления. Тот же орган, который принимал решение о введении указанных ограничений, принимает решение о дальнейшем использовании земель после завершения рекультивационных и иных восстановительных работ.

Лица, в результате деятельности которых произошло радиоактивное и химическое загрязнение земель, повлекшее за собой невозможность их использования по целевому назначению или ухудшение их качества, полностью возмещают убытки и потери сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства, а также компенсируют затраты на дезактивацию земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, затраты на приведение их в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, или возмещают собственникам земельных участков в пределах таких земель их стоимость в случае перевода их в земли запаса для консервации.

Особые меры ответственности за нарушение требований по охране земель. Уголовная ответственность установлена ст. 254 УК за порчу земли. За отравление, загрязнение или иную порчу земли предусмотрено наказание в виде штрафов либо лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

КоАП предусмотрена административная ответственность за порчу земель (ст. 8.6—8.8). Гражданско-правовая или дисциплинарная ответственность за правонарушения, связанные с невыполнением требований по охране земель, наступает в соответствии с общими принципами и условиями, установленными для экологических правонарушений (см. об этом в соответствующей главе).

Но, кроме того, существует и специфическая земельно-правовая ответственность, предусмотренная нормами ЗК, а также ГК. Она состоит в том, что право на земельный участок может быть в установленных законом случаях прекращено принудительно. При этом у собственника земельного участка этот участок может быть изъят при совершении данным лицом земельных правонарушений, перечисленных в ст. 285 ГК, а в отношении лиц, пользующихся земельным участком на ином, кроме собственности, праве, перечень таких правонарушений установлен в ст. 45 ЗК.

Общими для обоих случаев составами правонарушений являются: 1) использование земельного участка не в соответствии с установленным целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель; 2) использование земельного участка методами, приводящими к существенному снижению почвенного плодородия либо к значительному ухудшению экологической обстановки.

Кроме того, право постоянного (бессрочного) пользования и право пожизненного наследуемого владения земельным участком могут быть принудительно прекращены при неустранении совершенных умышленно следующих земельных правонарушений:

— отравление, загрязнение, порча или уничтожение плодородного слоя почвы вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекшие за собой причинение вреда здоровью человека или окружающей среде (по данному основанию может быть также досрочно прекращена аренда земельного участка по инициативе арендодателя);

— нарушение установленного ЗК режима использования земель особо охраняемых природных территорий, земель природоохранного, рекреационного назначения, земель историко-культурного назначения, особо ценных земель, других земель с особыми условиями использования, а также земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению;

— систематическое невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель, охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих состояние почв;

— систематическая неуплата земельного налога.

Однако земельный участок может быть изъят только по решению суда и после применения других мер воздействия на нарушителя. Сначала налагается административное взыскание на лицо, виновное в нарушении земельного законодательства, и одновременно уполномоченный орган государственной власти по осуществлению земельного контроля ему выносит предупреждение. Такое предупреждение должно содержать указание на допущенное правонарушение; срок, в течение которого оно должно быть устранено; указание на возможное принудительное прекращение права на земельный участок в случае неустранения правонарушения; разъяснение прав виновного лица в случае возбуждения процедуры принудительного прекращения прав на земельный участок. Если виновное лицо не устранит нарушение в установленный срок, орган государственной власти или орган местного самоуправления направляет заявление о прекращении права на земельный участок в суд.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем состоят особенности правовой охраны сельскохозяйственных земель?
2. Какие бывают виды мелиорации земель?
3. Какие земли подлежат консервации?
4. В каком порядке может быть изъят земельный участок у собственника этого участка при использовании земли не по целевому назначению?

Литература

1. Боголюбов, С. А. Земельное право : учебник / С. А. Боголюбов. - 3-е изд. - М.: Юрайт-Издат, 2009.

324 Глава 14. Правовая охрана лесов и нелесной растительности

2. Научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / под ред. С. А. Боголюбова. — 3-е изд. — М.: Юрайт, 2008.

3. Комментарий к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» / под ред. С. А. Боголюбова. М.: Юстицинформ, 2003.

4. Комментарий к Федеральному закону «О мелиорации земель» / под ред. С. А. Боголюбова. М., 1999.

Глава 13. ПРАВОВАЯ ОХРАНА НЕДР

Недра, как и земля, являются объектом правовой охраны. Значение недр и их охраны возрастает в связи с разведкой и добычей полезных ископаемых, являющихся основным источником потребляемой энергии. Минеральные ресурсы — нефть, уголь, газ в отличие от других источников энергии (ветровой, солнечной, атомной, приливной) не возобновляемы, вследствие чего обеспечение прав на них, их рациональное использование, охрана постоянно актуализируются на международном и национальном уровнях.

13.1. Права собственности и пользования

Недра являются частью 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. Правовой охране недр уделяется все большее внимание как в международных актах, так и в национальном законодательстве.

Законодательство РФ регулирует общественные отношения, связанные с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории РФ, ее континентального шельфа; использованием отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств; добычей торфа, сапропелей (отложений со дна водоемов, используемых в качестве удобрений) и иных специфических минеральных ресурсов (включая подземные воды и рассолы).

Собственность на недра. Согласно ст. 71 Конституции в ведении России находятся федеральная государственная собственность (в том числе недра) и управление ею; определение статуса и защита исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ. В соответствии со ст. 72 Конституции в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится законодательство о недрах, об охране окружающей среды.

Закон РФ «О недрах» определяет правовые и экономические основы рационального комплексного использования и охраны недр, обеспечивает защиту интересов государства и граждан России, а также нрав пользователей недр.

Для правовой охраны недр первостепенное значение имеет проблема собственности на недра, поскольку именно от нее зависит, в конечном счете, размежевание компетенции, обязанности по защите минеральных ресурсов — главного современного богатства России. Законом определено, что недра в границах территории РФ, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью.

Участки недр и права пользования ими не могут быть предметом купли-продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме, кроме случаев, предусмотренных Законом «О недрах». Добытые из недр полезные ископаемые (они при этом перестают быть объектом охраны окружающей среды, поскольку теряют связь с ней) по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной, частной и иных формах собственности.

Федеративные основы охраны недр. В управлении охраной недр эффективно используется федеративное устройство нашего государства. Владение, пользование и распоряжение государственным фондом недр в пределах территории РФ в интересах проживающих здесь народов осуществляют совместно Российская Федерация и ее субъекты.

Органы исполнительной власти РФ и ее субъектов утверждают государственные программы геологического изучения недр, воспроизводства минерально-сырьевой базы и рационального использования недр. По представлению Минприроды России и под контролем органов представительной власти решаются вопросы недропользования, охраны недр и связанной с ними окружающей среды.

Отдельные участки недр могут получать статус объектов федерального значения на основании совместных решений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ. Это делается в целях гарантированного обеспечения государственных потребностей стратегическими и дефицитными видами ресурсов недр, наличие которых влияет на национальную безопасность России и обеспечивает ее суверенитет. Часть место-

рождений федерального значения, в том числе подготовленных к добыче полезных ископаемых в федеральный фонд резервных месторождений.

Сроки и основания пользования недрами. Учредители предоставляют в пользование на определенный срок без ограничения срока. Срок, на который предоставляются участки недр в пользование, составляет: для геологического изучения — до 5 лет; добычи полезных ископаемых — на срок отработки месторождений; добычи подземных вод — до 25 лет; для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых и захоронением отходов, — без ограничения срока.

Срок пользования недрами может быть продлен по инициативе недропользователя при выполнении им оговоренных в лицензии условий и необходимости завершения разработки предоставленного месторождения полезных ископаемых. Основаниями получения права пользования недрами могут быть:

— решение Правительства РФ по результатам конкурса или аукциона, совместное решение Минприроды России (его территориальных органов) и органа исполнительной власти соответствующего субъекта РФ, решение Правительства РФ, согласованное с органами исполнительной власти субъекта РФ, для целей захоронения радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов в глубоких горизонтах;

— установленный органами представительной власти субъектов РФ порядок получения права пользования участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участками недр местного значения для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых; вступившее в силу соглашение о разделе продукции в соответствии с Федеральным законом от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции».

Ограничения пользования недрами. Согласно Закону РФ «О недрах» недра земли предоставляются: для региональных геофизических работ, съемки, работ по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, контролю за режимом подземных вод без существенного нарушения целостности недр; геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых; разведки и добычи полезных ископаемых; строительства и эксплуатации подземных сооружений.

Пользование участками недр может быть ограничено или запрещено в целях обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей среды. Пользователями недр могут быть субъекты предпринимательской деятельности независимо от форм собственности, в том числе юридические лица и граждане других государств, если они наделены законодательством правом заниматься соответствующим видом деятельности при пользовании недрами.

Пользователь недр обязан обеспечить: соблюдение требований законодательства, технических проектов, планов и схем развития горных работ; недопущение самовольного пользования недрами; полноту геологического изучения и комплексное использование недр; достоверную оценку запасов полезных ископаемых; наиболее полное извлечение из недр запасов полезных ископаемых; охрану их от затопления, наводнения, пожаров; достоверный учет извлекаемых и оставляемых в недрах запасов залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов при разработке полезных ископаемых; предоставление геологической информации в федеральный и территориальный фонды геологической информации; предоставление достоверных данных о разведанных, извлекаемых и оставляемых в недрах запасах полезных ископаемых; предотвращение загрязнения недр, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов производства, сбросе сточных вод; приведение участков земли и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования (рекультивацию).

13.2. Лицензирование недропользования

Предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии на установленной формы бланке с Государственным гербом России. Она включает текстовые, графические приложения, которые являются неотъемлемой составной частью лицензии и определяют основные условия пользования недрами.

Лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца пользования участком недр в определенных границах в соответствии с указанной целью в течение уста-

новленного срока при соблюдении заранее установленных условий, в том числе по охране недр и всей окружающей среды.

Выдача лицензий. Лицензии предоставляются после проведения конкурсов и аукционов. Информация о предстоящих конкурсах и аукционах, об их итогах, о предоставлении лицензий должна быть опубликована в общероссийских и издаваемых на территориях соответствующих субъектов РФ средствах массовой информации.

Основными критериями при проведении конкурса или аукциона и определении победителей должны являться: 1) научно-технический уровень и сроки реализации программ изучения и использования недр; 2) полнота извлечения полезных ископаемых; 3) вклад в социально-экономическое развитие территории; 4) эффективность природоохранных мероприятий.

Основным критерием для выявления победителя согласно закону является размер разового платежа за право пользования участком недр. Порядок и условия проведения конкурсов или аукционов на право пользования участками недр, порядок формирования конкурсных или аукционных комиссий, порядок принятия ими решений определяются в Минприроды России или его территориальном органе совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ.

Отказ в приеме заявки на участие в конкурсе может последовать в следующих случаях: 1) заявитель умышленно представил о себе неверные сведения; 2) заявитель не представил и не может представить доказательств того, что обладает или будет обладать квалифицированными специалистами, необходимыми финансовыми и техническими средствами для эффективного и безопасного проведения работ, охраны окружающей среды; 3) если в случае предоставления лицензии данному заявителю не будут соблюдены антимонопольные требования.

Роль государственной системы лицензирования. Задачами государственной системы лицензирования является обеспечение:

1) реализации программ развития добывающей промышленности и минерально-сырьевой базы; социальных, экономических, экологических интересов населения, проживающего на данной территории, и всех граждан России;

2) равных возможностей всех юридических и физических лиц в получении лицензий;

3) развития рыночных отношений, проведения антимонопольной политики в сфере пользования недрами;

4) необходимых гарантий владельцам лицензий и защиты их права пользования недрами.

Организационное обеспечение государственной системы лицензирования возлагается на Минприроды России, Роснедра и их территориальные подразделения. Они осуществляют подготовительную работу, связанную с проведением конкурсов, согласовывают условия лицензии с государственными органами управления промышленностью, земельными, водными и лесными ресурсами, государственными органами охраны окружающей среды.

Лицензия предоставляется совместно органом исполнительной власти субъекта РФ и Минприроды России, Роснедрами или их территориальным подразделением. Оформление и регистрацию лицензии на пользование недрами осуществляют в Минприроды России, Роснедрах.

Не требует получения разрешения и лицензии добыча песка, глины, торфа собственниками, владельцами земельных участков. Они имеют право по своему усмотрению в границах участков осуществлять без применения взрывных работ добычу общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, с соблюдением требований охраны окружающей среды.

Физические и юридические лица могут осуществлять строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до 5 м, устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения.

Лицензионные требования по охране недр и окружающей среды. Лицензия должна содержать условия выполнения установленных законодательством, техническими регламентами, стандартами, нормами, правилами требований по охране недр и окружающей среды. Основными экологическими требованиями наряду с указанными выше являются:

— проведение государственной экспертизы и достоверный государственный учет запасов полезных ископаемых;

— соблюдение установленного порядка консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых;

— предотвращение накопления промышленных и бытовых отходов на площадях водосбора и в местах залегания

подземных вод, используемых для питьевого или промышленного водоснабжения.

В случае обнаружения при пользовании недрами редких геологических и минералогических образований, метеоритов, палеонтологических и археологических объектов, представляющих интерес для науки и культуры, работы на соответствующем участке должны быть приостановлены с сообщением органам, предоставившим лицензию.

Лица, открывшие или разведавшие неизвестное ранее месторождение либо выявившие дополнительные запасы полезных ископаемых или новое минеральное сырье в ранее известном месторождении, имеют право на государственное денежное вознаграждение.

13.3. Охрана недр континентального шельфа и захоронение отходов на нем

Согласно Федеральному закону от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» континентальный шельф РФ включает в себя морское дно и недра подводных районов, находящиеся за пределами территориального моря РФ на всем протяжении естественного продолжения ее сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка. Подводной окраиной материка является продолжение континентального массива РФ, включающего в себя поверхность и недра континентального шельфа, склона и подъема (около 200 км).

Определение континентального шельфа применяется также ко всем островам Российской Федерации. Российским законодательством определены статус континентального шельфа, суверенные права и юрисдикция Российской Федерации на ее континентальный шельф и их осуществление в соответствии с Конституцией, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ.

Права России на континентальный шельф. Согласно указанному Федеральному закону Российская Федерация осуществляет:

- суверенные права на разведку шельфа и разработку его минеральных и живых ресурсов;
- исключительное право разрешать и регулировать буровые работы на континентальном шельфе для любых целей;

— исключительное право сооружать, а также разрешать и регулировать создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, установок и сооружений;

— юрисдикцию в отношении морских научных исследований, защиты и сохранения морской среды, прокладки и эксплуатации подводных кабелей и трубопроводов.

Россия не препятствует судоходству и реализации иных прав других государств, признаваемых мировым сообществом. Деятельность на континентальном шельфе осуществляется с учетом рыболовства, морских научных исследований, других правомерных видов деятельности, с учетом обеспечения защиты и сохранения морской среды, минеральных и живых ресурсов.

В компетенцию федеральных органов государственной власти входят:

— установление порядка проведения конкурсов на получение права пользования участками континентального шельфа, определение победителей аукциона, регистрация работ на континентальном шельфе;

— заключение соглашений о разделе продукции, введение ограничений и особых условий пользования морским дном, объявление отдельных районов шельфа закрытыми для проведения иностранными юридическими и физическими лицами морских научных исследований;

— определение общего допустимого улова живых ресурсов по районам их вылова и видам живых ресурсов, проведение государственной экологической экспертизы, государственного экологического контроля и государственного мониторинга состояния континентального шельфа;

— установление экологических нормативов и стандартов содержания загрязняющих веществ в отходах и других материалах, предназначенных к захоронению на континентальном шельфе, перечня вредных веществ, отходов и других материалов, запрещенных к захоронению на континентальном шельфе;

— регулирование и контроль захоронения отходов и других материалов, защита и охрана редких видов живых ресурсов, предотвращение нарушения среды их обитания, условий размножения (нереста) и миграции, установление особо охраняемых территорий, в том числе примыкающих к курортам и зонам отдыха на побережье, о чем сообщается в «Извещениях мореплавателям».

Охрана минеральных ресурсов. Участки континентального шельфа могут предоставляться российским и иностранным юридическим и физическим лицам для поиска и разведки и разработки минеральных ресурсов. При прочих равных условиях преимущественное право предоставляется лицам, максимально использующим возможности промышленности России.

Лицензии на изучение шельфа, поиск, разведку и разработку минеральных ресурсов, включая лицензии на основе соглашений о разделе продукции, выдают специально уполномоченные на то государственные органы по геологии и использованию недр. Разрешение должно быть согласовано с федеральными органами обороны, рыболовства, охраны окружающей среды, пограничной службы, по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

В лицензию дополнительно включают сведения об экологическом обеспечении пользования участками. При выдаче лицензий согласовывают с пользователем участков и оформляют объемы инвестиций на развитие социально-производственной структуры прибрежных территорий субъектов РФ.

В разрешении на создание искусственных островов, установок и сооружений может быть отказано, если: 1) создается угроза безопасности России; 2) создание искусственных островов, установок и сооружений несовместимо с требованиями защиты минеральных или живых ресурсов; 3) информация, представленная в запросе на сооружение, не соответствует целям и назначению создания искусственных сооружений или имеются обязательства, не выполненные перед Россией, вытекающие из работ, осуществленных ранее заявителями.

Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» предусматривает правовую защиту и сохранение минеральных и живых ресурсов, захоронение отходов; конкретизирует порядок представления и содержание запроса для получения разрешений, основания для отказа в выдаче разрешений на захоронение отходов, права и обязанности российских и иностранных заявителей, получивших разрешение на захоронение отходов на континентальном шельфе, основания для приостановления или прекращения захоронения отходов.

Захоронение отходов на континентальном шельфе. Большое значение для охраны окружающей среды имеет группа норм Федерального закона «О континентальном

шельфе Российской Федерации», посвященных вопросам отходов и их захоронению (запросу для получения разрешения на захоронение, основаниям для отказа в выдаче разрешения, правам и обязанностям получивших разрешение лиц, основаниям для прекращения захоронения отходов на континентальном шельфе).

Проблема обращения с отходами производства, потребления, иных форм человеческой деятельности возрастает на современном этапе в связи с антропогенной интенсификацией и заслуживает отдельного, более подробного рассмотрения, особенно в связи с захоронением отходов на континентальном шельфе РФ.

Понятия отходов, захоронения отходов и другие даны в Федеральном законе «Об отходах производства и потребления», который определяет правовые основы обращения с отходами в целях предотвращения вредного воздействия их на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья.

Согласно ст. 1 этого Федерального закона:

— отходы производства и потребления — это остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства;

— захоронение отходов — это изоляция отходов, не подлежащих дальнейшему использованию, в специальных хранилищах в целях предотвращения попадания вредных веществ в окружающую природную среду;

— вид отходов — совокупность отходов, которые имеют общие признаки в соответствии с классификацией отходов.

Указанный Федеральный закон предусматривает основные принципы государственной политики в области обращения с отходами (ст. 3), право собственности на отходы (ст. 4), полномочия Российской Федерации в области обращения с отходами (ст. 5), полномочия субъектов РФ и органов местного самоуправления (ст. 6,8), специально уполномоченные федеральные органы исполнительной власти в области обращения с отходами (ст. 7).

На континентальном шельфе могут осуществляться различные действия с отходами. Обращение с отходами — это деятельность, в процессе которой образуются отхо-

ды, а также деятельность по сбору, использованию? вреживанию, транспортированию, размещению отходов. Размещение отходов — хранение и захоронение отходов. Хранение отходов — содержание отходов в объектах размещения отходов в целях их последующего захоронения, обезвреживания или использования. Использование отходов — применение отходов для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг или для получения энергии.

Обязанности лиц при захоронении отходов. При проектировании, строительстве, реконструкции, консервации и ликвидации предприятий, сооружений и иных объектов, в процессе эксплуатации которых образуются отходы, индивидуальные предприниматели и юридические лица обязаны: допускать строительство, реконструкцию, консервацию и ликвидацию сооружений и иных объектов только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы; предусматривать места (площадки) для сбора отходов соответствии с установленными правилами, нормативами и требованиями.

Особые требования предъявляет ст. 16 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» к транспортированию опасных отходов. Его следует осуществлять: при наличии паспорта опасных отходов и специально оборудованных и снабженных специальными знаками транспортных средств; соблюдении требований безопасности к транспортированию опасных отходов на транспортных средствах; наличии документации для транспортирования и передачи опасных отходов с указанием количества транспортируемых опасных отходов, цели и места назначения их транспортирования.

Индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие деятельность в области обращения с отходами, обязаны вести учет образовавшихся и размещенных отходов; представлять отчетность в определенном порядке и в определенные сроки, обеспечивать хранение материалов учета в течение определенного срока.

Российская Федерация осуществляет суверенные права и юрисдикцию на континентальном шельфе, руководствуясь экономическими, торговыми, научными и иными интересами, в порядке, определяемом указанным Федеральным законом и нормами международного права.

Согласно общепризнанным, в том числе международным, нормам и правилам нормы, установленные специальным законом, например об отходах на континентальном шельфе, имеют приоритетное значение по отношению к нормам, установленным общим законом, **например** об отходах производства и потребления.

Требования к захоронению отходов на шельфе. В законодательстве РФ устанавливается, что в выдаче разрешения на захоронение отходов на континентальном шельфе РФ может быть отказано по основаниям, предусмотренным федеральными законами, применимым к континентальному шельфу РФ.

В ст. 11 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» предусмотрены требования к эксплуатации сооружений и иных объектов. Это:

- соблюдение экологических, санитарных и иных требований, установленных законодательством РФ в области охраны окружающей среды и здоровья человека;

- разработка проектов нормативов образования отходов и лимитов на размещение отходов в целях уменьшения количества их образования;

- внедрение малоотходных технологий на основе новейших научно-технических достижений; проведение инвентаризации отходов и объектов их размещения; проведение мониторинга состояния окружающей 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, и принятие неотложных мер по их ликвидации;

- в случае возникновения или угрозы аварий, связанных с обращением с отходами, которые наносят или могут нанести ущерб среде, здоровью или имуществу граждан либо юридических лиц, немедленное информирование об этом специально уполномоченных федеральных органов исполнительной власти в области обращения с отходами, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

В ст. 15 указанного Федерального закона предусмотрено, что лица, которые допущены к обращению с опасными отходами, обязаны иметь профессиональную подготовку, под-

твержденную свидетельствами (сертификатами) на право работы с опасными отходами. Ответственность за допуск работников к работе с опасными отходами несет соответствующее должностное лицо организации.

Для уяснения экологических требований при захоронении отходов имеют значение разъяснения ряда используемых терминов, данные в ст. 1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»:

— объект размещения отходов — специально оборудованное сооружение, предназначенное для размещения отходов (полигон, шламохранилище, хвостохранилище, отвал горных пород и др.);

— обезвреживание отходов — обработка отходов, в том числе сжигание и обеззараживание отходов на специализированных установках, в целях предотвращения вредного воздействия отходов на здоровье человека и окружающую среду;

— лимит на размещение отходов — 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;

— норматив образования отходов — установленное количество отходов конкретного вида при производстве продукции;

— паспорт опасных отходов — документ, удостоверяющий принадлежность отходов к отходам соответствующего вида и класса опасности, содержащий сведения об их составе.

Вопросы для самоконтроля

1. Почему правовое регулирование охраны недр в Российской Федерации представляет в современный период актуальную социально-правовую проблему?

2. Как соотносятся права и обязанности по владению, пользованию и распоряжению недрами и иными примыкающими к ним природными ресурсами?

3. Как разграничиваются и осуществляются полномочия государственных и муниципальных органов по охране и использованию общераспространенных полезных ископаемых?

4. Каково значение континентального шельфа России, правового регулирования деятельности на нем в деле охраны окружающей среды?

Литература

1. *Боголюбов, С. А.* Комментарий к Федеральному закону «О континентальном шельфе Российской Федерации» / С. А. Боголюбов, Е. Г. Краюшкина. - М.: Юстицинформ, 2003.
2. *Клюкни, Б. Д.* Горные отношения в странах Западной Европы и Америки. - М.: ИЗиСП, 2000.
3. Комментарий к Закону Российской Федерации «О недрах» / рук. авт. кол. С. А. Боголюбов. — М.: Норма, 2001.
4. Концепции развития российского законодательства. — М. : Городец, ИЗиСП, 2004.
5. *Певзнер, М. Е.* Горное право : учебник. — М., 2001.
6. *Перчик, Л. И.* Основы горного права. — М.: Недра, 1996.
7. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации / иод ред. С. А. Боголюбова. — М., 2008.
8. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации / под ред. С. А. Боголюбова. — М., 2008.

Глава 14. ПРАВОВАЯ ОХРАНА ЛЕСОВ И НЕЛЕСНОЙ РАСТИТЕЛЬНОСТИ

Правовая охрана лесов и нелесной растительности в Российской Федерации занимает значительное место в особенной части экологического права. Лес является одним из главных природных богатств нашего государства и в некоторых субъектах РФ занимает более 70% территории.

Вопросы охраны и использования лесов в последнее время выходят на одно из первых мест в развитии природоресурсного законодательства. Одна из наиболее остро стоящих проблем — проблема включения лесов и иной растительности в гражданский оборот. Эту проблему необходимо и возможно решать с учетом особой экологической функции растительности и с соблюдением приоритета охраны лесов как одной из составляющих жизнедеятельности населения России и всего мира.

14.1. Понятие лесов и растительности

Нормативного определения леса в законодательстве в настоящее время не содержится. В ЛК говорится только о «представлении о лесе». Лес в нем представляется как экологическая система или природный ресурс (ст. 5 ЛК).

Понятие леса. Ранее подобное определение содержалось в Основах лесного законодательства Российской Федерации (преамбула). В данном нормативном акте под лесом понималась совокупность земли, древесной, кустарниковой и травянистой растительности, животных, микроорганизмов и других компонентов окружающей природной среды, биологически взаимосвязанных и влияющих друг на друга в своем развитии.

В ЛК также упоминается о лесных участках (ст. 7), дикорастущих растениях (ст. 11), лесных насаждениях (ст. 3), лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекар-

ственных растениях (например, ст. 25), растительном мире (ст. 41), лесных растениях (ст. 65), участках лесов с наличием реликтовых и эндемичных растений (ст. 102), но большинство из этих терминов не раскрывается.

Вероятно, первый термин является более общим по отношению ко всем другим, однако тогда непонятно, при каких условиях некая совокупность растений становится лесом. На наш взгляд, в предложенном ЛК определении потерян главный элемент, позволяющий объединить несколько растений общим понятием «лес». Этим общим является биологическое и территориальное единство. Произрастающие на ограниченной территории растения, представляющие единый биологический комплекс, составляют основу всех лесов.

Кроме того, такая точка зрения подтверждается и Стандартом отрасли ОСТ 56-108-98 «Лесоводство. Термины и определения» (утвержден приказом Рослесхоза России от 03.12.1998 № 203). В данном стандарте устанавливаются термины и определения в области лесоводства, обязательные для применения во всех видах документации и литературы, входящих в сферу действия стандартизации или использующих результаты этой деятельности.

Этот стандарт на сегодняшний день содержит единственное легальное определение леса. Под лесом понимается целостная совокупность лесных древесных и иных растений, земли, животных, микроорганизмов и других природных компонентов, находящихся во взаимосвязи с внутренней и с внешней средой (п. 3.1.3).

14.2. Законодательство России о лесах и иной растительности

Развитие законодательства об охране лесов и иной растительности можно проследить с давних времен. И до 1917 г., и во времена Советского Союза в основном развивалось лесное законодательство, хотя леса являются основным, но не единственным видом зеленых насаждений.

История развития лесного законодательства. Понимание леса как природного объекта сложилось не сразу и имеет длительную историю развития. До XVII в. лес рассматривался, в том числе в Уложении Алексея Михайловича, прежде всего как объект для бортничества, охоты, способ укры-

тии от набегов врагов. В XVIII в. при Петре I и Екатерине II лесу придается значение корабельного материала, необходимого для строительства российского флота. В XIX и XX вв. учреждаются и функционируют государственные органы управления лесом, который становится средством извлечения прибыли: достаточно сказать, что в 1913 г. лесная отрасль давала 2% государственного бюджета (97 млн руб.; одна треть из них шла на лесное хозяйство)¹.

В конце XIX в. был принят Лесной устав, согласно которому городские зеленые насаждения (такого термина тогда еще не существовало) именовались городскими лесами и относились к ведению городской управы². Другого упоминания об этом виде растительности в Лесном уставе не было. Тенденция такого развития законодательства сохранилась и в послереволюционные годы.

В развитии законодательства о лесах послереволюционного времени можно выделить несколько этапов. На первом этапе (1917—1968 гг.) законодательство о лесах и иной растительности развивалось в рамках земельного законодательства. Только в 1968 г. после принятия Основ земельного законодательства были выделены другие природоресурсные отрасли, в том числе и лесное право.

Одним из первых нормативных актов о лесах того времени стал декрет ВЦИК И СНК от 27.05.1918 «О лесах»¹. Интересен и такой нормативный акт, как декрет от 16.09.1921 «Об охране памятников природы, садов и парков». Позже, в Договоре об образовании СССР и Конституции 1924 г. предусматривалось отнесение к ведению Союза установление общих начал пользования лесами на всей территории СССР. В конце 20-х гг. было принято постановление СНК СССР от 02.02.1928 «О мерах по упорядочению лесного хозяйства». В этом постановлении предлагалось вести лесное хозяйство на всей территории государства по единому плану.

В те же годы впервые в законодательстве был использован термин «зеленые насаждения». Это было сделано в совместном постановлении Наркомата внутренних дел и Наркомата здравоохранения от 29.04.1920 «Об охране зеленой площади (садов, парков, пригородных лесов и других зеленых насаж-

¹ Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации / под ред. С. А. Боголюбова. - М., 1997. - С. 2. ¹

² Фалеев, И. И. Лесное право. - СПб., 1904.

¹ Становление основ общесоюзного законодательства / отв. ред. М. Г. Кириченко и И. С. Самошенко. - М., 1972. - С. 159.

дений)». В данном постановлении предусматривались меры по сохранению и увеличению площади, занятой городской растительностью. Кроме зеленых насаждений в черте городских поселений впервые предусматривалось создание зеленых зон вокруг городов и рабочих поселков, так называемых пригородных лесов.

В дальнейшем лесное законодательство развивалось в основном с целью обеспечения хозяйственных интересов государства. Этому способствовали такие акты, как постановление ЦИК и СНК СССР от 03.09.1930 «Об организации лесной промышленности и лесного хозяйства Союза ССР» и постановление СНК СССР от 13.07.1931 «Об организации лесного хозяйства». После принятия этих документов леса в СССР стали подразделять на две зоны — лесопромышленную и лесокультурную, находившуюся в ведении земельных органов.

В целом, законодательство первого этапа характеризуется тем, что вопросы регулирования лесных правоотношений рассматривались в основном с экономической точки зрения. То есть с учетом приоритета хозяйственного использования лесов и иной растительности. Например, в упомянутом декрете «О лесах» разрешалось обращение лесных площадей в земли сельскохозяйственного назначения. И в этом же декрете при проведении такого обращения в местностях с невысоким процентом лесистости предписывалось размещать лесные угодья на равной площади неудобных земель (ст. 110- 112) . В этот же период были приняты законы об охране природы во всех республиках СССР (1957—1962 гг.).

На втором этапе (1968—1991 гг.) были приняты многие нормативные акты природоресурсной сферы. И в частности, Основы лесного законодательства Союза ССР и союзных республик (1977). Также были приняты многие подзаконные нормативные акты, например Положение о колхозных лесах (1968), Указ Президиума Верховного Совета СССР об административной ответственности за нарушения лесного законодательства (1980), Правила отпуска древесины на корню(1981).

Большое значение для законодательства того времени имела и Конституция СССР. Так, например, ст. 18 Конституции говорила об охране растительного мира: «в интересах настоящего и будущих поколений в СССР принимаются необходимые меры для охраны и научно обоснованного, рационального использования земли и ее недр, водных ре-

сурсов, растительного и животного мира, для сохранения чистоты воздуха и воды, обеспечения воспроизводства природных богатств и улучшения окружающей человека среды». Так как Конституция является законом, формулирующим основные принципы, можно сделать вывод, что под данным термином подразумеваются все виды растительности, в том числе и леса. А сам термин «растительный мир» используется как наиболее широкий.

В Конституции РСФСР 1978 г. норма ст. 18 практически дословно повторяла норму Конституции СССР. Это, учитывая специфику отношений между союзными республиками и центром, не вызывает удивления. Однако следует отметить, что и при неоднократном внесении изменений и дополнений в Конституцию РСФСР в 1989—1992 гг., когда роль Союза ССР была уже не так значительна, ст. 18 изменений не претерпела. Более того, внесенная в Конституцию ст. 67.6 также говорила о бережном отношении к «...растительному миру». Вероятно, использование данного термина позволяло наиболее полно охватить все виды растительности на территории нашей страны.

Третий этап (с 1991 г. до настоящего времени) характеризуется развитием самостоятельного природоресурсного законодательства, в том числе и лесного. Были приняты такие акты, как Основы лесного законодательства Российской Федерации (утверждены Верховным Советом РФ от 06.03.1993 № 4613-1), Лесной кодекс Российской Федерации от 29.01.1997 № 22-ФЗ и ЛК.

Началом нового этапа стало принятие Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды». Именно в нем были определены общие принципы и подходы к регулированию охраны окружающей природной среды (а не природы, как было до этого) и заложены основы формирования как всего экологического законодательства в целом, так и его природоресурсной части.

Таким образом, периодизация развития природоресурсного законодательства и, в частности, лесного законодательства выглядит так:

1-й этап — 1917—1968 гг. (первые декреты советской власти — Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик);

2-й этап — 1968—1991 гг. (Основы лесного законодательства Союза ССР и союзных республик, Закон РФ «Об охране окружающей природной среды»);

3-й этап — 1992 г. — настоящее время.

Современное законодательство о лесах и иной растительности. В соответствии с Конституцией (ст. 72) лесное законодательство РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ.

Лесное законодательство РФ состоит из ЛК, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ.

До настоящего времени к полномочиям субъектов РФ в данной сфере относились, прежде всего, разработка, утверждение и реализация территориальных (региональных) программ по охране и использованию лесного фонда. Во многих субъектах Российской Федерации были приняты нормативные правовые акты в области охраны и использования лесов. Такие как, например, Лесной кодекс Республики Башкортостан, Лесной кодекс Саратовской области, Закон Чувашской Республики «О лесе» и т.д.¹. Принимаемые в регионах акты в основном касались особенностей аренды участков лесного фонда, правового режима зеленых зон (зеленого фонда) поселений и лесов, не входящих в лесной фонд (например, лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения).

Указанный порядок был изменен Федеральным законом от 22.08.2004 № 122-ФЗ, в соответствии с которым все полномочия по регулированию лесных отношений переданы федеральным органам.

ЛК существенно расширил полномочия субъектов РФ в области лесных отношений. К ним, в частности, относятся:

- 1) владение, пользование, распоряжение лесными участками, находящимися в собственности субъектов РФ;
- 2) установление ставок платы за единицу объема лесных ресурсов и ставок платы за единицу площади лесного участка, находящегося в собственности субъекта РФ, в целях его аренды;
- 3) установление ставок платы за единицу объема древесины, заготавливаемой на землях, находящихся в собственности субъектов РФ;
- 4) утверждение порядка и нормативов заготовки гражданами древесины для собственных нужд;
- 5) установление порядка заготовки гражданами пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений для собственных нужд;

¹ Подробнее см.: *Никишин, В. В.* Экологическое законодательство : пражоворчество субъектов Российской Федерации. — М.: Юрпсть, 2001

6) установление порядка заготовки и сбора гражданами недревесных лесных ресурсов для собственных нужд;

7) установление для граждан ставок платы по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд.

Кроме того, в соответствии со ст. 83 ЛК субъектам РФ переданы следующие полномочия для осуществления их за счет субвенций из федерального бюджета:

1) разработка и утверждение лесных планов субъектов РФ, лесохозяйственных регламентов, а также проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов;

2) предоставление в пределах земель лесного фонда лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование, а также заключение договоров купли-продажи лесных насаждений, в том числе организация и проведение соответствующих аукционов;

3) выдача разрешений на выполнение работ по геологическому изучению недр на землях лесного фонда;

4) организация использования лесов, их охраны (в том числе тушения лесных пожаров), защиты (за исключением лесопатологического мониторинга), воспроизводства (за исключением лесного семеноводства) на землях лесного фонда и обеспечение охраны, защиты, воспроизводства лесов на указанных землях;

5) ведение государственного лесного реестра в отношении лесов, расположенных в границах территории субъекта РФ;

6) осуществление государственного лесного контроля и надзора;

7) установление перечня должностных лиц, осуществляющих государственный лесной контроль и надзор.

Нормы лесного права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать лесному законодательству РФ.

Лесное законодательство и иные регулирующие лесные отношения нормативные правовые акты основываются на принципах устойчивого управления лесами, сохранения биологического разнообразия лесов, повышения их потенциала; сохранения средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов в интересах обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду; использования лесов с учетом их глобального экологического значения, а также с учетом длительности их выращивания и иных природных свойств лесов; обеспечения многоцелевого, рационально-

го, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах; воспроизводства лесов, улучшения их качества, а также повышения продуктивности лесов; обеспечения охраны и защиты лесов; участия граждан, общественных объединений в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на леса при их использовании, охране, защите, воспроизводстве, в установленных законодательством РФ порядке и формах; использования лесов способами, не наносящими вреда окружающей среде и здоровью человека; подразделения лесов на виды по целевому назначению и установления категорий защитных лесов в зависимости от выполняемых ими полезных функций; недопустимости использования лесов органами государственной власти, органами местного самоуправления и платности использования лесов.

Лесное законодательство регулирует лесные отношения. Имущественные отношения, связанные с оборотом лесных участков и лесных насаждений, регулируются гражданским законодательством, а также ЗК, если иное не установлено Лесным кодексом и другими федеральными законами.

Отношения в области использования, охраны, защиты и воспроизводства иной растительности помимо лесного законодательства регулируются гражданским, земельным и водным законодательством РФ.

Основные тенденции развития лесного законодательства Российской Федерации. Современное лесное законодательство сформировалось как часть природоресурсного законодательства. И содержит нормы как экологического, так и гражданского и административного законодательства. Комплексный характер лесного законодательства также обусловлен необходимостью регулирования отношений как по поводу охраны и использования лесов и нелесной растительности, так и отношений по взиманию платежей за пользование лесным фондом, по вовлечению в оборот участков лесного фонда, по разграничению компетенции различных государственных органов. Все это влечет, с одной стороны, расширение сферы действия лесного законодательства, с другой — включение норм, регулирующих лесные отношения, в иные законодательные акты (например, ГК, НК, ЗК).

К сожалению, с введением в действие ЛК не удалось решить эти проблемы, и для эффективного применения его

положений необходимо принятие многих нормативных правовых актов.

Еще одна проблема правой охраны лесов — определение отрасли законодательства, которую необходимо применять для правового регулирования оборота самих лесов и участков лесного-фонда.

Приоритет норм экологического (и природоресурсного в том числе) законодательства позволит максимально учесть ценность лесов как природного объекта, однако не снимет проблем их неизбежного участия в хозяйственном обороте. Приоритет гражданского законодательства может привести к установлению для лесов такого же правового режима, как для другого имущества, без учета их природных особенностей.

В настоящее время гражданское законодательство отдаст приоритет природоресурсному, регулируя оборот лесов только в части, не урегулированной им (ст. 129 ГК). Но при практически полном отсутствии в специальном законодательстве соответствующих норм получается, что именно гражданское законодательство регулирует такие важные вопросы, как установление режима пользования лесами, возникновение, изменение и прекращение права собственности и других вещных прав на них, участие лесов в хозяйственном обороте. Такая ситуация не может не привести к недостаткам в существующей системе охраны лесной растительности.

Гражданское право в силу своей природы не может устанавливать и распределять полномочия природоохранных и других органов по использованию и охране лесов, а также по контролю за этими процессами.

14.3. Управление в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов

Лесное законодательство и иные регулирующие лесные отношения нормативные правовые акты исходят из того, что при осуществлении любой деятельности в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов должно быть устойчивое управление лесами, сохранение биологического разнообразия лесов, повышение их потенциала.

Основными территориальными единицами управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства

лесов являются лесничества и лесопарки. Именно на них возложено наибольшее количество полномочий в данной области.

Лесное планирование. Планирование в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов (лесное планирование) направлено на обеспечение устойчивого развития территорий.

Лесное планирование является основой освоения лесов, расположенных в границах лесничеств и лесопарков.

Документом лесного планирования является лесной план субъекта РФ.

Вплоть до утверждения лесных планов субъектов РФ и лесохозяйственных регламентов в установленном ЛК порядке, но не более чем через два года со дня введения в действие ЛК использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются на основании лесоустроительной документации в части, не противоречащей ЛК.

В лесном плане субъекта РФ определяются цели и задачи лесного планирования, а также мероприятия по осуществлению планируемого освоения лесов и зоны такого освоения.

К лесному плану субъекта РФ прилагаются карты с обозначением границ лесничеств, лесопарков, а также зон их планируемого освоения.

Лесной план субъекта РФ утверждается высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Не осуществляется подготовка лесных планов субъектов РФ в отношении лесничеств, лесопарков, расположенных в границах территорий субъектов РФ, плотность населения которых в 15 раз превышает среднюю плотность населения Российской Федерации. Перечень таких лесничеств, лесопарков и перечень таких субъектов РФ утверждаются Правительством РФ. В настоящее время в данный перечень входят только все лесничества и лесопарки Московской области (распоряжение Правительства РФ от 25.04.2007 № 520-р).

Состав лесного плана субъекта РФ и порядок подготовки такого плана устанавливаются Правительством РФ.

Основой осуществления использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в границах лесничества, лесопарка, является лесохозяйственный регламент лесничества, лесопарка.

Лесохозяйственные регламенты лесничеств, лесопарков утверждаются органами государственной власти субъектов

РФ. Исключение в данном случае также составляют лесохозяйственные регламенты лесничеств, лесопарков, расположенных в границах территорий субъектов РФ, плотность населения которых в 15 раз превышает среднюю плотность населения Российской Федерации, а также лесничеств, лесопарков, расположенных на землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий, землях, находящихся в муниципальной собственности, утверждаемые соответствен но уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, органом местного самоуправления.

Лесохозяйственный регламент составляется на срок до 10 лет.

В лесохозяйственном регламенте в отношении лесов, расположенных в границах лесничеств, лесопарков, устанавливаются:

- 1) виды разрешенного использования лесов;
- 2) возрасты рубок, расчетная лесосека, сроки использования лесов и другие параметры их разрешенного использования;
- 3) ограничение использования лесов;
- 4) требования к охране, защите, воспроизводству лесов.

Лесохозяйственные регламенты обязательны для исполнения гражданами, юридическими лицами, осуществляющими использование, охрану, защиту, воспроизводство лесов в границах лесничества, лесопарка.

Состав лесохозяйственных регламентов, порядок их разработки, сроки их действия и порядок внесения в них изменений устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Лица, которым лесные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду, составляют проект освоения лесов.

Состав проекта освоения лесов и порядок его разработки устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Проект освоения лесов подлежит государственной или муниципальной экспертизе в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Государственная экспертиза проектов освоения лесов проводится уполномоченным органом государственной власти субъекта РФ.

Государственная экспертиза проектов освоения лесов, расположенных в границах территорий субъектов РФ, плотность населения которых в 15 раз превышает среднюю плотность населения Российской Федерации, а также проектов освоения лесов, расположенных на землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий, утверждается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Муниципальная экспертиза проекта освоения лесов, расположенных на землях, находящихся в муниципальной собственности, утверждается органом местного самоуправления.

Государственная инвентаризация лесов. Государственная инвентаризация лесов представляет собой мероприятия по проверке состояния лесов, их количественных и качественных характеристик.

Государственная инвентаризация лесов проводится в целях:

- 1) своевременного выявления и прогнозирования развития процессов, оказывающих негативное воздействие на леса; •
- 2) оценки эффективности мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов;
- 3) информационного обеспечения управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, а также в области государственного лесного контроля и надзора.

Государственная инвентаризация лесов проводится в отношении лесов, расположенных на землях лесного фонда и землях иных категорий, наземными и аэрокосмическими способами. Государственная инвентаризация лесов проводится уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Порядок проведения государственной инвентаризации лесов устанавливается Правительством РФ (см. постановление Правительства РФ от 26.06.2007 № 407 «О проведении государственной инвентаризации лесов»).

Данные государственной инвентаризации будут являться составной частью государственного лесного реестра.

Государственный лесной реестр представляет собой систематизированный свод документированной информации о лесах, об их использовании, охране, защите, воспроизводстве, о лесничествах и о лесопарках.

В государственном лесном реестре содержится документированная информация:

- 1) о составе земель лесного фонда, составе земель иных категорий, на которых расположены леса;
- 2) о лесничествах, лесопарках, их лесных кварталах и лесотаксационных выделах;
- 3) о защитных лесах, об их категориях, об эксплуатационных лесах, о резервных лесах;
- 4) об особо защитных участках лесов, о зонах с особыми условиями использования территорий;
- 5) о лесных участках;
- 6) о количественных, качественных, об экономических характеристиках лесов и лесных ресурсов;
- 7) об использовании, охране, о защите, воспроизводстве лесов;
- 8) о предоставлении лесов гражданам, юридическим лицам.

Документированная информация, содержащаяся в государственном лесном реестре, относится к общедоступной информации, за исключением информации, доступ к которой ограничен федеральными законами (информация ограниченного доступа).

Такая информация в обязательном порядке представляется:

- 1) лицами, осуществляющими использование, охрану, защиту, воспроизводство лесов;
- 2) органами государственной власти, осуществляющими управление в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов.

Перечень видов информации, представляемой в обязательном порядке, и условия ее представления устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

В течение пяти рабочих дней уполномоченный орган исполнительной власти предоставляет заинтересованному лицу выписку из государственного лесного реестра или в письменной форме направляет заинтересованному лицу мотивированный отказ в предоставлении такой выписки. Отказ может быть обжалован заинтересованным лицом в судебном порядке.

Ведение государственного лесного реестра осуществляется органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий в порядке, установленном Правительством РФ (см. постановление Прави-

тельства РФ от 24.05.2007 № 318 «О государственном лесном реестре»).

Охрана и защита лесов. Леса подлежат охране от пожаров, от загрязнения (в том числе радиоактивными веществами) и от иного негативного воздействия, а также защите от вредных организмов.

Охрана и защита лесов осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий, определенных в соответствии со ст. 81—84 ЛК, если иное не предусмотрено ЛК, другими федеральными законами.

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.

Охрана лесов от пожаров осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О пожарной безопасности» и ЛК.

В целях обеспечения пожарной безопасности в лесах осуществляются:

1) противопожарное обустройство лесов, в том числе строительство, реконструкция и содержание дорог противопожарного назначения, посадочных площадок для самолетов, вертолетов, используемых в целях проведения авиационных работ по охране и защите лесов, прокладка просек, противопожарных разрывов;

2) создание систем, средств предупреждения и тушения лесных пожаров (пожарная техника и оборудование, пожарное снаряжение и другие), содержание этих систем, средств, а также формирование запасов горюче-смазочных материалов на период высокой пожарной опасности;

3) мониторинг пожарной опасности в лесах;

4) разработка планов тушения лесных пожаров;

5) тушение лесных пожаров;

6) иные меры пожарной безопасности в лесах.

Привлечение граждан, юридических лиц для тушения лесных пожаров осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Данные меры пожарной безопасности на лесных участках, предоставленных в аренду, осуществляются арендаторами этих лесных участков на основании проекта освоения лесов.

Правила пожарной безопасности в лесах устанавливаются уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти.

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 15.07.2000 № 99-ФЗ «О карантине растений».

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.

Указанные 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 уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти.

В целях охраны и защиты лесов проводятся сбор, анализ и использование информации о лесопатологическом состоянии лесов, в том числе об очагах вредных организмов, отнесенных к карантинным объектам (лесопатологический мониторинг).

Порядок организации и осуществления лесопатологического мониторинга устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

В целях охраны и защиты лесов осуществляются авиационные работы по охране и защите лесов (см. Инструкцию по авиационной охране лесов, утвержденную приказом Рослесхоза России от 22.09.1997 № 122).

Порядок организации и осуществления авиационных работ по охране и защите лесов устанавливается Правительством РФ.

В целях охраны лесов от загрязнения радиоактивными веществами осуществляется радиационное обследование лесов и устанавливаются зоны их радиоактивного загрязнения.

Особенности охраны лесов, разработки и осуществления профилактических и реабилитационных мероприятий в зонах радиоактивного загрязнения лесов устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

В целях 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 приведет или может привести к сокращению численности таких растений и (или) ухудшению среды их обитания, либо могут устанавливаться ограничения осуществления этой деятельности.

Отчет об охране и о защите лесов представляется гражданами, юридическими лицами в органы государственной власти, органы местного самоуправления в пределах их полномочий, определенных в соответствии с ЛК.

Форма отчета об охране и о защите лесов, а также порядок его представления устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Воспроизводство лесов и лесоразведение. Вырубленные, погибшие, поврежденные леса подлежат воспроизводству.

Воспроизводство лесов осуществляется путем лесовосстановления и ухода за лесами.

Воспроизводство лесов осуществляется органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий, определенных в соответствии со ст. 81-84 ЛК.

Невыполнение гражданами, юридическими лицами, осуществляющими использование лесов, лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов в части воспроизводства лесов является основанием для досрочного расторжения договоров аренды лесных участков, договоров купли-продажи лесных насаждений, а также для принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования лесными участками или права безвозмездного срочного пользования лесными участками.

Лесовосстановление осуществляется путем естественного, искусственного или комбинированного восстановления лесов. На лесных участках, предоставленных в аренду для заготовки древесины, лесовосстановление осуществляется арендаторами этих лесных участков. Правила лесовосстановления устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Лесоразведение осуществляется для предотвращения водной, ветровой и иной эрозии почв, создания защитных лесов и иных целей, связанных с повышением потенциала лесов.

Правила лесоразведения устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Уход за лесами представляет собой осуществление мероприятий, направленных на повышение продуктивности лесов, сохранение их полезных функций (вырубка части деревьев, кустарников, агролесомелиоративные и иные мероприятия).

Уход за лесами осуществляется лицами, использующими леса на основании проекта освоения лесов.

Правила ухода за лесами устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Лесное семеноводство осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 17.12.1997 № 149-ФЗ «О семеноводстве» и ЛК.

В целях лесного семеноводства осуществляются:

- 1) лесосеменное районирование;
- 2) создание постоянных лесосеменных участков;
- 3) формирование федерального фонда семян лесных растений;
- 4) другие мероприятия по производству, заготовке, обработке, хранению, реализации, транспортировке и использованию семян лесных растений.

При воспроизводстве лесов используются улучшенные и сортовые семена лесных растений или, если такие семена отсутствуют, нормальные семена лесных растений.

При воспроизводстве лесов не допускается применение нерайонированных семян лесных растений, а также семян лесных растений, посевные и иные качества которых не проверены.

Порядок использования районированных семян лесных растений основных лесных древесных пород устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Отчеты о воспроизводстве лесов и лесоразведении представляются гражданами, юридическими лицами, осуществляющими воспроизводство лесов, лесоразведение, в органы государственной власти, органы местного самоуправления в пределах их полномочий.

Форма отчета о воспроизводстве лесов и лесоразведении, порядок его представления устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Лесоустройство в лесах Российской Федерации. Лесоустройство включает в себя систему мероприятий по обеспечению рационального использования лесного фонда, повышению эффективности ведения лесного хозяйства и осуществлению единой научно-технической политики в лесном хозяйстве. Приказом Рослесхоза от 15.12.1994 № 265 утверждена Инструкция по проведению лесоустройства в лесном фонде России. Кроме того, постановлением Правительства РФ от 18.06.2007 № 377 утверждены Правила проведения лесоустройства.

При лесоустройстве осуществляются:

— определение в установленном порядке границ участков лесного фонда и внутрихозяйственная организация территорий лесного фонда, лесхозов федерального органа исполнительной власти в области лесного хозяйства, национальных парков федерального органа исполнительной власти в области лесного хозяйства, государственных природных заповедников, лесхозов образовательных учреждений высшего профессионального образования; выполнение топографо-геодезических работ и специальное картографирование лесного фонда;

— инвентаризация лесного фонда с определением породного и возрастного составов лесов, их состояния, а также определение качественных и количественных характеристик лесных ресурсов;

выявление реликтовой лесной растительности и особо защитных участков лесов; выявление участков лесного фонда, нуждающихся в проведении рубок главного пользования,

рубков промежуточного пользования, мероприятий по восстановлению лесов и лесоразведению, мелиорации, охране и защите лесов и других лесохозяйственных мероприятий, а также определение порядка и способов их проведения;

— обоснование отнесения лесов к группам и категориям защитности лесов первой группы, подготовка предложений по переводу лесов из одной группы или категории защитности лесов первой группы соответственно в другую группу или категорию, перевод не покрытых лесом земель в покрытые лесом земли, нелесных земель в лесные земли;

— определение расчетных лесосек, размеров рубок промежуточного пользования; определение объема мероприятий по восстановлению лесов и лесоразведению, охране и защите лесов, а также объема других лесохозяйственных мероприятий;

— определение размеров побочного лесопользования и заготовки второстепенных лесных ресурсов, размера пользования лесным фондом для нужд охотничьего хозяйства и культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей; лесобиологические и другие специальные обследования; надзор за осуществлением лесоустроительных проектов.

При лесоустройстве лесного фонда составляются лесоустроительные проекты, в которых дается комплексная оценка ведения лесного хозяйства и пользования лесным фондом за прошедший период, разрабатываются основные положения организации и ведения лесного хозяйства. Лесоустроительные проекты и другие документы лесоустройства утверждаются в порядке, устанавливаемом федеральным органом исполнительной власти в области лесного хозяйства, и являются обязательными нормативно-техническими документами для ведения лесного хозяйства, текущего и перспективного планирования и прогнозирования пользования лесным фондом и финансирования лесохозяйственных работ.

Лесоустройство на территории лесного фонда РФ проводится государственными лесоустроительными организациями федерального органа исполнительной власти в области лесного хозяйства. Лесоустройство выполняется по единой системе в порядке, устанавливаемом федеральным органом исполнительной власти в области лесного хозяйства.

Ведение лесного хозяйства и лесопользования без проведения лесоустройства запрещается.

Охрана лесов. Государственная лесная охрана Российской Федерации создается в федеральном органе исполнительной власти в области лесного хозяйства и состоит из должностных лиц федерального органа исполнительной власти в области лесного хозяйства и его территориальных органов. Перечень должностных лиц государственной лесной охраны утверждается федеральным органом исполнительной власти в области лесного хозяйства.

Задачами государственной лесной охраны являются: обеспечение охраны и защиты лесов; осуществление государственного контроля за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов, а также организация пользования лесным фондом.

Государственная лесная охрана в соответствии с возложенными на нее задачами обязана предотвращать и пресекать преступления и административные правонарушения в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов; осуществлять в пределах своей компетенции производство по делам об административных правонарушениях; обеспечивать в пределах своей компетенции правопорядок на территории лесного фонда; исполнять в пределах своей компетенции решения судов; направлять в соответствующие государственные органы материалы о привлечении лиц к дисциплинарной, административной и уголовной ответственности, предъявлять иски в суд или арбитражный суд в пределах своей компетенции; давать в пределах своей компетенции гражданам и юридическим лицам указания (предписания) по устранению выявленных недостатков; принимать в пределах своей компетенции решения об ограничении, о приостановлении и запрещении хозяйственной и иной деятельности; выполнять иные обязанности, Ифедусмотренные законодательством РФ.

Государственной лесной охране для выполнения возложенных на нее обязанностей предоставляется право проверять у граждан и должностных лиц документы, разрешающие осуществлять пользование участками лесного фонда; составлять протоколы об административных правонарушениях в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов, осуществлять задержание соответствующих лиц и применять другие предусмотренные законодательством об административных правонарушениях меры; задерживать и доставлять лиц, совершивших преступления и административные правонарушения в области использова-

ния, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов, в правоохранительные органы; производить в соответствии с законодательством досмотр транспортных средств, иных объектов и мест, а при необходимости личный досмотр задержанных лиц; изымать у граждан и должностных лиц в соответствующих случаях добытые лесные ресурсы, орудия их добывания, а также транспортные средства и в установленном порядке решать вопрос об их дальнейшей принадлежности.

Должностные лица государственной лесной охраны имеют право применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие только в случаях, предусмотренных законодательством РФ.

Должностным лицам государственной лесной охраны разрешаются хранение, ношение и применение служебного оружия в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Должностные лица государственной лесной охраны подлежат государственной защите в соответствии с законодательством РФ.

14.4. Права на лесные участки

Возникновение и развитие лесных правоотношений тесно связано с возникновением, изменением и прекращением прав на лесные участки. Эти права регулируются как лесным, так и гражданским законодательством. Среди прав могут быть выделены вещные права (право собственности, право постоянного (бессрочного) пользования лесными участками, сервитут) и обязательственные права (аренда, безвозмездное пользование).

Право собственности на лесные участки. Одним из главных вопросов, которые был призван решить ЛК, является вопрос о собственности на леса. Согласно ст. 8 ЛК лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности, формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий определяются земельным законодательством.

Содержание права собственности на лесные участки в составе земель лесного фонда и права собственности на лесные участки, не входящие в лесной фонд, определяются ЛК, гражданским законодательством и земельным законодательством РФ.

Собственник несет бремя затрат на охрану, защиту, воспроизводство и организацию рационального использования принадлежащих ему объектов лесных отношений и имеет право на получение доходов от использования лесных участков.

Вопрос о сохранении исключительной федеральной собственности на леса и лесной фонд, по мнению некоторых специалистов, противоречит Конституции, в которой (ст. 9) предусматривается возможность для земли и других природных ресурсов находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Такое толкование Конституции представляется упрощенным. Возможность установления частной формы собственности на природные ресурсы не является обязательной, поэтому сохранение федеральной собственности на весь лесной фонд не противоречит Конституции.

Кроме того, такой же позиции придерживается Конституционный Суд РФ. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 № 1-П прямо указано, что «допуская возможность нахождения природных ресурсов в различных формах собственности, Конституция Российской Федерации вместе с тем не обязывает к тому, чтобы лесной фонд как особая часть лесных природных ресурсов находился в этих различных формах собственности». Конституционным Судом РФ в названном постановлении также отмечается, что «лесной фонд — ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, необходимости обеспечения устойчивого развития (сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей природной среды в условиях возрастания глобального экологического значения лесов России и выполнения ею соответствующих международных обязательств), а также рационального использования этого природного ресурса в интересах Российской Федерации и ее субъектов — представляет собой публичное достояние многонационального народа России и как таковой является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим».

С принятием ЛК решение вопросов собственности на леса несколько осложнилось. Как отмечают многие авторы, право частной собственности на лесные участки вовсе не исключено¹. Это следует прежде всего из нормы ст. 8 ЛК, в которой предусмотрена возможность любой формы собственности на лесные участки, расположенные на землях

иных, чем земли лесного фонда, категориях земель. Таким образом, если в соответствии со ст. 27 ЗК земельные участки не изъяты из оборота и не ограничены в обороте, они могут быть объектами частной собственности. Прежде это касается лесов, расположенных на землях населенных пунктов, землях сельскохозяйственного назначения и особо охраняемых территорий, за исключением заповедников и национальных парков. При этом в соответствии с п. 4 ст. 28 ЗК не допускается отказ в предоставлении в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, ограниченных в обороте и находящихся в государственной или муниципальной собственности, если федеральным законом разрешено предоставлять их в собственность граждан и юридических лиц².

Отдельно действующее законодательство регулирует право собственности на древесину и иные добытые лесные ресурсы (ст. 20 ЛК). Граждане, юридические лица, которые используют леса в соответствии с нормами лесного законодательства, приобретают право собственности на древесину и иные добытые лесные ресурсы в соответствии с гражданским законодательством. Право собственности на древесину, которая получена при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в процессе использования лесов для строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений, специализированных портов, использования лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов, использования лесов для переработки древесины и иных лесных ресурсов, принадлежит Российской Федерации (ст. 20 ЛК).

Право собственности и другие вещные права на лесные участки, ограничения (обременения) этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

¹ См., например, *Васильева, М. И.* Правовое регулирование лесных отношений в новом Лесном кодексе Российской Федерации // Журнал российского права. — 2007. — Мв 1.

² См. также постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 13.03.2007 № 15355/06 по делу № А62-1807/2006.

Государственный кадастровый учет лесных участков осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости».

Растительность, расположенная на земельном участке, находящемся в собственности гражданина или юридического лица, принадлежит ему на праве собственности, если иное не установлено федеральным законом.

Владение, пользование и распоряжение указанной растительностью осуществляются собственником по своему усмотрению.

Иные права на лесные участки. Право постоянного (бессрочного) пользования лесными участками, право ограниченного пользования чужими лесными участками (сервитут), право аренды лесных участков, а также право безвозмездного срочного пользования лесными участками возникает и прекращается по основаниям и в порядке, которые предусмотрены гражданским законодательством и земельным законодательством, если иное не предусмотрено ЛК.

Понятие сервитута устанавливается в ст. 1 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». В соответствии с данным Законом сервитут — право ограниченного пользования чужим объектом недвижимого имущества, например, для прохода, прокладки и эксплуатации необходимых коммуникаций и иных нужд, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута. Сервитут как вещное право на здание, сооружение, помещение может существовать вне связи с пользованием земельным участком. Для собственника недвижимого имущества, в отношении прав которого установлен сервитут, последний выступает в качестве обременения.

Правовое регулирование сервитутов производится в соответствии с лесным законодательством и гражданским законодательством. Положения гражданского законодательства, земельного и иного законодательства РФ применяются к лесным сервитутам в той мере, в какой это не противоречит требованиям ЛК.

Непосредственно о лесных сервитутах в гражданском законодательстве не упоминается, однако в данном отношении гражданское законодательство будет применяться по аналогии (ст. 6 ГК). Так, в соответствии со ст. 274 ГК собственник недвижимого имущества (земельного участка, другой недвижимости) вправе требовать от собственника соседне-

го земельного участка, а в необходимых случаях и от собственника другого земельного участка (соседнего участка) предоставления права ограниченного пользования соседним участком (сервитута).

Сервитут может устанавливаться для обеспечения прохода и проезда через соседний земельный участок, прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов, обеспечения водоснабжения и мелиорации, а также других нужд собственника недвижимого имущества, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута. Обременение земельного участка сервитутом не лишает собственника участка прав владения, пользования и распоряжения этим участком.

Сервитут устанавливается по соглашению между лицом, требующим установления сервитута, и собственником соседнего участка и подлежит регистрации в порядке, установленном для регистрации прав на недвижимое имущество. В случае недостижения соглашения об установлении или условиях сервитута спор разрешается судом по иску лица, требующего установления сервитута.

Сервитут может быть установлен также в интересах и по требованию лица, которому участок предоставлен на праве пожизненного наследуемого владения или праве постоянного пользования.

Собственник участка, обремененного сервитутом, вправе, если иное не предусмотрено законом, требовать от лиц, в интересах которых установлен сервитут, соразмерную плату за пользование участком. Сервитут сохраняется в случае перехода прав на земельный участок, который обременен этим сервитутом, к другому лицу.

Сервитут не может быть самостоятельным предметом купли-продажи, залога и не может передаваться каким-либо способом лицам, не являющимся собственниками недвижимого имущества, для обеспечения использования которого сервитут установлен.

По требованию собственника земельного участка, обремененного сервитутом, сервитут может быть прекращен ввиду отпадения оснований, по которым он был установлен. В случаях, когда земельный участок, принадлежащий гражданину или юридическому лицу, в результате обременения сервитутом не может использоваться в соответствии с назначением участка, собственник вправе требовать по суду прекращения сервитута.

В постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются юридическим лицам, в аренду, безвозмездное срочное пользование — гражданам.

Предоставление гражданам, юридическим лицам в аренду лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется в соответствии с ЛК.

К договору аренды лесного участка применяются положения об аренде, предусмотренные ГК.

Предоставление лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное срочное пользование юридическим лицам и в безвозмездное срочное пользование гражданам осуществляется в порядке, предусмотренном ЗК.

По договору аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, арендодатель предоставляет арендатору лесной участок для использования в следующих целях:

- 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) осуществление иных видов лесопользования в соответствии с целевым назначением земель, на которых располагаются леса.

Объектом аренды могут быть только лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и прошедшие государственный кадастровый учет.

Однако в соответствии с Федеральным законом от 04.12.2006 № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» до 1 января 2010 г. допускается предоставление гражданам, юридическим лицам лесных участков в составе земель лесного фонда без проведения государственного кадастрового учета. После 1 января 2009 г. запрещается предоставлять лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, без определения видов и параметров использования лесов, установленных лесохозяйственными регламентами.

Договор аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на срок от 10 до 49 лет, а в отдельных случаях (например, для использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр или разработки месторождение! полезных ископаемых) — на срок от одного 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 срок.

Размер арендной платы определяется на основе минимального размера арендной платы. При использовании лесного участка с изъятием лесных ресурсов минимальный размер арендной платы определяется как произведение ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и объема изъятия лесных ресурсов на арендуемом лесном участке. При использовании лесного участка без изъятия лесных ресурсов минимальный размер арендной платы определяется как произведение ставки платы за единицу площади лесного участка и площади арендуемого лесного участка.

Для аренды лесного участка, находящегося в федеральной собственности, собственности субъекта РФ, муниципальной собственности, ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и ставки платы за единицу площади лесного участка устанавливаются соответственно Правительством РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления.

Договор аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается по результатам аукциона по продаже права на заключение такого договора, за исключением отдельных видов аренды, а также договоров аренды, заключаемых для реализации приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов.

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.

Заключение договоров аренды лесных участков, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной собственности, осуществляется соответственно органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий.

Порядок подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и форма примерного договора аренды лесного участка утверждаются Правительством РФ.

Литература

1. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации / под ред. С. А. Боголюбова. — М., 1997.
2. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации / под ред. С. А. Боголюбова. — М.: Проспект, 2008.
3. *Крассов, О. И.* Комментарий к Основам лесного законодательства Российской Федерации. — М., 1995.
4. *Крассов, О. Я.* Право лесопользования в СССР. М., 1990.
5. *Мазуров, А. В.* Комментарий к новому Лесному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» (постатейный). — М., 2007.
6. *Никишин, В. В.* Экологическое законодательство: правотворчество субъектов Российской Федерации. М., 2004.

7. *Полянская, Г. И.* Актуальные вопросы лесного законодательства. - М., 1985.

8. *Пуряева, А. Ю.* Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (постатейный). - М., 2007.

9. *Фалеев, И. И.* Лесное право. — СПб., 1904.

10. *Шуплецова, Ю. И.* Правовая охрана зеленых насаждений в городах. - М., 2003.

Глава 15. ПРАВОВАЯ ОХРАНА ВОД

Воды — возобновляемый, но ограниченный и уязвимый природный ресурс. Этот неотъемлемый компонент окружающей среды является основой жизни и деятельности народов всего мира.

Дефицит пригодных для человека водных ресурсов — тревожный симптом наблюдающегося глобального экологического кризиса. Он имеет место во многих странах мира, наблюдается в некоторых регионах России. Российское водное законодательство призвано сохранить водные ресурсы нашей страны для настоящего и будущих поколений.

15.1. Правовое регулирование водных отношений

Россия — богатейшее государство планеты по запасам пресных природных вод, суммарный объем которых составляет около 50 тыс. куб. км. Это примерно 20% мировых запасов пресных подземных и поверхностных вод. При этом морское побережье России (около 60 тыс. км) омывается 13 морями. Общая площадь морской акватории, подпадающей под юрисдикцию России, составляет 7 млн кв. км. В то же время прогнозируемые ресурсы подземных вод достигают 350 куб. км, месторождений же подземных вод насчитывается около 3,5 тыс.¹. Таким образом, доля России в мировых запасах водных ресурсов весьма ощутима и предполагает их всестороннюю правовую охрану, осуществляемую как на национальном, так и на международном уровне.

Состояние водных ресурсов и водное законодательство. Общая высокая обеспеченность водными ресурсами не может оправдать их хищническую эксплуатацию. В нашей

¹ С водой — на «вы» / Информационное издание МНР России, Всероссийский конгресс работников водного хозяйства. — М., 2003. — С. 13, 14. Стенограмма парламентских слушаний Государственной Думы на тему: «Восстановление и охрана водных объектов. Актуальные вопросы управления и правового обеспечения», 21 марта 2002 г. — С. 4, 5.

стране долго практиковалось нерациональное и малоэффективное использование этих незаменимых природных благ. Оно было обусловлено даровым характером природопользования, в частности широко распространенной бесплатностью использования водных объектов. По мере хозяйственного освоения территорий происходило истощение, загрязнение, засорение вод. В результате произошло ухудшение питьевого водоснабжения и значительная часть россиян вынуждена пить некачественную воду.

От истощения страдают прежде всего реки южного стока: практически исчерпаны возможности безвозвратного водоотбора в бассейнах рек Дон, Терек, Урал, Исеть. Наиболее распространены загрязнения вод нефтепродуктами, фенолами, легкоокисляющимися органическими веществами. Качество воды зачастую не соответствует микробиологическим требованиям. Из-за перегруженности и низкой эффективности работы очистных сооружений объем нормативно очищенных стоков охватывает лишь меньшую часть всех сбрасываемых стоков очистки вод. Высока степень загрязнения прибрежных районов морей, особую озабоченность вызывает захоронение радиоактивных отходов в Белом и Баренцевом морях.

Земли, занятые водными объектами, также испытывают на себе негативное воздействие человека. Так, например, многие морские берега подвержены абразии — разрушению, размыву и подтоплению береговой линии.

Защита российских водных ресурсов и водных объектов предусматривается рядом международных договоров и российским водным законодательством.

К числу важнейших международных договоров, действующих на территории нашей страны, принадлежит Конвенция ООН по морскому праву (г. Монтего-Бей, 10 декабря 1982 г.), Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (г. Хельсинки, 17 марта 1992 г.), Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц (г. Рамсар, 2 февраля 1971 г.). Россия принимает участие в Конвенции о защите Черного моря от загрязнения (г. Бухарест, 21 апреля 1992 г.), Конвенции по защите природной морской среды района Балтийского моря 1992 г. (Хельсинская конвенция) (г. Хельсинки, 9 апреля 1992 г.). Кроме того, подписаны и действуют также соглашения России с соседними государ-

ствами но «сопредельным», трансграничным водным объектам и бассейнам (с Норвегией, Финляндией, Эстонией, Украиной, Казахстаном, Монголией, Китаем).

Водное законодательство состоит из ВК и принимаемых на его основе федеральных законов, законов субъектов РФ. Водные отношения могут регулироваться также указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, нормативными правовыми актами уполномоченных Правительством РФ федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ. ВК регулирует отношения собственности на водные объекты и пользования ими, а также определяет порядок управления водным хозяйством.

Был также принят отдельный Федеральный закон от 03.06.2006 № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации», согласно которому предусматривается внесение изменений и дополнений в ГК, КоАП, ЗК, Градостроительный кодекс РФ, ряд других федеральных законов.

Действуют и другие федеральные законы: от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений».

Водное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, что позволяет лучше учитывать в праве разнообразие гидрологических и водохозяйственных условий каждого российского региона. Для регулирования водных отношений субъекты РФ (республики, края, области, автономные округа, города федерального значения) могут принимать как собственно законы, так и подзаконные акты, соответствующие федеральному законодательству.

Водные отношения: общая характеристика. Согласно ВК в связи с использованием, охраной и восстановлением водных объектов (или их частей) складываются водные отношения. У водных отношений имеются свои объекты, субъекты (участники) и содержание (права и обязанности в области использования и охраны вод).

Объекты водных отношений очень разнообразны. В зависимости от физико-географических, морфометрических и других особенностей водные объекты подразделяются на поверхностные и подземные.

К поверхностным водным объектам относятся:

- моря или их отдельные части (проливы, заливы, в том числе бухты, лиманы и др.);
- водотоки (реки, ручьи, каналы);
- водоемы (озера, пруды, обводненные карьеры, водохранилища);
- болота;
- природные выходы подземных вод (родники, гейзеры);
- ледники, снежники.

Поверхностные водные объекты понимаются в российском законодательстве не просто как скопление воды, но как своеобразный природный комплекс. Вода входит в естественное соприкосновение с землей или недрами, образуя под землей или на ее поверхности единое природное образование — водный объект.

К пониманию поверхностных водных объектов как единству воды и земли отечественное водное законодательство пришло не сразу. По законодательству Российской империи реки и озера вообще не признавались отдельным предметом права собственности. В законодательстве советского периода присутствовал термин «водный объект», но не указывалось о вхождении в состав водотоков и водоемов дна и берега. Впервые понимание водного объекта как единства воды и земли было дано в прежнем Водном кодексе Российской Федерации от 16.11.1995 № 167-ФЗ.

Согласно ст. 5 ВК поверхностный водный объект состоит из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии, определенной законодателем для каждой разновидности водного объекта. В целом данное представление о понятии водного объекта вполне обоснованно, так как исходит из знаний естественной науки (гидрологии, экологии).

Законодатель допускает также, что объектом водных правоотношений может быть не весь водный объект целиком, а его часть (отдельные акватории, плесы, заливы). Это, конечно же, не относится к праву собственности, ибо предметом права собственности является водный объект в целом. Но на практике в пользование может предоставляться и часть водного объекта. В этих случаях собственник водного объекта (как правило, это государство) может на основе договоров передать отдельные его части разным пользователям.

Особый правовой режим имеют водные объекты, обозначающие или пересекающие границу между двумя и более го-

сударствами, которые именуется трансграничными (пограничными). К их числу относятся Неман, Нарва, Терек, Урал, Днепр, Северный Донец, Чудско-Псковское озеро и другие водотоки и водоемы. Отношения по использованию и охране международных по своему расположению рек и озер регламентируются не только водным законодательством, но и законодательством о государственной границе. Кроме того, на них распространяется и действие конвенций и соглашений, в которых участвует Российская Федерация, т.е. международное речное право¹.

Участниками водных отношений признаются Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования, юридические и физические лица.

От имени Российской Федерации и ее субъектов, а также муниципальных образований в водных отношениях выступают соответственно федеральные, региональные и муниципальные органы власти.

На федеральном уровне в водные отношения вступают Правительство РФ, Минприроды России, Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет). Кроме того, участниками водных отношений признаются также органы, входящие в систему Минприроды России: Федеральное агентство водных ресурсов РФ (Росводресурсы), Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), а также Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор).

На региональном и муниципальном уровнях в водные отношения вступают соответствующие региональные и муниципальные органы власти.

Участниками водных отношений являются и «рядовые» водопользователи — граждане и организации. На них распространяются положения гражданского законодательства о правоспособности и дееспособности.

В тексте ВК изложены основополагающие положения — принципы водного законодательства, отражающие определенные характеристики водных отношений.

В числе перечисленных принципов предусматривается приоритет охраны водных объектов перед их использованием, которое должно строго нормироваться (ст. 3 ВК). Поэто-

¹ Гуреев, С. А. Международное речное право / С. А. Гуреев, И. П. Тарасова. — М.: Международные отношения, 1993.

му право государственной, муниципальной и частной собственности, как и иные права на водные объекты, ограничены законом в экологических целях. При этом подчеркивается равный доступ физических и юридических лиц к приобретению права пользования водными объектами, а также к приобретению водоемов определенного вида в частную собственность.

Важны также следующие принципы: обязательность соблюдения физическими и юридическими лицами целевого и в то же время комплексного использования водного фонда; приоритет использования вод для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения; бассейновый подход к регулированию водных отношений; гласность водопользования; платность за использование водных объектов.

Водные объекты общего пользования. Согласно водному законодательству и в силу его принципов предусматривается режим водных объектов общего пользования (ст. 6 ВК). Эти водные объекты обязательно должны находиться в государственной или муниципальной форме собственности, а их использование можно охарактеризовать как доступное.

В ст. 6 ВК закрепляется бесплатность пользования водными объектами для личных и бытовых нужд (например, для купания). При этом водопользователь должен руководствоваться правилами охраны жизни людей на воде и правилами использования водного объекта для личных и бытовых нужд.

Власти могут запретить забор воды для питьевого водоснабжения, купание, использование технических средств рекреационного назначения (маломерные суда и водные мотоциклы), водопой скота.

Сам правовой режим водных объектов общего пользования был бы неполноценен без береговой полосы общего пользования. Согласно ст. 27 ЗК приватизация земельных участков в пределах береговой полосы запрещена. Данная норма была включена в ЗК согласно ст. 14 Федерального закона «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации». Любой гражданин вправе пользоваться также и береговой полосой общедоступных водных объектов для передвижения и пребывания около них.

Первоначально бечевником именовали полосу вдоль каналов и рек, которая использовалась для тяги судов за счет лошадиной или людской силы (бурлаки). Еще в Российской империи закреплялось свободное пользование данной поло-

сой (в 10—15 м) для нужд судоходства¹. Согласно ВК ширина береговой полосы водных объектов общего пользования составляет 20 м. Лишь небольшие водотоки (реки, ручьи и каналы) протяженностью менее 10 км должны быть окаймлены полосой в 5 м.

15.2. Собственность и иные права на водные объекты

В водном законодательстве раскрывается содержание права собственности на водные объекты и права пользования водными объектами, а также определяются основания и порядок возникновения, изменения и прекращения прав на водные объекты.

Собственность на водные объекты. Согласно ст. 209—211 ГК собственник имеет право владения, пользования и распоряжения своим имуществом (в том числе и водным объектом), несет бремя содержания и риск гибели имущества. Кроме того, в ГК (ст. 209, 129) устанавливаются специальные экологические приоритеты. Свободное владение, пользование, распоряжение землей и другими природными ресурсами ограничено требованием не наносить ущерба окружающей среде. Нельзя также причинять вред соседним природопользователям. Земля и другие природные ресурсы (в том числе водные) могут отчуждаться и переходить от одного лица к другому иным способом в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах (ст. 129 ГК).

Содержание права собственности на водные объекты определяется как гражданским, так и водным законодательством. Согласно водному законодательству характерной чертой права собственности на водные объекты является неполное применение понятия «владение» к водным объектам, ибо сосредоточенная в них вода находится в состоянии непрерывного движения и водообмена. Еще одна особенность права собственности на водные объекты заключается в запрете на отчуждение водных объектов (кроме прудов и обводненных карьеров).

Своеобразие отношений собственности на водные объекты заключается в весьма «подвижном» предмете права

¹ Морской энциклопедический словарь. — Т. 1 / иод ред. И. В. Дмитриева. — Л.: Судостроение, 1991. — С. 144.

собственности, да еще и с довольно трудно определяемыми границами. В ВК выражено представление о поверхностных водных объектах как о единстве поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии. Отныне согласно ВК береговая линия, а следовательно, и граница водного объекта устанавливается законодателем. Береговая линия рек, ручьев, каналов, озер, обводненных карьеров определяется по среднесезонному уровню воды в безледный период, а береговая линия прудов и водохранилищ — по нормальному подпорному уровню воды. Таким образом, законодатель делает попытку разграничить законные интересы собственника водных объектов (как правило, государства) и земли (иной недвижимости), имеющей другого хозяина.

Как известно, водное законодательство устанавливает преимущественно федеральную собственность на водные объекты. По ВК собственность субъектов РФ, муниципальных образований, физических и юридических лиц теперь возможна лишь на пруды и обводненные карьеры. Допускающая частную собственность на ограниченный круг водных объектов, законодатель предпочел стимулировать частные инвестиции на основе договорного водопользования. В частную же собственность должны попасть окруженные частными земельными участками искусственные рукотворные водоемы, имеющие с ними общую юридическую судьбу.

Законодатель прямо указал на те разновидности поверхностных водных объектов, которые могут находиться в частной собственности (пруды и обводненные карьеры, находящиеся на частных земельных участках). Но определение понятий данных водоемов в ВК отсутствует, что создает некоторые возможности для их произвольного понимания и злоупотреблений (например, для присвоения в частную собственность малых озер или ручьев). Подобные негативные тенденции должны быть пресечены как на уровне правоприменительной практики, так и, возможно, на уровне правотворчества¹.

В Федеральном законе от 19.06.2007 № 102-ФЗ «О внесении изменений в статьи 16 и 19 Водного кодекса Российской Федерации и статью 27 Земельного кодекса Российской Федерации» запрещается приватизация земельных участков под прудами и обводненными карьерами в границах тер-

¹ Смолякова, Т. Вода стала ближе. По не дорожке (интервью Р. З. Хамитова) // Российская газета. — 2007. — 19 июля.

риторий общего пользования. Между тем далеко не всегда означенные водоемы имеют питьевое назначение.

Лица, не являющиеся собственниками водных объектов, могут приобрести право пользования поверхностным водным объектом — в порядке, предусмотренном ВК, а подземным водным объектом — в порядке, предусмотренном горным законодательством.

Отношения по использованию и охране подземных водных объектов регулируются главным образом законодательством о недрах. В преамбуле Закона РФ «О недрах» закреплено, что в данном Законе регулируются отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории РФ и континентального шельфа, в том числе в связи с использованием специфических минеральных ресурсов, включая подземные воды, рассолы и рапу, соляных озер, заливов морей.

Согласно ст. 1.2 Закона РФ «О недрах» недра в границах территории РФ, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. 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. Следует подчеркнуть, что участки недр вмещают в себя и подземные воды.

Согласно водному законодательству право пользования водными объектами возникает на основании:

- договора водопользования;
- решения о предоставлении водного объекта в пользование.

Договоры водопользования. Согласно ВК увеличивается значение договоров водопользования. В связи с этим упраздняется лицензирование водопользования. В ряде случаев основанием заключения договора водопользования становятся результаты аукционов.

Порядок проведения аукционов и заключение на их основании соответствующих договоров определены постановлением Правительства РФ от 14.04.2007 № 230 «О договоре водопользования, право на заключение которого приобретает на аукционе, и о проведении аукциона».

Организаторами аукциона являются следующие органы власти:

— Росводресурсы или его территориальные органы — в отношении находящихся в федеральной собственности водохранилищ, перечень которых утверждается Правительством РФ, а также морей или их отдельных частей;

— орган исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченный на заключение договоров водопользования, — в отношении водных объектов, находящихся в собственности субъектов РФ, и водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территории субъектов РФ, за исключением водных объектов, названных выше;

— орган местного самоуправления — в отношении водных объектов, находящихся в собственности муниципального образования.

При проведении аукциона не допускается:

— создание преимущественных условий для отдельных лиц или группы лиц, в том числе предоставление доступа к конфиденциальной информации;

— осуществление организатором аукциона координации деятельности участников аукциона, в результате которой ограничивается либо может ограничиваться конкуренция между участниками аукциона или ущемляются их интересы;

— необоснованное ограничение доступа к участию в аукционе.

Организатор аукциона вправе привлечь на основе договора юридическое лицо для осуществления функций по подготовке и проведению аукциона, включая разработку документации об аукционе, опубликование и размещение извещения о проведении аукциона, и иных функций, связанных с обеспечением проведения аукциона.

Предметом аукциона является право на заключение договора водопользования. Подготовка проекта договора водопользования и формирование сто условий осуществляются с учетом особенностей предоставляемого в пользование водного объекта и его режима, ограничений и запретов, установленных в случаях, предусмотренных законодательством, а также с учетом схем комплексного использования и охраны водных объектов и территориального планирования, если использование акватории водного объекта возможно для

цели, указанной в заявлении о предоставлении акватории водного объекта в пользование.

Если при рассмотрении заявления установлено, что договор водопользования должен быть заключен по результатам аукциона, начинается процедура подготовки к проведению аукциона, о чем организатор аукциона информирует заявителя в течение 15 дней с даты поступления его заявления.

При заключении договора водопользования по результатам аукциона не допускается вносить изменения в условия договора на основании соглашения, заключенного между сторонами этого договора или в одностороннем порядке.

В ст. 13 ВК названы существенные условия договора водопользования. Прежде всего, это предмет договора водопользования, т.е. сам поверхностный водный объект или его часть. Законодатель признает необходимым для договора указание на цели, виды и условия использования водного объекта (в том числе объем допустимого забора или изъятия водного ресурса). Также указывается срок договора водопользования, который согласно ст. 14 ВК не может быть больше 20 лет. Кроме того, указываются размер, условия и сроки внесения платы за водопользование.

Помимо приведенных условий, которые непременно должны быть в договоре водопользования, стороны могут по своему усмотрению закрепить в договоре и иные условия. В этом будет проявляться инициатива сторон, вызванная конкретными хозяйственными обстоятельствами. В целом содержание договоров водопользования должно отражать права и обязанности водопользователей, предусмотренные ст. 39 ВК. Собственники и пользователи водных объектов могут самостоятельно осуществлять использование водных объектов, осуществлять строительство гидротехнических и иных сооружений. При этом законодатель упоминает об иных правах водопользователей, но не приводит их перечень.

В ст. 17 ВК закрепляется гражданско-правовой порядок изменения и расторжения договора водопользования. Согласно ст. 450—452 ГК изменение и расторжение договора возможно по соглашению самих сторон либо по решению суда в связи с требованием одной из сторон. Применение названных положений ГК, надо полагать, позволит избежать произвольных действий административных органов

в области водных отношений. Административные органы больше не смогут в одностороннем порядке, как это делалось ранее, «своей властью» прекращать права физических и юридических лиц на использование российских водотоков и водоемов.

Решения о предоставлении водных объектов в пользование. Сокращение административного регулирования водных отношений вовсе не должно ломать все без исключения разрешительные механизмы водопользования. В частности, в ВК сохранен и усовершенствован институт решений о предоставлении водных объектов в пользование. По ним не требуется заключать договоры водопользования.

Решения о предоставлении в пользование водных объектов (или их частей) принимаются исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления (сообразно форме собственности)•

Решения о предоставлении водных* объектов в пользование принимаются в целях:

- обеспечения обороны страны и безопасности государства;

- сброса сточных вод и (или) дренажных вод;

- размещения причалов, судоподъемных и судоремонтных сооружений;

- размещения стационарных и (или) плавучих платформ и искусственных островов;

- размещения и строительства гидротехнических сооружений (в том числе мелиоративных систем), мостов, подводных и подземных переходов, а также трубопроводов, подводных линий связи, других линейных объектов, подводных коммуникаций;

- разведки и добычи полезных ископаемых;

- проведения дноуглубительных, взрывных, буровых и других работ, связанных с изменением дна и берегов водных объектов;

- подъема затонувших судов;

- сплава леса в плотках и с применением кошелей;

- забора (изъятия) водных ресурсов Для орошения земель сельскохозяйственного назначения (в том числе лугов и пастбищ);

- организованного отдыха детей, ветеранов, граждан пожилого возраста, инвалидов.

В решении о предоставлении водного объекта в пользование с учетом всех обстоятельств и состава водного объекта

указываются: цель, виды и условия использования водного объекта или его части. Они могут быть самыми разнообразными и зависеть от характера и назначения использования водного объекта, что определено в перечне возможных видов использования водного объекта.

Водный объект (или его часть) предоставляется в пользование конкретному водопользователю. Поэтому в решении о предоставлении водного объекта указываются сведения о данном водопользователе; причем не только об адресе и других его реквизитах, но и о материально-технических характеристиках, позволяющих судить о гарантиях выполнения водопользователем обязанностей по рациональному использованию и охране водного объекта.

Решение снабжается приложениями, необходимыми для уяснения целей и задач использования конкретного водного объекта с учетом его особенностей расположения на местности как природного комплекса. Это — материалы в графической форме с указанием других водопользователей на водном объекте, а также соседних землепользователей, зон с особыми условиями использования водного объекта. Прилагаются также схемы размещения гидротехнических и иных сооружений, расположенных на водном объекте. Названные материалы имеют важное практическое значение для органов экологического контроля, наблюдающих за состоянием водного объекта, так как эти сведения позволяют более основательно проверить выполнение водопользователем обязанностей по рациональному использованию и охране данного водного объекта.

Лицо, заинтересованное в получении водного объекта или его части в пользование, должно обратиться с заявлением в соответствующий исполнительный государственный орган или орган местного самоуправления, в чьем ведении находится данный водный объект. Взаимоотношения между уполномоченным органом и заявителем регулируются согласно постановлению Правительства РФ от 30.12.2006 № 844 «О порядке подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование». Заявлению предшествует процедура запроса заинтересованного лица у полномочных органов сведений о водном объекте, а уже на основании полученных сведений физическое и юридическое лицо составляет заявление.

В заявлении о предоставлении водного объекта в пользование содержатся сведения о заявителе, наименовании

и месте расположения водного объекта, обосновании вида, цели и срока водопользования.

К заявлению прилагается целый пакет документов, включая:

— информацию о намечаемых заявителем водохозяйственных мероприятиях и мероприятиях по охране водного объекта с указанием размера и источников средств, необходимых для их реализации;

— документ о предоставлении в пользование земельного участка, необходимого для осуществления водопользования;

— сведения о наличии контрольно-измерительной аппаратуры для контроля качества воды в водном объекте.

Решение о предоставлении в пользование водного объекта должно быть принято в течение 30 дней со дня получения заявления о предоставлении водного объекта или его части в пользование. В течение этого срока исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления обязан сообщить о своем решении заявителю (об удовлетворении просьбы либо об отказе в предоставлении водного объекта).

Как предусмотрено в ВК, отказ в предоставлении водного объекта или его части должен быть мотивирован и не носить характер «отписки». Поэтому в отказе указываются конкретные статьи закона, которые послужили основанием для отказа в предоставлении данного водного объекта или его части.

Случай использования водных объектов без договоров и решений. Не требуется заключение договора водопользования или принятие решения о предоставлении водного объекта в пользование в случаях, если водный объект используется:

— для судоходства (в том числе морского судоходства), плавания маломерных судов;

— разового взлета, разовой посадки воздушных судов;

— забора (изъятия) из подземного водного объекта водных ресурсов, в том числе водных ресурсов, содержащих полезные ископаемые и (или) являющихся природными лечебными ресурсами, а также термальных вод;

— забора (изъятия) водных ресурсов в целях обеспечения пожарной безопасности, а также предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий;

- для забора (изъятия) водных ресурсов для санитарных, экологических и (или) судоходных попусков (сбросов воды);
- забора (изъятия) водных ресурсов судами в целях обеспечения работы судовых механизмов, устройств и технических средств;
- проведения государственного мониторинга водных объектов и других природных ресурсов;
- проведения геологического изучения, а также геофизических, геодезических, картографических, топографических, гидрографических, водолазных работ;
- охоты, рыболовства, рыбоводства, воспроизводства водных биологических ресурсов;
- осуществления традиционного природопользования в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;
- санитарного, карантинного и другого контроля;
- охраны окружающей среды, в том числе водных объектов;
- научных, учебных целей;
- разведки и добычи полезных ископаемых, размещения и строительства трубопроводов, дорог и линий электропередачи на болотах, за исключением болот, отнесенных к водноболотным угодьям, а также болот, расположенных в поймах рек;
- полива садовых, огородных, дачных земельных участков, ведения личного подсобного хозяйства, а также водопоя, проведения работ по уходу за сельскохозяйственными животными;
- купания и удовлетворения иных личных и бытовых нужд граждан.

Платность водопользования. Платность водопользования сохраняется как один из принципов обновленного водного законодательства. При этом имеются две совершенно разные формы платности: водный налог и плата в рамках договора водопользования.

В ВК речь идет о плате как существенном условии договора водопользования. В договорах водопользования в обязательном порядке указываются размер платы за пользование водным объектом либо его частью, сроки и условия ее внесения. Несвоевременное внесение платежа по догово-

ру влечет за собой уплату пеней, а превышение договорных объемов забора или изъятия воды — штраф.

Кроме того, в гл. 25.2 «Водный налог» НК приведены все элементы налогообложения: налогоплательщики, объекты налогообложения, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога. Плательщиками водного налога признаются организации и физические лица, осуществляющие специальное и (или) особое водопользование в соответствии с законодательством РФ.

Водный налог взимается с предприятий и организаций, забирающих воду из водных объектов для производственных нужд, а также использующих водные объекты без забора воды. Не будет облагаться налогом водопользование для орошения сельскохозяйственных угодий. Не признается объектом налогообложения также полив садоводческих, огороднических, дачных земельных участков, личных подсобных и фермерских хозяйств.

Водный налог может иметь большое значение для охраны природы, если он будет выполнять ресурсосберегающую функцию. Поскольку плата за воду увеличилась в полтора-два раза, у потребителя имеется некоторый стимул экономить воду.

Согласно Закону «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» внесены изменения в гл. 25.2 НК. В частности, не признаются плательщиками водного налога юридические и физические лица, осуществляющие водопользование на основе договоров водопользования или решений о предоставлении водных объектов в пользование, соответственно заключенных и принятых после введения в действие ВК. Таким образом, законодатель стремится избежать «двойного обложения» водопользования: налогом и платежом.

Платежи регламентируются согласно постановлению Правительства РФ от 14.12.2006 № 764 «Об утверждении Правил расчета и взимания платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности», где определены платежный период и платежная база неналоговых платежей, конкретный размер которых оговаривается в индивидуальном договоре водопользования. Кроме того, принято постановление Правительства РФ от 30.12.2006 № 876 «О ставках платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности».

15.3. Цели водопользования и способы охраны водных объектов

Согласно ст. 39 ВК собственники водных объектов, водопользователи обязаны:

не допускать нарушения прав других собственников водных объектов, водопользователей, а также причинение вреда окружающей среде.

- содержать в исправном состоянии эксплуатируемые ими очистные сооружения и расположенные на водных объектах гидротехнические и иные сооружения;

вести учет объема забора (изъятия) водных ресурсов и объема сброса сточных и (или) дренажных вод, их качества, регулярные наблюдения за водными объектами и их водоохранными зонами;

бесплатно и в установленные сроки представлять результаты учета и наблюдений в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти.

Цели, виды, способы водопользования. Водные объекты или их части могут предоставляться для удовлетворения одной или нескольких целей, одному или нескольким водопользователям. Законодательно установлен перечень целей использования водных объектов: питьевое и хозяйственно-бытовое водоснабжение; сброс сточных и дренажных вод; энергетика, транспорт, лесосплав, лечебные и оздоровительные цели, рекреация, рыбное и охотничье хозяйство, разведка и добыча полезных ископаемых, обеспечение пожарной безопасности. Названо также использование водных объектов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири, Дальнего Востока Российской Федерации (гл. 5 ВК).

Использование водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения признается приоритетным. Этот приоритет вполне обоснованно сохраняется в российском праве вне зависимости от изменений в законодательстве. Согласно ст. 43 ВК для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения должны использоваться защищенные от загрязнения и засорения поверхностные и подземные водные объекты, пригодность которых для указанных целей определяется на основании санитарно-эпидемиологических заключений. Для названных водных

объектов устанавливаются зоны, округа санитарной охраны в соответствии с законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения.

В то же время есть местности, в которых отсутствуют поверхностные водные объекты, но имеются достаточные ресурсы подземных вод, пригодных для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. В исключительных случаях в соответствии с законодательством о недрах допускается использование подземных вод для целей, не связанных с питьевым и хозяйственно-бытовым водоснабжением. Данная норма не отменяет приоритет использования водных объектов для питьевого и бытового водоснабжения, заложенный в ст. 3 ВК.

На случай возникновения чрезвычайных ситуаций осуществляется резервирование источников питьевого водоснабжения на основе защищенных подземных водных объектов. По данному вопросу принято постановление Правительства РФ от 20.11.2006 № 703 «Об утверждении Правил резервирования источников питьевого водоснабжения». Резервирование источников питьевого водоснабжения осуществляется государственными органами субъектов РФ. При этом региональные органы взаимодействуют с МЧС России и Роснедрами. В названном постановлении предусмотрена подготовка:

- перечней городов и других населенных пунктов, для обеспечения питьевой водой граждан которых необходимо зарезервировать источники питьевого водоснабжения;
- санитарно-эпидемиологических заключений, определяющих пригодность разведанных запасов подземных вод для целей питьевого водоснабжения.

В ВК сохранилось деление на виды водопользования: имеется в виду совместное и обособленное водопользование.

Согласно ст. 38 ВК водопользование подразделяется на три способа: водопользование с забором (изъятие) водных ресурсов из водного объекта при условии возврата воды, забор (изъятие) водного ресурса из водного объекта без возврата воды, водопользование без забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов.

Ограничения использования водных объектов. Законодатель признает необходимым такие условия использования водного объекта, как объем допустимого забора или изъятия водных ресурсов. Применительно к конкретным водохозяй-

ственным участкам в схемах комплексного использования и охраны водных объектов устанавливаются:

— лимиты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и лимиты сброса сточных вод, соответствующих нормативам качества водохозяйственных участков при различных условиях водности;

— квоты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и сброса сточных вод, соответствующих нормативам качества (см. подробнее 15.4).

Этими мерами законодатель стремится ограничить негативное воздействие на воды, возможное при разнообразном использовании водного объекта.

В ст. 41 ВК предусматривается ограничение или приостановление водопользования в случаях угрозы причинения вреда жизни или здоровью человека, причинения вреда окружающей среде, возникновения чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера (в их числе радиационной аварии). Данное перечисление случаев не является исчерпывающим.

Приостановление водопользования на основаниях, содержащихся в КоАП, осуществляется в судебном порядке. В иных случаях приостановление водопользования осуществляется в силу федеральных законов органами государственной власти или местного самоуправления в пределах их компетенции.

Согласно ст. 44 ВК запрещается сброс сточных вод и (или) дренажных вод в водные объекты:

— содержащие природные лечебные ресурсы;

— отнесенные к особо охраняемым водным объектам.

Запрещается сброс сточных вод и (или) дренажных вод в водные объекты, расположенные в границах:

— зон, округов санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения;

— первой, второй зон округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов;

— рыбоохранных зон, рыбохозяйственных заповедных зон.

Сброс сточных вод и (или) дренажных вод может быть ограничен, приостановлен или запрещен по основаниям и в порядке, которые установлены федеральными законами.

В остальных случаях сброс сточных и дренажных вод может производиться на основании решений о предостав-

лении водных объектов в пользование, как следует из ст. 11 ВК. Для охраны внутренних морских вод, территориальных вод, открытого моря от загрязнения веществами, вредными для живых ресурсов моря, существует особый порядок, установленный международными договорами.

Большую опасность представляет собой аварийное загрязнение, возникающее при залповых сбросах вредных веществ, наносящих вред или угрожающих здоровью населения, нормальному осуществлению хозяйственной или иной деятельности, состоянию окружающей среды, а также биологическому разнообразию. Значительными полномочиями по предупреждению, пресечению и ликвидации аварийного загрязнения водных объектов обладает МЧС России. Его деятельность регламентируется Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Природоохранные требования при водопользовании в различных целях. 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 нормы допустимого воздействия на водные объекты.

Для строительства гидротехнических сооружений нового водохранилища осуществляется изъятие земельных участков, расположенных в границах зоны затопления, в соответствии с земельным и гражданским законодательством.

Не допускается ввод в эксплуатацию объектов, предназначенных для орошения и удобрения земель сточными водами, без создания пунктов наблюдения за водным режимом и качеством воды в водных объектах.

Проектирование прямоточных систем технического водоснабжения не допускается.

Ввод в эксплуатацию объектов, предназначенных для транспортирования, хранения нефти и (или) продуктов ее переработки, без оборудования таких объектов средствами предотвращения загрязнения водных объектов и без контрольно-измерительной аппаратуры для обнаружения утечки указанных веществ запрещается.

Проведение строительных, дноуглубительных, взрывных, буровых и других работ, связанных с изменением дна и берегов водных объектов, в их водоохраных зонах, в границах особо ценных водно-болотных угодий осуществляется

в соответствии с требованиями законодательства в области охраны окружающей среды и законодательства о градостроительной деятельности.

Водопользователи, использующие водные объекты для забора (изъятия) водных ресурсов, обязаны принимать меры по предотвращению попадания рыб и других водных биологических ресурсов в водозаборные сооружения, осуществлять мероприятия по предотвращению загрязнения грунтовых вод и подъема их уровня.

Орошение, в том числе с использованием сточных вод, качество которых соответствует требованиям нормативов допустимого воздействия на водные объекты, осушение и другие мелиоративные работы должны проводиться одновременно с осуществлением мероприятий по охране окружающей среды, по защите водных объектов и их водосборных площадей.

Водопользователи, использующие водные объекты для обеспечения технологических нужд теплоэнергетики и атомной энергетики, обязаны соблюдать температурный режим водных объектов.

Использование водных объектов для целей производства электрической энергии гидроэнергетическими объектами осуществляется с учетом соблюдения требований к использованию и охране водных объектов, требований к сохранению водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира, требований о предотвращении негативного воздействия вод и ликвидации его последствий.

Водоохранные зоны. Водоохранными зонами являются территории, которые примыкают к береговой линии морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ и на которых устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения загрязнения, засорения, заиления указанных водных объектов и истощения их вод, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира. Надо отметить, что участки, занятые водоохранными зонами, не изымаются у владельцев, но имеют свой, специфический режим их использования, ограничивающий действия частных лиц. Здесь важной проблемой является установление и соблюдение режима водоохранных зон, так как они занимают хозяйственно ценные и привлекательные для инвестиций земли.

Таким образом, водоохранные зоны по определению лежат за пределами самого водного объекта, границы которого четко установлены законодателем. Однако собственники и пользователи водными объектами согласно ст. 39 ВК обязаны вести регулярные наблюдения за водоохранными зонами, а также бесплатно и своевременно представлять результаты таких регулярных наблюдений в уполномоченные органы.

Согласно ВК в границах водоохранных зон запрещаются:

- использование сточных вод для удобрения почв;
- размещение кладбищ, скотомогильников, мест захоронения отходов производства и потребления, радиоактивных, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ;
- осуществление авиационных мер по борьбе с вредителями и болезнями растений;
- движение и стоянка транспортных средств (кроме специальных транспортных средств), за исключением их движения по дорогам и стоянки на дорогах и в специально оборудованных местах, имеющих твердое покрытие.

С другой стороны, допускаются проектирование, размещение, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация хозяйственных и иных объектов при условии оборудования таких объектов сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения, засорения и истощения вод в соответствии с водным законодательством и законодательством в области охраны окружающей среды.

Кроме того, в границах первой полосы водоохранной зоны — прибрежной защитной полосы — дополнительно запрещаются: распашка земель, размещение отвалов размываемых грунтов, выпас сельскохозяйственных животных.

Закрепление на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос посредством специальных информационных знаков (оповещающих о соответствующих запретах использования) осуществляется согласно земельному законодательству территориальными органами Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии. Названный орган обеспечивает проведение территориального землеустройства в соответствии с решениями органов государственной власти.

Ширина водоохранных зон водотоков и водоемов по-прежнему определяется, исходя из длины водотока и площади акватории водоема, ширина прибрежных защитных

полос — в зависимости от уклона берегов. При этом твердая фиксация законодателем ширины означенных зон и полос оставляет мало возможностей для государственных органов власти по своему усмотрению определять эти зоны и полосы.

Кроме водоохраных зон, для защиты водных объектов устанавливаются также округа санитарной и горно-санитарной охраны. Они предназначены защищать и сохранять природные лечебные ресурсы от загрязнения и истощения. В пределы названных округов могут входить месторождения минеральных вод, акватории и пляжи рек, озер, морей, а также рана лиманов и озер. Согласно постановлению Правительства РФ от 07.12.1996 № 1425 «Об утверждении положения об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения» последние имеют довольно жестко регламентированный режим хозяйствования, проживания, природопользования.

В приведенном акте содержатся весьма подробные правовые нормы относительно первой, второй и третьей зон названных округов. Так, например, в первой зоне запрещается проживание и все виды хозяйственной деятельности, кроме связанных с исследованием и использованием природных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях (с применением экологически безопасных технологий). Во второй зоне размещаются санаторно-курортные здания и сооружения, но запрещены объекты, не связанные непосредственно с созданием и развитием сферы курортного лечения и отдыха. В третьей зоне ограничено размещение промышленных и сельскохозяйственных объектов.

Как и водоохраные зоны, округа санитарной и горно-санитарной охраны имеют свои проекты. Они разрабатываются организациями, имеющими на это лицензии, по заданиям, согласованным с органами исполнительной власти субъектов РФ.

15.4. Особенности государственного управления в области использования и охраны вод

Водное хозяйство — сложная отрасль экономики, естественным базисом которой являются водные объекты. При огромных потребностях страны в водных ресурсах и одно-

временном их дефиците в ряде регионов возникают проблемы государственного управления в области хозяйственного использования и охраны водных объектов, решение которых обеспечивается нормами водного законодательства.

Планирование рационального использования водных ресурсов России. Важнейшая функция государственного управления — планирование рационального использования водных объектов. Оно осуществляется посредством разработки схем комплексного использования и охраны водных объектов на срок не менее 10 лет.

Схемы комплексного использования и охраны водных объектов разрабатываются в целях определения допустимой антропогенной нагрузки на водные объекты и потребностей в водных ресурсах в перспективе. Еще одна цель — определить основные направления деятельности по предотвращению негативного воздействия вод.

Схемы комплексного использования и охраны водных объектов включают в себя систематизированные материалы о состоянии водных объектов и об их использовании. Названные схемы отражают количественные и качественные показатели состояния водных ресурсов и параметры водопользования по речному бассейну, подбассейнам, водохозяйственным участкам и территориям субъектов РФ. Они являются основой осуществления водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов, расположенных в границах речных бассейнов. Поэтому схемы обязательны для федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления.

В схемах комплексного использования и охраны водных объектов устанавливаются:

- целевые показатели качества воды в водных объектах на период действия этих схем;
- перечень водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов;
- водохозяйственные балансы, предназначенные для оценки количества и степени освоения доступных для использования водных ресурсов в границах речных бассейнов;
- лимиты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и лимиты сброса сточных вод, соответствующих нормативам качества, в границах речных бассейнов, подбассейнов, водохозяйственных участков при различных условиях водности;

— квоты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и сброса сточных вод, соответствующих нормативам качества, в границах речных бассейнов, подбассейнов, водохозяйственных участков при различных условиях водности в отношении каждого субъекта Российской Федерации;

основные целевые показатели уменьшения негативных последствий наводнений и других видов негативного воздействия вод, перечень мероприятий, направленных на достижение этих показателей;

предполагаемый объем необходимых финансовых ресурсов для реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов.

Постановлением Правительства РФ от 30.12.2006 № 883 были утверждены Правила разработки, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов, внесения изменений в эти схемы. При разработке схем учитываются прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу по всей стране, по регионам, по отраслям экономики, а также положения международных договоров в области совместного использования и охраны трансграничных водных объектов. Должна также учитываться документация по градостроительству, развитию сельского хозяйства, созданию рекреационных зон и охраняемых природных территорий.

Наблюдение за водными объектами. Мониторинг водных объектов — система наблюдений, оценки и прогноза изменений состояния водных объектов вне зависимости от формы собственности на них.

Согласно постановлению Правительства РФ от 10.04.2007 № 219 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного мониторинга водных объектов» за названный вид мониторинга отвечают Росводресурсы, Росгидромет, Роснедра, Росприроднадзор, которые тесно взаимодействуют с широким кругом федеральных и региональных органов власти. Региональные органы власти также обязаны проводить регулярные наблюдения за водными объектами или их частями, находящимися в собственности Российской Федерации, субъекта РФ, муниципальных образований при условии, если они находятся на территории того или иного субъекта РФ.

При проведении мониторинга используются сведения, полученные в результате наблюдений за водными объекта-

ми и водохозяйственными системами (в том числе за гидротехническими сооружениями), другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, с которыми взаимодействуют участники ведения мониторинга, а также сведения, полученные в результате наблюдений собственниками водных объектов, водопользователями и недропользователями.

Ведение мониторинга осуществляется на основе унификации программных (информационных и технических) средств, обеспечивающих совместимость его данных с данными других видов мониторинга окружающей среды.

Федеральные органы исполнительной власти, в ведении которых находятся организации, эксплуатирующие находящиеся в федеральной собственности гидротехнические сооружения:

- осуществляют наблюдения за соответствующими водохозяйственными системами;

- осуществляют сбор, обработку, обобщение и хранение сведений, полученных в результате указанных наблюдений, и представление их в Росводресурсы в соответствии с установленными формами и порядком представления сведений, а также порядком информационного обмена;

- обеспечивают предоставление федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления, а также юридическим и физическим лицам данных наблюдений за водохозяйственными системами, в том числе гидротехническими сооружениями, в порядке, установленном Федеральным законом от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Органы исполнительной власти субъектов РФ, участвуя в организации и осуществлении мониторинга:

- организуют проведение регулярных наблюдений за состоянием дна, берегов, изменениями морфометрических особенностей, состоянием водоохранных зон водных объектов, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территории субъекта РФ, а также водных объектов и гидротехнических сооружений, расположенных на территории субъекта РФ и находящихся в собственности как субъектов РФ, так и муниципальных образований;

- осуществляют сбор, обработку, обобщение и хранение сведений, полученных в результате наблюдений за состо-

анием дна, берегов и водоохраных зон водных объектов, находящихся в федеральной собственности, и наблюдений за водными объектами, гидротехническими сооружениями, находящимися в собственности субъектов РФ.

Полученные сведения и материалы представляются в территориальные органы Росводресурсов в соответствии с установленными формами и порядком представления данных, формами и порядком представления сведений и порядком информационного обмена. Представляются также сведения о нарушениях режима использования водоохраных зон водных объектов, полученные в результате осуществления регионального государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов.

Собственники водных объектов и водопользователи ведут учет объема и качества забираемых водных ресурсов и сбрасываемых сточных вод и (или) дренажных вод, а также регулярные наблюдения за водными объектами и их водоохраными зонами.

В соответствии с установленными формой и периодичностью водопользователи представляют в территориальные органы Росводресурсов сведения, полученные в результате такого учета и наблюдений.

Следует отметить, что мониторинг поверхностных водных объектов предусматривает наблюдение за состоянием дна и берегов водных объектов. Только в результате мониторинга водных объектов можно научно обоснованно определить и затем зафиксировать в водном реестре береговую линию того или иного водоема, водотока, моря или морского залива. Следовательно, на основе мониторинга определяется граница того или иного водного объекта как предмета права собственности и пользования.

Государственный водный реестр — систематизированный свод документированных сведений о водных объектах, находящихся в разных формах собственности, об их использовании, о речных бассейнах, о бассейновых округах. Водный реестр является «преемником» водного кадастра, который велся согласно прежнему законодательству.

В государственном водном реестре осуществляется государственная регистрация договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, перехода прав и обязанностей по договорам водопользования, а также прекращения договора водопользования.

Цели веления водного реестра:

- информационное обеспечение комплексного использования водных объектов, целевого использования водных объектов, их охраны;

— планирование и разработки мероприятий по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий.

Ведение реестра осуществляется Росводресурсами в соответствии с водным законодательством и законодательством об информации, информационных технологиях и о защите информации.

Законодатель не только относит документированные сведения государственного водного реестра к государственным информационным ресурсам открытого характера (за исключением информации ограниченного доступа), но и предусматривает процедуру получения информации.

При этом за плату предоставляются копии следующих документов: договоры водопользования, решения о предоставлении водного объекта в пользование, иные документы, на основании которых возникает право собственности на водные объекты либо право пользования ими.

Размещение информации о предоставлении водных объектов в пользование в сети Интернет призвано модернизировать и сделать максимально открытым водный реестр как информационный ресурс государства, что, конечно же, не должно касаться секретных сведений. Так, например, вряд ли гражданам и организациям будут предоставлять копии всех решений Правительства РФ, да еще и с прилагающимися графическими материалами, о предоставлении водных объектов в пользование для обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Замена водного кадастра водным реестром потребовала принятия специального постановления Правительства РФ от 28.04.2007 № 253 «О порядке ведения государственного водного реестра».

Реестр содержит разделы «Водные объекты и водные ресурсы», «Водопользование» и «Инфраструктура на водных объектах».

В раздел «Водные объекты и водные ресурсы» реестра включаются сведения: о бассейновых округах, о речных бассейнах, о водных объектах, расположенных в границах речных бассейнов, в том числе об особенностях режима водных

объектов, их физико-географических, морфометрических и других особенностях.

В раздел «Водопользование» реестра включаются сведения: о водохозяйственных участках; зонах с особыми условиями их использования (о водоохраных зонах и прибрежных защитных полосах); об использовании водных объектов, в том числе о водопотреблении и водоотведении; о договорах водопользования, в том числе об их государственной регистрации, переходе прав и обязанностей по договорам водопользования, а также о прекращении указанных договоров; о решениях по предоставлению водных объектов в пользование, в том числе об их государственной регистрации.

В раздел «Инфраструктура на водных объектах» реестра включаются сведения о водохозяйственных системах, гидротехнических системах и иных сооружениях, расположенных на водных объектах.

Согласно приведенному постановлению Правительства РФ Росводресурсы безвозмездно получают информацию из Росгидромета, Роснедр, Росприроднадзора, Ростехнадзора и других федеральных органов власти в рамках их компетенции.

Сбор и хранение документированных сведений о подземных водных объектах осуществляются в соответствии с законодательством о недрах. Последнее, в свою очередь, само обновляется и совершенствуется. Однако до сего времени законодательство о недрах практически не касалось подземных водных объектов как природного образования и употребляло главным образом термин «подземные воды», которые рассматривались как изымаемый природный ресурс. Не исключено, что в связи с положениями ст. 5, 9, 31 ВК будут скорректированы и положения нового федерального закона о недрах. В частности, в нем будут указаны границы подземных водных объектов, основания и порядок их использования физическими и юридическими лицами. При этом согласно постановлению Правительства РФ «О порядке ведения государственного водного реестра» Роснедра должны представлять в водный реестр сведения «подземных водных объектах, в том числе об их использовании, водопотреблении и водоотведении».

В настоящее время с введением государственного водного реестра возникла задача восполнить допущенные ранее пробелы в государственном учете вод. Данная задача вытекает не только из «буквы и духа» ВК, но и из необходимости бес-

печать обоснованную экономическую оценку акватории и сопряженных с ними земельных участков. В данном случае водный реестр увязывается с государственным земельным кадастром, а также должен обогащать государственный кадастр недвижимости.

С 1 марта 2008 г. вступил в силу Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости». Согласно ст. 7 названного Закона в государственный кадастр недвижимости вносятся дополнительные сведения о лесах, водных объектах и иных природных объектах, расположенных в пределах земельного участка, что позволяет сделать вывод о взаимном обогащении кадастра недвижимости и различных «банков данных» по лесам и водам. Не дополненные за счет водного реестра сведения государственного кадастра недвижимости о конкретном земельном участке окажутся приблизительными либо неверными. Они не дадут полной и достоверной картины экономической ценности земли, что будет отрицательно влиять на сложившиеся земельные правоотношения.

Контроль в области использования и охраны вод. Согласно ст. 36 ВК цель контроля (надзора) за использованием и охраной вод — обеспечить правомерное поведение участников водных отношений, а также реализацию прав и обязанностей водопользователей. В ст. 36 ВК определены задачи контроля, органы и лица, его осуществляющие, а также, что особенно важно, полномочия государственных инспекторов. Основная задача водного контроля (надзора) заключается в обеспечении соблюдения требований к использованию и охране водных объектов. При этом водный контроль направлен не только против нарушений договоров водопользования или условий специальных административных решений. У него есть другие, профилактические по характеру задачи: недопущение несанкционированного водопользования, обеспечение добросовестного проведения аукционов на право заключения договора водопользования.

Еще одна задача контроля — обеспечение особого правового режима использования земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных в границах водохранных зон и зон специальной охраны источников питьевого водоснабжения.

Важная задача водного контроля (или надзора), не указанная прямо в ВК, — привлечение к ответственности лиц, виновных в правонарушениях.

Согласно постановлению Правительства РФ от 25.12.2006 № 801 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов» федеральный контроль и надзор доверен Росприроднадзору.

Росприроднадзор осуществляет контроль и надзор:

— за использованием и охраной водных объектов;

за безопасностью гидротехнических сооружений (соблюдением норм и правил безопасности), кроме гидротехнических сооружений промышленности, энергетики и судоходных гидротехнических сооружений (последние входят в компетенцию других федеральных органов власти);

— государственный земельный контроль в пределах своей компетенции в отношении земель водного фонда и особо охраняемых природных территорий.

Однако за некоторые стратегически важные аспекты функционирования водного хозяйства отвечает Ростехнадзор. В полномочия Ростехнадзора входит контроль и надзор за соблюдением собственниками гидротехнических сооружений и эксплуатирующими организациями норм и правил безопасности гидротехнических сооружений на объектах промышленности и энергетики.

Проверкам контрольного органа подлежат не только хозяйствующие субъекты, но и уполномоченные государственные (или муниципальные) органы. Прежде всего речь идет о Росводресурсах, а также о соответствующих органах субъектов РФ (о министерствах, комитетах и т.д.). Это утверждение касается как договорных отношений, так и отношений, оформленных через решения о предоставлении водных объектов в пользование.

При осуществлении контроля необходима проверка органов власти на предмет правильности оформления водных отношений. Договоры должны заключаться и административные решения приниматься только в тех случаях, которые предусмотрены в ст. 11 ВК. Нельзя также допустить заключение договоров водопользования и взимание платы в связи с судоходством, рыболовством, охотой, научной деятельностью или, к примеру, купанием. Если же такое происходит, то налицо явные нарушения со стороны проверяемых органов, которые необходимо немедленно устранить, а виновных — наказать.

Согласно ст. 10 ВК принудительное прекращение права пользования водным объектом наступает в случае его не-

использования или нецелевого использования или иного нарушения водного законодательства. Выявив грубые, неоднократные нарушения договоров водопользования, которые так и не были устранены, Росприроднадзор должен в судебном порядке инициировать расторжение или изменение договоров водопользования. При этом согласно ст. 10 ВК предъявлению требования о прекращении права пользования водным объектом должно предшествовать вынесение предупреждения водопользователю-нарушителю.

Вопросы для самоконтроля

1. В каких случаях допускается частная собственность на водные объекты?
2. Каковы основания и порядок предоставления водных объектов в пользование?
3. В чем заключается приоритет питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения?
4. Чем характерен режим водоохранных зон водных объектов?
5. Каково назначение схем комплексного использования и охраны водных объектов?

Литература

1. Реализация прав собственности на природные ресурсы : монография / С. Л. Боголюбов [и др.] М.: Юрист, 2007.
2. Комментарии к Водному кодексу Российской Федерации (постатейный) / С. А. Боголюбов, Г. А. Волков, Д. О. Сиваков; отв. ред. С. А. Боголюбов. — М.: Велби; Проспект, 2007.
3. Гуреев, С. А. Международное речное право / С. А. Гуреев, И. Н. Тарасова. — М.: Международные отношения, 1993.
4. Гуцуляк, В. // Морское право : учебное пособие. — М.: РосКонсульт, 2000.
5. Евсегнеев, В. А. Российское и зарубежное законодательство о защите населения и территорий от наводнений. — М.: Былина, 2003.
6. Сиваков, Д. О. Водное право : учебно-практическое пособие. - М.: ЗАО Юстицинформ, 2007.

Глава 16. ПРАВОВАЯ ОХРАНА ЖИВОТНОГО МИРА

Охрана животного мира — одно из важнейших направлений экологической деятельности. Правовая охрана животного мира лежит в основе комплексной деятельности государства, общественных и международных организаций, направленной на сохранение биологического разнообразия. О значении правовой охраны животного мира в глобальном масштабе свидетельствует большое количество международных договоров, конвенций и специальных программ сотрудничества.

16.1. Понятие и принципы правовой охраны животного мира

Фауна позвоночных животных России насчитывает 1513 видов: 320 видов млекопитающих, 732 вида птиц, 80 видов пресмыкающихся, 29 видов земноводных, 343 вида пресноводных рыб, 9 видов круглоротых. Фауна беспозвоночных животных насчитывает 130—150 тыс. видов. В морях, омывающих Россию, встречается около 1500 видов морских рыб. Почти 60 видов млекопитающих и 70 видов птиц относятся к объектам охотничьего промысла и любительской охоты.

Понятие животного мира. Юридическое определение понятия «животный мир» сформулировано в ст. 1 Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» следующим образом. Животный мир — это совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию РФ и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ.

Это определение дополнено и конкретизировано Федеральным законом «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов». В ст. 1 этого Федерального закона дано определение понятия водные биологические ресурсы. Таковыми признаются: рыбы, водные беспозвоночные, водные млекопитающие, водоросли, другие водные растения и животные, находящиеся в состоянии естественной свободы. Названная статья содержит и классификацию водных биологических ресурсов, определяя следующие виды рыб и других водных животных:

— анадромные виды рыб — виды рыб, воспроизводящихся в пресной воде водных объектов в Российской Федерации, совершающих затем миграции в море для нагула и возвращающихся для нереста в места своего воспроизведения;

— катадромные виды рыб — виды рыб, воспроизводящихся в море и проводящих большую часть своего жизненного цикла во внутренних водах РФ и в территориальном море РФ;

— трансграничные виды рыб и других водных животных — виды рыб и других водных животных, которые воспроизводятся и проводят большую часть своего жизненного цикла в исключительной экономической зоне РФ и могут временно мигрировать за пределы такой зоны и в прилегающий к такой зоне район открытого моря;

— транзональные виды рыб и других водных животных — виды рыб и других водных животных, обитающих в исключительной экономической зоне РФ и в прилегающих к ней исключительных экономических зонах иностранных государств;

— далеко мигрирующие виды рыб и других водных животных — виды рыб и других водных животных, которые большую часть своего жизненного цикла проводят в открытом море и могут временно мигрировать в исключительную экономическую зону РФ.

Таким образом, в юридическом смысле к животному миру принадлежат такие дикие животные (включая рыб и других водных животных), которые, во-первых, являются компонентами природной среды, а во-вторых, находятся в состоянии естественной свободы.

Домашние животные, в том числе сельскохозяйственные, а также дикие животные, содержащиеся в неволе (например, в зоопарках), не являются объектами животного мира в смысле экологического законодательства. Отношения, связанные с использованием таких животных,

регулируются аграрным, гражданским законодательством, ветеринарными нормами и правилами и иным законодательством.

Дикие животные, обитающие за пределами территории РФ, ее континентального шельфа и исключительной экономической зоны, т.е. за пределами юрисдикции Российской Федерации, по формально-юридическим признакам не охватываются понятием «животный мир», сформулированным в Федеральном законе «О животном мире».

В свою очередь, действие законодательства о водных биологических ресурсах распространяется па внутренние воды, в том числе внутренние морские воды, на территориальное море, континентальный шельф и исключительную экономическую зону РФ, рыбопромысловые суда, находящиеся в открытом водном пространстве вне пределов РФ, плавающие под Государственным флагом РФ и приписанные к российским портам, а также на сухопутную территорию РФ, которая используется в целях рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов (ст. 6 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»).

Если объекты животного мира (диких животных) выращивают в заказниках, питомниках с целью дальнейшего пополнения популяций (выпуска их в естественную среду), то такие отношения регулирует экологическое законодательство, прежде всего Федеральный закон «О животном мире», другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты РФ, а также законы и нормативные правовые акты субъектов РФ. В этой связи подчеркнем, что отношения по охране и использованию указанных объектов животного мира (содержащихся в полувольных условиях, искусственно созданной среде обитания) должны быть направлены на сохранение ресурса и генетического фонда объектов животного мира или иметь научную либо воспитательную цель.

Фаунистическое право. Правовая охрана и использование животного мира — важная составная часть экологического права и законодательства. В юридической литературе употребляют понятия «фаунистическое право», «фаунистическое законодательство». Юристы-экологи считают, что фаунистическое право представляет собой подотрасль экологического права, раздел специальной части курса экологического права.

Обобщая устоявшиеся научные представления, фаунистическое право можно определить, во-первых, как совокупность правовых норм, регулирующих отношения, возникающие в области охраны и использования животного мира; во-вторых, как раздел учебного курса экологического права, имеющий общую часть (понятия, принципы, основные направления, цели и задачи по охране и использованию животного мира) и особенную часть (право собственности на животный мир и право пользования животным миром, государственное управление в сфере охраны и использования животного мира, охрана отдельных видов объектов животного мира и среды их обитания, охрана животного мира при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, юридическая ответственность за нарушение законодательства об охране и использовании животного мира и среды его обитания, международно-правовое регулирование). Вопрос о месте фаунистического права в науке экологического права остается во многом дискуссионным.

Принципы охраны животного мира. Базируясь на международно-правовой концепции сохранения биоразнообразия, российское законодательство об охране и использовании животного мира основывается на принципе устойчивого существования и устойчивого использования животного мира. Устойчивое существование животного мира — создание (обеспечение) условий, при которых объекты животного мира будут существовать в течение неопределенно длительного времени, никогда не исчезнут.

Устойчивое использование объектов животного мира — такое их бережное, научно обоснованное (в допустимых пределах и допустимыми способами) использование, которое не приводит к истощению биологического разнообразия животного мира, сохраняет способность животного мира к воспроизводству и устойчивому существованию.

Принципом охраны и использования животного мира является гуманное обращение с объектами животного мира, т.е. осуществление пользования животным миром способами, не допускающими жестокого обращения (ст. 12, 26 Федерального закона «О животном мире»).

Отметим, что требования защиты животных от жестокого обращения содержатся и в гражданском законодательстве (ст. 137, 230, 231, 241 ГК). Казалось бы, это дает повод утверждать, что рассматриваемый принцип фаунистическо-

го права реализуется при участии норм гражданского права. Однако это не так. В отличие от фаунистического в гражданском законодательстве под животными понимаются такие, которые являются объектами имущественных прав (домашние, сельскохозяйственные животные). Устанавливая требования гуманного обращения с животными, ГК имеет в виду безнадзорных домашних животных (в том числе безнадзорный или прогульный скот), а также домашних животных при ненадлежащем обращении с ними. Напротив, в фаунистическом смысле к животному миру относятся дикие животные, являющиеся компонентами природной среды и находящиеся в состоянии естественной свободы.

Другими словами, до тех пор, пока дикое животное (допускаемыми законом способами и в допускаемых им целях) не изъято из естественной природной среды (добыто, отловлено), отношения по его охране и использованию регулируются исключительно законодательством о животном мире (фаунистическим) и отчасти отдельными нормами природоресурсного законодательства, т.е. нормами, являющимися составной частью экологического права и основывающимися только на его принципах.

В этой связи отметим терминологическую разницу. Если гражданское законодательство использует понятие «животные» (объект имущественных прав), то фаунистическое — «животный мир»; «объект животного мира» (совокупность живых организмов всех видов диких животных; организм животного происхождения (дикое животное) или их популяция), «водные биологические ресурсы», «виды рыб и другие водные животные».

Рассмотренные принципы фаунистического права закреплены в ст. 12 Федерального закона «О животном мире». Данная статья посвящена основным принципам государственного управления в области охраны и устойчивого использования объектов животного мира. Кроме рассмотренных, в названной статье перечислены следующие принципы: поддержка деятельности, направленной на охрану животного мира и среды его обитания; недопустимость совмещения деятельности по осуществлению государственного контроля за использованием и охраной животного мира и среды его обитания с деятельностью по использованию объектов животного мира; привлечение граждан и общественных объединений к решению задач в

области охраны, воспроизводства и устойчивого использования объектов животного мира; отделение права пользования животным миром от права пользования землей и другими природными ресурсами; платность пользования животным миром; приоритет международного права в области использования и охраны животного мира, охраны и восстановления среды его обитания.

Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» содержит специальную статью, посвященную принципам законодательства в этой области. Статья 2 названного Федерального закона во многом воспроизводит рассмотренные положения Федерального закона «О животном мире» (хотя используются иные формулировки), а также дополнительно вводит еще четыре принципа:

— учет значения водных биоресурсов как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов осуществляется исходя из представлений о них как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом человеком для потребления, в качестве основы осуществления хозяйственной и иной деятельности, и одновременно как об объекте права собственности и иных прав на водные биоресурсы;

— приоритет сохранения водных биоресурсов и их рационального использования перед использованием их в качестве объекта вещных прав, согласно которому владение, пользование и распоряжение водными биоресурсами осуществляются собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и состоянию водных биоресурсов;

— учет интересов населения, проживающего на прибрежных территориях, в том числе коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, согласно которому им должен быть обеспечен доступ к водным биоресурсам для обеспечения жизнедеятельности;

— предоставление в пользование водных биоресурсов гласно и открыто, причем информация о предоставлении в пользование водных биоресурсов, в том числе о распределении квот добычи (вылова) водных биоресурсов, должна быть доступна любому лицу.

16.2. Система фаунистического законодательства

Законодательство об охране животного мира включает в себя нормы Конституции, федеральные законы (среди которых следует выделить специальные федеральные законы «О животном мире» и «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»), подзаконные нормативные правовые акты федерального уровня (указы Президента и постановления Правительства РФ, акты федеральных министерств и ведомств), законы и нормативные правовые акты субъектов РФ, акты органов местного самоуправления. Существенной особенностью фаунистического законодательства является наличие большого количества международных конвенций об охране объектов животного мира.

Конституция об охране животного мира. В ст. 72 Конституции, имеющей принципиальное значение для построения структуры законодательства федеративного государства, устанавливается, что в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся: вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами (подп. «в»); природопользование, охрана окружающей среды (подп. «д»); земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды (подп. «к»).

В Конституции отсутствуют понятия «животный мир» и «законодательство о животном мире». Содержащиеся в Конституции понятия «другие природные ресурсы», «природопользование», «охрана окружающей среды», «законодательство об охране окружающей среды» полностью поглощают юридическое понятие «животный мир». Таким образом, в соответствии с Конституцией вопросы владения, пользования и распоряжения животным миром относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Федеральные законы. Общим базовым нормативным правовым актом экологического законодательства является Закон об охране окружающей среды, который обосновал и включил в свои основные понятия «животный мир и иные организмы» в качестве компонентов природной среды наряду с такими понятиями, как земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух и др. В соответствии с Законом отношения, возникающие в области охраны и рационального использования природных

ресурсов, их сохранения и восстановления, регулирует в том числе законодательство о животном мире (п. 5 ст. 2). В качестве объектов охраны окружающей среды названы животные и другие организмы и их генетический фонд. Особой охране подлежат редкие или находящиеся под угрозой исчезновения животные и другие организмы и места их обитания (п. 1,3 ст. 4). Предусмотрено ведение Красной книги РФ и ее субъектов (ст. 60). Закон устанавливает требования в области охраны животного мира при осуществлении хозяйственной и иной деятельности. В частности, при эксплуатации объектов сельскохозяйственного назначения (ст. 42), при мелиорации земель и эксплуатации мелиоративных систем и гидротехнических сооружений (ст. 43), при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции городских и сельских поселений (ст. 44).

На федеральном уровне специальными законами являются: федеральные законы «О животном мире», «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»; отношения по использованию и охране биологических ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны регулирует Федеральный закон «О континентальном шельфе»; специальные требования содержатся в Федеральном законе «Об особо охраняемых природных территориях». Охрана среды обитания также является предметом регулирования законодательства о животном мире, однако более детальное регулирование охраны среды обитания предусматривается ЗК, ВК и ЛК.

Говоря о структуре и системе фаунистического законодательства, следует отметить, что оно имеет два уровня — федеральный и субъектов РФ. Статья 3 Федерального закона «О животном мире» устанавливает, что на федеральном уровне законодательство состоит из этого Закона и принимаемых в соответствии с ним законов и иных нормативных правовых актов РФ. Какие же федеральные законы могут быть приняты на основе и в развитие Федерального закона «О животном мире»? В самом Законе ответа на этот вопрос нет. Ученые и практики давно настаивали на необходимости разработки и принятия закона об охоте и охотничьем хозяйстве и закона о рыболовстве.

В настоящее время действует Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов». Законодательное регулирование охоты на федеральном уровне пока отсутствует.

Подзаконные нормативные правовые акты. Иными нормативными правовыми актами РФ являются указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные акты министерств и ведомств.

Указы Президента РФ регулируют прежде всего охрану ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны.

Особое место в системе рассматриваемого законодательства занимают постановления Правительства РФ, регламентирующие различные виды пользования животным миром, например постановления Правительства РФ от 13.08.1996 № 997 «Об утверждении Требований по предотвращению гибели объектов животного мира при осуществлении производственных процессов, а также при эксплуатации транспортных магистралей, трубопроводов, линий связи и электропередачи»; от 10.11.1996 № 1342 «О порядке ведения государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира»; от 19.02.1996 № 158 «О Красной книге Российской Федерации». Объемный блок правительственных постановлений посвящен регулированию охоты и ведению охотничьего хозяйства: Положение об охоте и охотничьем хозяйстве РСФСР, утвержденное постановлением Совета Министров РСФСР от 10.10.1960 № 1548; постановление Правительства РФ от 18.07.1996 № 852 «О правилах, сроках и перечнях разрешенных к применению орудий и способов добывания объектов животного мира»; постановление Правительства РФ от 27.12.1996 № 1574 «О порядке выдачи долгосрочных лицензий на пользование объектами животного мира» и др.

Характеризуя ведомственное нормотворчество, необходимо отметить, что в связи с принятием Указа Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», положившим начало административной реформе, многое изменилось. Если до этого Указа иод федеральными ведомствами, принимающими нормативные акты, понимались министерства, государственные комитеты, службы и даже их структурные подразделения, например департаменты и управления (см. письмо Охотдепартамента Минсельхозпрода России от 16.12.1993 №2-16 «Об изменении порядка производства охоты в угодьях государственного резервного фонда»), то сейчас эта функция принадлежит министерствам.

В области охраны и использования животного мира нормотворчество осуществляют Минприроды России и Минсельхоз России (в части охоты, охотничьего хозяйства и рыболовства).

Законодательство субъектов РФ и акты органов местного самоуправления. На уровне субъектов РФ принимают законы и иные нормативные правовые акты, в которых отражают специфику регионов, конкретизируют задачи, условия и порядок пользования, взимаемую плату за пользование животным миром. Субъектам РФ предоставлено право учреждать и вести свои красные книги, которых насчитывается уже 33.

Федеральный закон «О животном мире» не называет нормативные правовые акты, принимаемые органами местного самоуправления. Однако они существуют и устанавливают конкретные нормы по вопросам о местах рыбной ловли, сроках охоты, ухода за территорией парковых и лесопарковых зон — среды обитания животного мира и т.п.

Говоря о полномочиях органов государственной власти и органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере, следует отметить, что органы государственной власти субъектов РФ, во-первых, осуществляют свои полномочия за счет субвенций (финансирования) из федерального бюджета, а во-вторых, эти полномочия распространяются на объекты животного мира, отнесенные к объектам охоты, а также на водные биологические ресурсы.

Таким образом, органы государственной власти субъектов РФ осуществляют за счет субвенций из федерального бюджета полномочия: 1) по охране и воспроизводству объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, за исключением находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения; 2) регулированию использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты; 3) ведению учета и кадастра объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты; 4) выдаче именных разовых и распорядительных лицензий на использование объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты. Последние три группы полномочий не распространяются на объекты животного мира, находящиеся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, либо подпадающие под действие международных договоров РФ, либо отнесенные к особо ценным в хозяйственном отношении объектам (перечень которых определяется упол-

помощью федерального органа исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса и рыболовства, т.е. Минсельхозом России).

В отношении водных биологических ресурсов к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ, осуществляемым за счет субвенций из федерального бюджета, относятся следующие:

— организация и регулирование промышленного, любительского и спортивного рыболовства, за исключением ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ, а также водных биологических ресурсов внутренних вод, занесенных в Красную книгу РФ, анадромных и катадромных видов рыб, трансграничных видов рыб и других водных животных, перечни которых утверждаются Минсельхозом России;

— охрана водных биологических ресурсов па внутренних водных объектах, за исключением особо охраняемых природных территорий федерального значения и пограничных зон, водных биологических ресурсов внутренних вод, занесенных в Красную книгу РФ, анадромных и катадромных видов рыб, трансграничных видов рыб и других водных животных, перечни которых утверждаются Минсельхозом России.

Контроль за осуществлением органами государственной власти субъектов РФ переданных им полномочий определен следующим образом.

В области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, а также в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов контрольные функции осуществляет Россельхознадзор (федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере охраны, воспроизводства, использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, а также по контролю и надзору в сфере охраны, воспроизводства, использования водных биологических ресурсов и среды их обитания).

Порядок осуществления такого контроля устанавливается Минсельхозом России. Органы государственной власти субъектов РФ обязаны ежеквартально представлять в

Минфин России отчеты о расходовании предоставленных субвенций, а в Россельхознадзор — отчеты о проведенных мероприятиях в сфере охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, а также (отдельно) отчеты о проведенных рыбоохранных мероприятиях.

Полномочия, переданные органам государственной власти субъектов РФ, могут быть временно изъяты у них Правительством РФ по представлению Россельхознадзора. Изъятие полномочий производится в случае их неисполнения или ненадлежащего исполнения органами государственной власти субъектов РФ. В случае такого изъятия осуществление этих полномочий принимает на себя Минсельхоз России.

Средства на реализацию полномочий в области охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, а также в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов предусматриваются в составе Федерального фонда компенсаций, образованного в федеральном бюджете в виде субвенций. Объем субвенций определяется в соответствии с нормативом (методикой), утверждаемым (утверждаемой) Минсельхозом России. Средства на реализацию указанных полномочий носят целевой характер и не могут быть использованы на другие цели. Контроль за расходованием средств, полученных из Федерального фонда компенсаций, образованного в федеральном бюджете, осуществляется Минфином России и Счетной палатой РФ.

Правовые обычаи и акты общественных организаций. Следует обратить внимание на то, что Федеральный закон «О животном мире» (ст. 48, 49) определяет значение правового обычая как источника права, устанавливая право на применение традиционных методов добывания объектов животного мира и продуктов их жизнедеятельности, а также право на приоритетное пользование животным миром для коренных малочисленных народов и этнических общностей.

Нельзя не учитывать акты общественных объединений и организаций, осуществляющих как использование объектов животного мира, так и призванных обеспечивать его охрану (см. устав общественного объединения «Российская ассоциация общественных объединений охотников и рыболовов», который принят IX Всероссийским съездом

Союза обществ охотников и рыболовов, их предприятий и организаций 28.07.1991; устав военно-охотничьего общества — общероссийской спортивной общественной организации, который принят 25.04.1996 XVI конференцией Всемирного охотничьего общества).

Международные правовые акты. Акты международного права — договоры (соглашения), конвенции — составная часть системы законодательства об охране и использовании животного мира.

Наиболее важное место среди них занимает Конвенция о биологическом разнообразии (г. Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 г.), ратифицированная Российской Федерацией 17 февраля 1995 г. Сторонами Конвенции являются 180 государств мира, определившие ее цели как сохранение биологического разнообразия, устойчивое использование его компонентов и совместное получение на справедливой и равной основе выгод, связанных с использованием генетических ресурсов, в том числе путем предоставления необходимого доступа к генетическим ресурсам и путем передачи соответствующих технологий с учетом всех прав на такие ресурсы и технологии, а также путем должного финансирования.

В качестве примера назовем несколько международных конвенций, стороной в которых является Российская Федерация и которые полностью или частично направлены на охрану животного мира и среды его обитания:

Конвенция о сохранении тюленей Антарктики (Лондон, 1 июня 1972 г.); Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики (г. Канберра, 20 мая 1980 г.); Европейская конвенция о защите животных при международной перевозке (г. Париж, 13 декабря 1968 г.); Временная Конвенция о сохранении котиков северной части Тихого океана (г. Вашингтон, 9 февраля 1957 г.); Международная конвенция по сохранению атлантических тунцов (г. Рио-де-Жанейро, 14 мая 1966 г.); Конвенция о сохранении запасов анадромных видов в северной части Тихого океана (г. Москва, 11 февраля 1992 г.); Международная Конвенция по регулированию китобойного промысла (г. Вашингтон, 2 декабря 1946 г.); Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц (г. Рамсар, 2 февраля 1971 г.); Международная конвенция о борьбе с заразными болезнями животных (г. Женева, 20 февраля 1935 г.); Конвенция по сохранению живых ресурсов Юго-Восточной

Атлантики (г. Рим, 23 октября 1969 г.); Конвенция о рыболовстве и сохранении живых ресурсов в Балтийском море и Бельтах (г. Гданьск, 13 сентября 1973 г.).

16.3. Право собственности на животный мир

Право собственности на животный мир установлено Федеральным законом «О животном мире» (ст. 4). В отличие от других природных ресурсов в отношении объектов животного мира законодательство не предусматривает иных форм собственности, кроме государственной. Право собственности на животный мир в пределах территории РФ принадлежит Российской Федерации и субъектам РФ.

В отношении права собственности на водные биоресурсы Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» уточняет: водные биоресурсы находятся в федеральной собственности (ч. 1 ст. 10). Часть 2 этой статьи устанавливает только одно исключение — это водные биоресурсы, обитающие в обособленных водных объектах. Такие биоресурсы могут находиться также и в собственности субъектов РФ, муниципальной и частной собственности.

Федеральная собственность и собственность субъектов РФ. Федеральный закон «О животном мире» определил, что разграничение государственной собственности на животный мир на федеральную собственность и собственность субъектов РФ осуществляется в порядке, установленном федеральным законом. Такой закон пока отсутствует. Однако в соответствии с Федеральным законом «О животном мире» (ст. 4) к объектам федеральной собственности относят следующие объекты животного мира: редкие и находящиеся под угрозой исчезновения, а также занесенные в Красную книгу РФ; обитающие на особо охраняемых природных территориях федерального значения; населяющие территориальное море, континентальный шельф и исключительную экономическую зону РФ; подпадающие под действие международных договоров РФ; отнесенные к особо охраняемым, ценным в хозяйственном отношении; естественно мигрирующие по территориям двух и более субъектов РФ.

Соответственно объекты животного мира, не содержащиеся в вышеуказанном перечне, относятся к объектам собственности субъектов РФ.

Следует полагать, что приведенный в Федеральном законе перечень является открытым, поскольку Правительству РФ предоставлено право по согласованию с субъектами РФ относить (дополнительно, помимо перечисленных) объекты животного мира к федеральной собственности.

Дискуссионные вопросы. В соответствии с Конституцией вопросы владения, пользования и распоряжения животным миром относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Этот вывод основан на том, что не упоминаемое в тексте Конституции понятие «животный мир» поглощено более широким понятием «другие природные ресурсы», и подтверждается положением ст. 4 Федерального закона «О животном мире», дословно воспроизводящим формулировку ст. 72 Конституции о предметах совместного ведения с одним уточнением — вместо понятия «другие природные ресурсы» употребляется понятие «животный мир».

Данное уточнение сделано не случайно и касается следующего обстоятельства. Конституция (п. 2 ст. 9), определяя формы собственности на природные ресурсы, провозглашает возможность существования всех ее форм (частной, государственной, муниципальной, иной). При этом используется понятие «земля и другие природные ресурсы». Очевидно, что формулировка данной конституционной нормы выглядит еще более упрощенной по сравнению с формулировкой ст. 72, поскольку не упоминаются понятия не только «животный мир», но и «недра», «водные ресурсы», «лесной фонд». И это также подтверждает вывод о применении в Конституции универсального, общего понятия «природные ресурсы», поглощающего понятие «животный мир».

Можно ли рассматривать наличие единственной формы собственности на животный мир (государственной) как ограничение конституционных прав и свобод или как несоответствие специального федерального законодательства конституционным нормам? На эти вопросы следует ответить отрицательно. Конституция лишь предоставила возможность установления в специальном (фаунистическом) законодательстве различного правового режима собственности на природные ресурсы, в частности на объекты животного мира. Поэтому в данном случае установление многообразия форм собственности на животный мир является правом, но никак не обязанностью законодателя. Есть и еще одно обстоятельство. Специфическая особенность животного ми-

ра — миграция. Диким животным свойственно постоянно перемещаться, преодолевая огромные расстояния, пересекая и границы субъектов РФ, и Государственную границу. При таких обстоятельствах практически невозможно установить правовой режим частной собственности на животный мир, как невозможно и в полной мере осуществлять правомочия собственника: права владения — фактического обладания вещью; права пользования — извлечение из принадлежащей собственнику вещи полезных свойств; права распоряжения — отчуждение вещи вплоть до ее уничтожения. Весьма затруднительным представляется и осуществление юридической защиты прав собственника с помощью предусмотренных гражданским законодательством способов защиты вещных прав.

Если предположить, что в дальнейшем законодатель пойдет по пути изменения законодательства об охране и использовании животного мира и смежного с ним (земельного, водного, лесного) на цивилистических началах, то ситуация может дойти до абсурда. Рассмотрим простой пример. На территории двух граничащих между собой земельных участков, находящихся на праве частной собственности у двух разных субъектов, расположен обособленный природный водоем — озеро. Соответственно одна из границ земельных участков проходит по водоему. Как принадлежность основной вещи (земельного участка), этот водоем должен принадлежать на праве общей собственности собственникам земельных участков, так как право собственности на земельный участок распространяется на находящийся в границах этого участка замкнутый водоем (п. 2 ст. 261 ГК). То, что на обособленный водный объект, являющийся вещью (видом недвижимого имущества (п. 1 ст. 130 ГК)), может быть распространено право частной собственности, сомнений не вызывает. Однако как быть с объектами животного мира, которые населяют этот водоем и прилегающую к нему территорию? Могут ли собственники пограничных земельных участков и соответственно частей водоема запретить карпу или утке свободно перемещаться в нем, пересекая формально установленную границу осуществления права собственности? А как быть, если за одно и то же время с берега своего земельного участка один собственник выловил больше рыбы, чем другой? Возможно ли предъявление требования о возмещении ущерба? И уже совсем непонятно, как быть с возмещением ущерба,

причиненного третьим лицам объектами животного мира на прилегающей к водоему территории.

Правовой режим природных ресурсов сложен и неоднороден. Приведенный пример показывает, что было бы упрощением говорить об установлении юридически полноценного права собственности на объекты животного мира. Животный мир и его объекты, находящиеся в состоянии естественной свободы, в принципе не могут быть объектом (чьего бы то ни было) права собственности, так как оно устанавливается па объекты, определенные индивидуальными или родовыми признаками и соответственно выделяемые из числа других подобных. В случае же с животным миром реальное существование объекта только возможно, поэтому дикое мигрирующее животное не может быть объектом гражданского права и такого его института, как право собственности.

Представляется, что, руководствуясь юридической логикой, было бы целесообразно в отношении диких животных (находящихся в состоянии естественной свободы) вообще отказаться от существующего законодательного закрепления за ними статуса объекта государственной собственности. Следовало бы обратиться к таким категориям, как «национальное богатство», «всеобщее достояние», «основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории». Безусловно, для этого потребуются новое, современное обоснование названных правовых конструкций.

16.4. Право пользования животным миром

Среди основных понятий, сформулированных в ст. 1 Федерального закона «О животном мире», насчитывается семь определений, имеющих отношение к пользованию животным миром (использование объектов животного мира; устойчивое использование объектов животного мира; пользование животным миром; пользователи животным миром; долгосрочная лицензия; именная разовая лицензия; распорядительная лицензия). Все они имеют и самостоятельное значение, и связь с правом пользования животным миром.

Понятие и условия пользования животным миром. Понятие «право пользования животным миром» в ст. 1 Федерального закона «О животном мире» не дано — содержание этого права раскрыто в ст. 33 «Права на объекты животного мира лиц, не являющихся их собственниками».

Наряду с понятием «пользование животным миром» в ст. 1 Федерального закона определено «использование объектов животного мира», причем в определении первого термина использован второй. Сравним их.

Пользование животным миром — юридически обусловленная деятельность граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц по использованию объектов животного мира.

Использование объектов животного мира — изучение, добывание объектов животного мира или получение иными способами пользы от указанных объектов для удовлетворения материальных или духовных потребностей человека с изъятием их из среды обитания или без такового. Сопоставление определений наглядно показывает, что тавтологии можно было избежать, объединив их в одно определение пользования животным миром.

В приведенных определениях: 1) под использованием понимается деятельность, разрешенная законодательством; 2) называются субъекты этой деятельности; 3) обобщенно представлены виды и способы пользования животным миром.

Право пользования животным миром на федеральном уровне регулируется федеральными законами «О животном мире», «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и конкретизируется многочисленными подзаконными актами. В некоторых субъектах РФ приняты специальные законы, например Закон Московской области от 12.07.2000 № 43/2000-03 «Об охоте и охотничьем хозяйстве в Московской области».

Пользование животным миром осуществляется в основном в разрешительном порядке, т.е. для этого вида деятельности требуется получение лицензии (разрешения). Это одно из главных требований федеральных законов «О животном мире» и «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов». Поскольку объекты животного мира можно предоставлять в долгосрочное и краткосрочное пользование, то соответственно различают долгосрочные и именные разовые лицензии. Долгосрочное пользование осуществляют юридические лица, краткосрочное — граждане.

Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» не содержит определения права пользования водными биоресурсами исходя из того, что общее определение пользования животным миром дано

в Федеральном законе «О животном мире». Статья 11 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» определяет основания права пользования водными биоресурсами: такое право возникает на основании разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов, договора пользования рыбопромысловым участком.

Предоставление животного мира в пользование от имени Российской Федерации или ее субъектов осуществляют соответствующие органы государственной власти. В отношении объектов животного мира, находящихся в федеральной собственности, предоставление в пользование осуществляет соответствующий специально уполномоченный государственный орган по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания, а в отношении объектов животного мира, отнесенных к собственности субъектов РФ, — тот же орган, но только на основании решения органов исполнительной власти субъектов РФ.

Юридическое лицо может получить долгосрочную лицензию, являющуюся для него основанием приобретения права пользования объектами животного мира, подав заявку в соответствующий орган исполнительной власти субъекта РФ. Формы долгосрочной лицензии и заявки на ее получение, размер сборов за выдачу такой лицензии установлены подзаконными нормативными правовыми актами (см. постановление Правительства РФ от 27.12.1996 № 1574 «О порядке выдачи долгосрочной лицензии на пользование объектами животного мира»). Для принятия решения на уровне субъекта РФ требуется заключение специально уполномоченного государственного органа по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания. При наличии положительного заключения орган исполнительной власти субъекта РФ проводит согласование с природопользователями условий предоставления заявленной территории (акватории) за плату или бесплатно. На основании проведенного согласования орган исполнительной власти субъекта РФ принимает решение о предоставлении заявленной территории, акватории для целей пользования животным миром и заключает договор с пользователем. На основании этого договора специально уполномоченный государственный орган по охране, контролю и регулированию использо-

вания объектов животного мира и среды их обитания выдает долгосрочную лицензию с внесением в нее результатов согласования.

Следует отметить, что на законодательном уровне не установлен срок долгосрочного пользования животным миром. Однако Правительство РФ рекомендовало органам государственной власти субъектов РФ предоставлять соответствующие территории для ведения охотничьего хозяйства на срок не менее 25 лет в качестве меры стимулирования заинтересованности охотопользователей в проведении мероприятий по охране и воспроизводству объектов животного мира за счет собственных средств.

При наличии нескольких претендентов на получение долгосрочной лицензии на одну и ту же территорию (акваторию) проводят конкурс с соблюдением антимонопольных требований.

Гражданам на основании их заявок именные разовые лицензии для осуществления краткосрочного пользования объектами животного мира выдают соответствующие специально уполномоченные органы по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания. Порядок выдачи таких лицензий установлен ведомственным нормативным правовым актом (см. приказ Минсельхоза России от 04.01.2001 №3 «Об утверждении Положения о порядке выдачи именных разовых лицензий на использование объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты»).

Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» устанавливает и подробно регламентирует разрешительный порядок осуществления всех видов добычи таковых (ст. 34—37). Разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов — документ, удостоверяющий право на добычу определенного объема водных биоресурсов и соответственно на изъятие их из среды обитания. Бланк разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов является документом строгой отчетности, имеет учетные серию и номер. Подлинники разрешений на добычу (вылов) водных биоресурсов должны находиться на каждом рыбопромысловом судне, а также у лиц, осуществляющих добычу (вылов) водных биоресурсов на каждом рыбопромысловом участке.

В разрешении на добычу (вылов) водных биоресурсов в зависимости от вида рыболовства должны быть указаны: сведения о пользователе водными биоресурсами, рыбопро-

мысловом судне, районе промысла и (или) рыбопромысловом участке, виды водных биоресурсов, разрешенных для добычи (вылова); квоты добычи (вылова) водных биоресурсов; орудия, способы и сроки добычи (вылова) водных биоресурсов; требования к охране окружающей среды; иные регламентирующие добычу (вылов) водных биоресурсов и обеспечивающих сохранение среды их обитания условия.

Оформление, выдачу, регистрацию разрешений на добычу (вылов) водных биоресурсов и внесение изменений в такие разрешения осуществляет Россельхознадзор. Допускается внесение изменений в выданные разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов в случаях изменения или уточнения районов промысла, квот добычи (вылова) водных биоресурсов, орудий и способов добычи (вылова) водных биоресурсов, сроков действия указанных разрешений, изменения сведений о пользователе водными биоресурсами, замены капитанов рыбопромысловых судов, исправления ошибок в выданных разрешениях на добычу (вылов) водных биоресурсов и в иных требующих безотлагательного решения случаях. Изменения в выданное разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов вносит орган, выдавший такое разрешение, непосредственно в подлинник разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов или посредством телеграфного отправления о внесении изменений в такое разрешение, они являются неотъемлемой частью разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов. Порядок оформления, выдачи, регистрации разрешений на добычу (вылов) водных биоресурсов и внесения в них изменений устанавливает Правительство РФ.

Действие разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов может быть приостановлено или такое разрешение может быть аннулировано до истечения установленного срока его действия Россельхознадзором в соответствии с основаниями прекращения права пользования водными биоресурсами. Порядок приостановления действия разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов и аннулирования разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов устанавливает Правительство РФ. Информация о приостановлении действия разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов или об аннулировании разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов направляется в Росрыболовство.

Договор пользования рыбопромысловым участком является (наряду с разрешением) основанием (условием полу-

чения) права пользования водными биоресурсами (ст. 11). Получению права на заключение договора пользования рыбопромысловым участком предшествует конкурс, который организуется и проводится от лица государства Росрыболовством.

По договору пользования рыбопромысловым участком Росрыболовство обязуется предоставить гражданину или юридическому лицу рыбопромысловый участок для осуществления промышленного рыболовства, промышленного 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.

Договоры пользования рыбопромысловыми участками заключаются с лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, или их общинами без проведения конкурсов на право заключения договоров пользования рыбопромысловыми участками. Договор, на основании которого гражданину или юридическому лицу были предоставлены рыбопромысловые участки до вступления в силу Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», подлежит переоформлению также без проведения конкурсов на право заключения договора пользования рыбопромысловым участком.

В договоре пользования рыбопромысловым участком должны быть указаны:

наименование, площадь, границы рыбопромыслового участка;

- сведения о пользователе рыбопромысловым участком;
- разрешенные виды рыбохозяйственной деятельности;
- срок пользования рыбопромысловым участком;
- порядок пользования водными биоресурсами;
- требования к сохранению водных биоресурсов и среды их обитания;

— порядок, условия и срок внесения платы за пользование рыбопромысловым участком, за исключением рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;

— иные предусмотренные гражданским законодательством или соглашением сторон условия.

Субъекты права пользования животным миром. Правом пользования животным миром наделены российские и иностранные юридические лица, граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства.

В Федеральном законе «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» вопрос о субъектах права пользования водными биоресурсами специально не урегулирован. В ст. 16 «Виды рыболовства» в качестве субъектов названы граждане и юридические лица. Содержание права пользования водными биоресурсами раскрывается в статьях Федерального закона, посвященных конкретным видам рыболовства и иных видов пользования водными биоресурсами.

Важно отметить, что Федеральный закон «О животном мире» для некоторых категорий субъектов устанавливает приоритеты в праве пользования животным миром. Во-первых, выделены коренные малочисленные народы и этнические общности, самобытная культура и образ жизни которых включают традиционные методы охраны и использования объектов животного мира (ст. 49). Приоритетное право таких граждан и их объединений ограничивается пределами территории традиционного расселения и хозяйственной деятельности. Содержание приоритетного права для коренных малочисленных народов и этнических общностей включает в себя: предоставление первоочередного выбора промысловых угодий; льготы по срокам и районам добывания объектов животного мира, полового, возрастного состава и количества добываемых объектов животного мира, а также продуктов их жизнедеятельности; исключительное право на добывание определенных объектов животного мира и продуктов их жизнедеятельности.

Специальное законодательство помимо регулирования иных социально значимых отношений развивает, уточняет и конкретизирует деятельность коренных малочисленных народов в области охраны и использования животного мира (см. федеральные законы от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»),

Во-вторых, названы граждане, чье существование и доходы полностью или частично основаны на традиционных системах жизнеобеспечения их предков (охота, рыболовство, собирательство) (ст. 48 Федерального закона «О животном мире»). Содержанием их приоритетного права является применение традиционных методов добывания объектов животного мира и продуктов их жизнедеятельности. Причем допускается реализовывать это право как индивидуально, так и коллективно, создавая объединения (семейные, родовые, территориально-хозяйственные общины, союзы охотников, собирателей, рыболовов). Реализация такого права непосредственно связана с обязанностью сохранения биологического разнообразия, поддержания численности, обеспечения устойчивого воспроизводства объектов животного мира, охраны среды его обитания, а также отсутствием опасности для людей.

В-третьих, приоритет предоставляется по национальному и территориальному признакам, а именно: российским юридическим лицам и гражданам, которые ранее осуществляли в установленном порядке отдельные виды пользования животным миром на данной территории или акватории; собственникам земель, землевладельцам и владельцам лесного фонда, располагающим соответствующими средствами и специалистами. Нетрудно заметить, что в этом случае в Федеральном законе не выделяется содержание приоритетного права данных субъектов, а дается лишь их характеристика. Это объясняется тем, что речь идет об общих правилах предоставления объектов животного мира в пользование, т.е. на стадии решения вопросов о выдаче соответствующей лицензии.

Содержание права пользования животным миром. Права пользователей животным миром установлены в ст. 40 Федерального закона «О животном мире». Они имеют право: пользоваться объектами животного мира, предоставленными в пользование; пользоваться без разрешения объектами животного мира, приобретенными для расселения на закрепленной территории, если эти объекты животного мира содержатся в полувольных условиях; собственности на добытые объекты животного мира и продукцию, полученную от них; выдавать гражданам именные разовые лицензии на использование объектов животного мира в пределах установленных норм, квот и лимитов; заключать договоры с юридическими лицами и гражданами на использование

ими объектов животного мира с одновременной выдачей именных разовых лицензий; вести подсобное хозяйство, включая переработку продукции, полученной в процессе осуществления разрешенных видов пользования животным миром, и производить изделия из объектов животного мира; реализовывать произведенные продукцию и изделия; на предоставленных в пользование территориях получать земельные участки в производственных и иных целях в порядке, установленном гражданским, земельным, водным и лесным законодательством РФ; возводить на полученных в установленном порядке земельных участках постоянные или временные постройки, сооружения и дороги, необходимые для осуществления хозяйственной деятельности, связанной с использованием животным миром; предъявлять в установленном законодательством РФ порядке иски за ущерб, причиненный им неправомерными действиями юридических лиц и граждан, повлекшими за собой гибель объектов животного мира, ухудшение среды обитания объектов животного мира, за необоснованное ограничение права на пользование животным миром, права собственности на полученную продукцию, а также в случаях прекращения права на пользование животным миром при изменении статуса земель с учетом упущенной выгоды; оказывать воздействие на среду обитания объектов животного мира, улучшающее состояние объектов животного мира, по согласованию с землевладельцами (землепользователями), владельцами лесного фонда и специально уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

Следует отметить, что приведенный перечень прав является открытым, поскольку законодательством РФ и субъектов РФ права пользователей животным миром могут быть расширены или ограничены.

Виды и способы пользования животным миром определены ст. 34 Федерального закона «О животном мире».

Что касается способов пользования животным миром, то исходя из толкования указанной статьи пользование животным миром осуществляется посредством изъятия объектов животного мира из среды обитания либо без такового.

Наиболее распространенными видами пользования животным миром являются охота и рыболовство.

Охота. Охота — изъятие диких животных в различных формах (отстрел, загон, отлов и др.) живыми или умерщвленными для целей потребления (шкуры, изготовление чучел, мясо, жир и пр.), изучения, создания коллекций, содержания в неволе или в полувольных условиях. Право на охоту приобретается исключительно в разрешительном порядке (т.е. необходимо получение лицензии). Следует различать активную охоту, т.е. охоту с использованием оружия или ловчих животных (собак, птиц) методом выслеживания и добычи, и пассивную — с использованием капканов, садков, сетей (других стационарно установленных орудий добычи). Исходя из целей охоты, ее можно классифицировать на промысловую (для получения продукции — пушнины, мяса и т.п.) и любительскую (спортивную) — для удовлетворения личных интересов и организации отдыха.

Правовое регулирование охоты на федеральном уровне осуществляет Федеральный закон «О животном мире» (ст. 41), а также подзаконные нормативные правовые акты, прежде всего Положение об охоте и охотничьем хозяйстве РСФСР. Ранее отмечалось, что субъекты РФ принимают специальные законы, например Закон Московской области «Об охоте и охотничьем хозяйстве в Московской области». Значителен объем нормотворчества со стороны министерств, прежде всего Минприроды России и Минсельхоза России.

Перечень объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, утвержден постановлением Правительства РФ от 26.12.1995 № 1289. Например, к млекопитающим, являющимся объектами охоты, относят: волка, шакала, лисицу, корсака, песца, енотовидную собаку, енота-полоскуна, медведей, рысь, росомаху, барсука, куниц, соболя, гибридов зубра с бизоном и домашним скотом и др.

К птицам — объектам охоты относят: гусей, казарок, уток, глухарей, тетеревов, рябчиков, куропаток, перепелов и др.

Правом охоты с охотничьим огнестрельным оружием, другими разрешенными орудиями охоты, а также с охотничьими собаками и ловчими птицами пользуются все граждане Российской Федерации, достигшие 18 лет, являющиеся членами обществ охотников, сдавшие испытания по охотничьему минимуму и уплатившие государственную пошлину в установленном размере.

Члены обществ охотников имеют право осуществлять любительскую и спортивную охоту с соблюдением установленных правил: в угодьях, в которых охотничье хозяйство

ведут учреждения и организации этих обществ; в угодьях, в которых охотничье хозяйство ведут другие предприятия и учреждения, с разрешения их администрации; а также в других охотничьих угодьях с разрешения государственных органов управления охотничьим хозяйством.

Удостоверением на право любительской и спортивной охоты служат: охотничий членский билет с отметками о сдаче испытаний по охотничьему минимуму и об оплате государственной пошлины; путевка, выданная обществом в установленном порядке; лицензия на отстрел или отлов соответствующего вида и количества животных с указанием срока их отстрела (отлова) и места охоты.

Членские охотничьи билеты выдают республиканские союзы обществ охотников и рыболовов и их местные органы, другие уполномоченные организации. Право на любительскую и спортивную охоту может быть предоставлено лицам, не являющимся гражданами Российской Федерации, по путевкам, выдаваемым в особом порядке.

Отстрел и отлов диких зверей и птиц при любительской и спортивной охоте производят по установленным нормам.

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 или на определенные сроки решением органа исполнительной власти РФ или органа исполнительной власти субъекта РФ в пределах их компетенции по представлению соответствующего специально уполномоченного государственного органа по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

Объекты охоты — дикая фауна, находящаяся в состоянии естественной свободы и входящая в государственный охотничий фонд.

Охотничье хозяйство — отрасль народного хозяйства. Его составными частями являются государственный охотничий фонд и охотничьи угодья. Государственный охотничий фонд — совокупность зверей и птиц, находящихся на территории охотничьих угодий и служащих объектами охоты или воспроизводства с целью охоты. К охотничьим угодьям отнесены все земельные, лесные, водные площади, служащие местом обитания диких зверей и птиц, входящих в состав охотничьего фонда.

Рыболовство. Правовое регулирование рыболовства на федеральном уровне осуществляется Федеральным законом «О животном мире» (ст. 42). Однако названная статья носит отсылочный характер к специальному законодательству в этой области (о рыболовстве и охране водных биологических ресурсов).

Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» определяет:

— рыболовство как деятельность по добыче (вылову) водных биоресурсов и в предусмотренных настоящим Федеральным законом случаях по приемке, обработке, перегрузке, транспортировке, хранению и выгрузке уловов водных биоресурсов, производству рыбной и иной продукции из водных биоресурсов;

— промышленное рыболовство — предпринимательская деятельность по поиску и добыче (вылову) водных биоресурсов, по приемке, обработке, перегрузке, транспортировке, хранению и выгрузке уловов водных биоресурсов, производству на судах рыбопромыслового флота рыбной и иной продукции из этих водных биоресурсов;

— прибрежное рыболовство — предпринимательская деятельность по поиску и добыче (вылову) водных биоресурсов, приемке, обработке, транспортировке, хранению и выгрузке уловов водных биоресурсов в определенные органами государственной власти прибрежных субъектов РФ места доставки на территориях этих субъектов, в том числе в морские порты РФ;

— любительское и спортивное рыболовство — деятельность по добыче (вылову) водных биоресурсов в целях личного потребления и в рекреационных целях.

При размещении, проектировании, строительстве, реконструкции и эксплуатации гидротехнических и других сооружений на водных объектах, используемых для рыбного хозяйства, предусмотрена обязанность своевременного осуществления мероприятий, обеспечивающих охрану водных объектов, рыбных ресурсов, водных и околводных животных и растений.

Водные объекты могут использоваться для охотничьего хозяйства. Объекты, являющиеся местами обитания диких водоплавающих и околводных птиц, ценных пушных зверей, отнесенных к объектам охоты, предоставляют в пользование гражданам и юридическим лицам, имеющим лицензию на пользование объектами животного мира, органы исполни-

тельной власти субъектов РФ и специально уполномоченные государственные органы управления использованием и охраной водного фонда (ст. 141 ВК).

До принятия Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» правовое регулирование этой сферы природопользования осуществлялось общими нормами Федерального закона «О животном мире» и подзаконными нормативными правовыми актами, прежде всего указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ. Закон унифицирует правовое регулирование, предоставляя решение отдельных вопросов уполномоченным федеральным органам исполнительной власти.

Так, например, в ст. 15 «Объекты рыболовства» установлено, что перечень отнесенных к таким объектам водных биоресурсов утверждается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов (т.е. Минсельхозом России), а порядок согласования этого перечня определяется Правительством РФ.

Законом установлены следующие виды рыболовства: промышленное, в том числе прибрежное; рыболовство в научно-исследовательских и контрольных целях; в учебных и культурно-просветительских целях; в целях рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов; любительское и спортивное рыболовство; в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных и малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Рыболовство осуществляется в соответствии с правилами, регламентирующими добычу (вылов) водных биоресурсов. Типовые правила и правила рыболовства для каждого рыбохозяйственного бассейна утверждаются Минсельхозом России.

Все водные объекты рыбохозяйственного значения подразделяются на категории. Эти категории и особенности использования объектов определяются, как указано в ст. 17, федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства (т.е. Федеральным агентством по рыболовству (Росрыболовством)). При этом порядок определения категорий водных объектов рыбохозяйственного значения и порядок использования находящихся в них водных биоресурсов устанавливается Минсельхозом России.

Закон вводит понятие «рыбопромысловый участок».

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, за исключением внутренних морских вод РФ (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 России, 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 с одной или несколькими из указанных целей. Перечень рыбопромысловых участков, включающих в себя акватории внутренних вод, в том числе внутренних морских вод РФ, и территориального моря РФ, утверждается органом исполнительной власти субъекта РФ по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства.

Использование рыбопромыслового участка осуществляется в соответствии с законодательством о водных биоресурсах и водным законодательством. Использование земельных участков для целей рыболовства осуществляется в соответствии с водным законодательством и земельным законодательством.

Важно, что на федеральном законодательном уровне теперь присутствуют понятия «общие допустимые уловы», «квота добычи (вылова) водных биоресурсов».

Общий допустимый улов водных биоресурсов — научно обоснованная величина годовой добычи (вылова) водных биоресурсов конкретного вида в определенных районах, установленная с учетом особенностей данного вида.

Квота добычи (вылова) водных биоресурсов — часть общего допустимого улова водных биоресурсов, определяемая в целях осуществления рыболовства.

Доля квоты добычи (вылова) водных биоресурсов — часть квоты добычи (вылова) водных биоресурсов, закрепляемая за лицами, у которых возникает право на добычу (вылов) отнесенных к объектам рыболовства водных биоресурсов, и выраженная в процентах.

В случае, если в период осуществления промышленного рыболовства и (или) проведения государственного монито-

ринга водных биоресурсов будет обнаружено различие между фактическим наличием водных биоресурсов и объемом утвержденных общих допустимых уловов водных биоресурсов во внутренних морских водах РФ, а также в территориальном море, на континентальном шельфе РФ и в исключительной экономической зоне РФ, вносятся изменения в ранее утвержденные общие допустимые уловы водных биоресурсов.

Порядок и сроки определения и утверждения общих допустимых уловов водных биоресурсов, а также порядок внесения в них изменений устанавливается Правительством РФ.

Квота добычи (вылова) водных биоресурсов — часть общего допустимого улова водных биоресурсов. Доля в общем объеме квот добычи (вылова) водных биоресурсов для осуществления промышленного рыболовства — часть общего объема квот добычи (вылова) водных биоресурсов для осуществления промышленного рыболовства.

Введению для промысла малоизученных видов водных биоресурсов либо промысловых видов водных биоресурсов в малоисследованных и во временно не имеющих промыслового значения районах (водных биоресурсов, которые предполагается ввести для промысла или которые вновь введены для промысла) должны предшествовать научные исследования в целях обоснования общих допустимых уловов этих водных биоресурсов.

Добыча (вылов) водных биоресурсов, которые предполагается ввести для промысла, допускается только в научно-исследовательских и контрольных целях и осуществляется в объеме, необходимом для проведения научных исследований в соответствии с планом ресурсных исследований и государственного мониторинга водных биоресурсов.

Продолжительность работ по обоснованию общих допустимых уловов водных биоресурсов, которые предполагается ввести для промысла, не может составлять более трех лет в отношении каждого из видов водных биоресурсов и района промысла.

В течение первых трех лет промышленное рыболовство водных биоресурсов, вновь введенных для промысла, в соответствующем районе промысла осуществляется определенным количеством судов с использованием разрешенных орудий и способов в установленные сроки промысла.

Приоритет осуществления промышленного рыболовства водных биоресурсов, вновь введенных для промысла, имеют индивидуальные предприниматели и юридические лица,

рыбопромысловые суда которых первыми достигли района промысла таких биоресурсов.

Квоты добычи (вылова) водных биоресурсов, вновь введенных для промысла, также могут продаваться на аукционах ежегодно в течение трех лет.

После трех лет осуществления промышленного рыболовства водных биоресурсов, вновь введенных для промысла, на основании объема их добычи (вылова) или по результатам аукционов по продаже промышленных квот добычи (вылова) указанных водных биоресурсов проводится закрепление долей в общем объеме промышленных квот за пользователями водными биоресурсами.

Общие допустимые уловы водных биоресурсов во внутренних водах РФ, в том числе во внутренних морских водах, в территориальном море РФ, на континентальном шельфе РФ, в исключительной экономической зоне РФ, в Азовском и Каспийском морях, а также квоты добычи (вылова) водных биоресурсов, предоставленные Российской Федерации в соответствии с международными договорами РФ, ежегодно распределяются Росрыболовством применительно к следующим видам квот добычи (вылова) водных биоресурсов:

1) для осуществления промышленного рыболовства (за исключением прибрежного рыболовства) на континентальном шельфе РФ и в исключительной экономической зоне РФ (промышленные квоты);

2) осуществления прибрежного рыболовства во внутренних морских водах РФ, в территориальном море РФ, на континентальном шельфе РФ и в исключительной экономической зоне РФ (прибрежные квоты);

3) осуществления рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях (научные квоты);

4) осуществления рыболовства в учебных и культурно-просветительских целях;

5) осуществления рыболовства в целях рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов;

6) организации любительского и спортивного рыболовства;

7) в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;

8) для Российской Федерации в районах действия международных договоров РФ в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов;

9) в исключительной экономической зоне РФ для иностранных государств, устанавливаемые в соответствии с международными договорами РФ в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов.

Порядок распределения прибрежных квот во внутренних морских водах РФ и в территориальном море РФ между прибрежными субъектами РФ устанавливается Правительством РФ. Этим же высшим органом федеральной исполнительной власти определяется и Порядок распределения общих допустимых уловов водных биоресурсов применительно к видам квот их добычи (вылова).

Промышленные квоты, прибрежные квоты на континентальном шельфе РФ и в исключительной экономической зоне РФ, а также квоты добычи (вылова) водных биоресурсов для Российской Федерации в районах действия международных договоров РФ в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов распределяются между индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами, зарегистрированными в Российской Федерации, а также иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами на срок не менее пяти лет путем закрепления за этими лицами долей в общем объеме квот добычи (вылова) водных биоресурсов, определенных на основании данных об объеме добытых (выловленных) ими водных биоресурсов за предыдущие пять лет. Порядок распределения этих квот добычи (вылова) водных биоресурсов устанавливает Правительство РФ.

Прибрежные квоты во внутренних морских водах РФ и в территориальном море РФ распределяются между пользователями водными биоресурсами Росрыболовством по представлению органа исполнительной власти субъекта РФ в порядке, установленном Минсельхозом России.

Научные квоты, квоты добычи (вылова) водных биоресурсов для осуществления рыболовства в целях рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов, квоты добычи (вылова) водных биоресурсов для осуществления рыболовства в учебных и культурно-просветительских целях распределяются между пользователями водными биоресурсами Росрыболовством в порядке, установленном Правительством РФ.

Квоты добычи (вылова) водных биоресурсов для организации любительского и спортивного рыболовства, а также квоты добычи (вылова) водных биоресурсов в целях обес-

печения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации распределяются между этими пользователями водными биоресурсами органами исполнительной власти субъектов РФ.

Федеральным законом «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» предусмотрено изъятие и переход от одного лица к другому лицу долей в общем объеме квот добычи (вылова) водных биоресурсов для осуществления промышленного рыболовства. Такое изъятие производит Росрыболовство в случае прекращения права пользования водными биоресурсами.

Изъятые доли в общем объеме квот добычи (вылова) водных биоресурсов для осуществления промышленного рыболовства продаются на аукционе.

Переход долей в общем объеме квот добычи (вылова) водных биоресурсов для осуществления промышленного рыболовства от одного лица к другому лицу осуществляется на основании договора, в том числе договора, заключенного по результатам аукциона. Порядок заключения и регистрации указанного договора определяется Минсельхозом России.

Порядок изъятия долей в общем объеме квот добычи (вылова) водных биоресурсов для осуществления промышленного рыболовства также определяется Минсельхозом России.

На аукционы выставляются промышленные квоты добычи (вылова) водных биоресурсов и доли в общем объеме квот добычи (вылова) водных биоресурсов для осуществления промышленного рыболовства. В качестве организатора аукционов по продаже промышленных квот вылова (добычи) водных биоресурсов выступает Росрыболовство или на основании договора с ним — специализированная организация. Порядок проведения аукционов по продаже промышленных квот добычи (вылова) водных биоресурсов и долей в общем объеме квот добычи (вылова) водных биоресурсов для осуществления промышленного рыболовства утверждается Минсельхозом России.

Важно отметить, что Федеральным законом «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» предусмотрено формирование бассейновых научно-промысловых советов для каждого рыбохозяйственного бассейна. Они

создаются в целях подготовки предложений о сохранении водных биоресурсов, о распределении квот добычи (вылова). Состав и порядок деятельности бассейновых научно-промысловых советов утверждает Минсельхоз России.

Закон допускает создание в субъектах РФ территориальных рыбохозяйственных советов, состав и порядок деятельности которых утверждается органом исполнительной власти соответствующего субъекта РФ.

Правительство РФ распоряжением от 02.09.2003 № 1265-р утвердило Концепцию развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года.

Предусматривается сохранение и развитие производственного потенциала отрасли за счет реализации приоритетных направлений развития рыбного хозяйства при максимальном использовании собственных и заемных средств финансирования и государственной поддержке и на этой основе преодоление падения производства, его стабилизация с целью обеспечения потребности страны в рыбных товарах и технической продукции.

Иные виды пользования животным миром. Федеральный закон «О животном мире» называет иные виды пользования животным миром:

1) добывание объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства (ст. 43), которое допускается только по разрешениям специально уполномоченных государственных органов по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды обитания;

2) пользование животным миром в научных, культурно-просветительских, воспитательных, рекреационных и эстетических целях (ст. 44) посредством различных форм наблюдения, мечения, фотографирования, иных методов исследования без изъятия объектов животного мира из среды обитания. Те же действия, но только с изъятием объектов животного мира из природной среды допускаются по разрешениям соответствующих органов РФ в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания за плату или бесплатно;

3) использование полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира (ст. 45) — почвообразователей, естественных санитаров среды, опылителей растений и других — допускается без изъятия их из среды обитания. Случаи изъятия могут быть определены законами РФ,

а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ;

4) получение продуктов жизнедеятельности объектов животного мира (мед, воск диких пчел) (ст. 46) доступен без изъятия объектов животного мира из среды обитания и их уничтожения, а также без нарушения среды их обитания.

Основание и порядок прекращения пользования животным миром. Пользование животным миром прекращается соответственно полностью или частично в случаях, перечисленных в ст. 47 Федерального закона «О животном мире»:

- отказ от пользования;
- истечение установленного срока пользования;
- нарушение законодательства РФ об охране окружающей природной среды и условий пользования животным миром, оговоренных в лицензии на пользование животным миром;
- возникновение необходимости в изъятии из пользования объектов животного мира в целях их охраны;
- использование территории, акватории для государственных нужд, исключающих пользование животным миром;
- ликвидация предприятия, учреждения, организации — пользователей животным миром.

Право пользования животным миром прекращается путем аннулирования соответствующими органами предоставленных ими лицензий на пользование животным миром.

Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (ст. 13) помимо перечисленных называет и другие основания прекращения права пользования водными биоресурсами:

по соглашению между пользователями водными биоресурсами и лицом, предоставившим право пользования водными биоресурсами;

в случае возникновения условия, которое предусмотрено разрешением на добычу (вылов) водных биоресурсов или договором пользования рыбопромысловым участком и с возникновением которого прекращается право пользования водными биоресурсами;

- по решению суда;
- в связи со смертью гражданина, которому водные биоресурсы были предоставлены в пользование.

Принудительное прекращение права пользования водными биоресурсами осуществляется в судебном порядке.

Решение о прекращении пользования животным миром может быть обжаловано в суд.

16.5. Охрана животного мира

Охрана животного мира представляет собой сложную, целенаправленную и многоаспектную деятельность. Для характеристики этой деятельности необходимо рассмотреть используемые при ее осуществлении организационно-управленческие инструменты, выделить ее отличительные особенности и специфические черты.

Понятие и характеристика охраны животного мира. Федеральный закон «О животном мире» (ст. 1) определяет охрану животного мира как деятельность, направленную на сохранение биологического разнообразия и обеспечение устойчивого существования животного мира, а также на создание условий для устойчивого пользования и воспроизводства объектов животного мира. Охрана среды обитания животного мира — деятельность, направленная на сохранение или восстановление условий устойчивого существования и воспроизводства объектов животного мира.

Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» не содержит понятия «охрана». Этот закон определяет сохранение водных биоресурсов как поддержание водных биоресурсов или их восстановление до уровней, при которых могут быть обеспечены максимальная устойчивая добыча (вылов) водных биоресурсов и их биологическое разнообразие, посредством осуществления на основе научных данных мер по изучению, охране, воспроизводству, рациональному использованию водных биоресурсов и охране среды их обитания.

Основными организационно-управленческими инструментами охраны животного мира в соответствии с Федеральным законом «О животном мире» (ст. 14—20) являются: государственный учет объектов животного мира и их использования, государственный кадастр, государственный мониторинг, нормирование в области использования и охраны животного мира и среды его обитания, государственные

(федеральные и региональные) программы по охране объектов животного мира и среды его обитания, государственная экологическая экспертиза, государственный контроль в этой области.

Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» помимо названных в Федеральном законе «О животном мире» организационно-управленческих инструментов (мер) охраны дополнительно устанавливает следующие: рыбохозяйственная мелиорация водных объектов (ст. 44) — мероприятия по улучшению показателей гидрологического, гидрогеохимического, экологического состояния водных объектов в целях создания условия для сохранения и рационального использования водных биоресурсов; искусственное воспроизводство водных биоресурсов (ст. 45); рыбоохранные зоны (ст. 48), на которых вводятся ограничения хозяйственной и иной деятельности и правовой режим которых устанавливается Правительством РФ; рыбохозяйственные заповедные зоны (ст. 49) — водные объекты рыбохозяйственного значения или их участки, имеющие важное значение для сохранения водных биоресурсов ценных видов, в которых хозяйственная и иная деятельность запрещена полностью или частично либо постоянно или временно, порядок образования таких зон устанавливает Правительство РФ.

Следует отметить характерную особенность правовой охраны животного мира — она осуществляется прежде всего с помощью законодательно установленных требований по рациональному использованию объектов животного мира. Так, согласно ст. 40 Федерального закона «О животном мире» пользователи обязаны: осуществлять только указанные в лицензии (разрешении) виды пользования животным миром; соблюдать установленные правила, нормы и сроки пользования животным миром; применять при пользовании животным миром способы, не нарушающие целостности естественных сообществ; не допускать разрушения или ухудшения среды обитания объектов животного мира; осуществлять учет и оценку состояния используемых объектов животного мира, а также оценку состояния среды их обитания; проводить необходимые мероприятия, обеспечивающие воспроизводство объектов животного мира; оказывать помощь государственным органам в осуществлении охраны животного мира; обес-

печивать охрану и воспроизводство объектов животного мира, в том числе редких и находящихся под угрозой исчезновения; применять при пользовании животным миром гуманные способы.

Названную особенность отмечают и ученые-биологи, исследующие промысел и охрану, например, соболя.

Промысел и охрана соболя неразрывно связаны между собой. При правильной организации с соблюдением экологически допустимых норм и сроков добычи промысел сам по себе может быть эффективным биотехническим мероприятием. Оптимальный уровень добычи способствует реализации экологического резерва популяции. Умеренный промысел омолаживает популяцию, разрежает «плотность населения» в местах скопления зверьков, сокращая при этом возможности распространения инфекций и инвазий, предупреждая развитие эпизоотии. Кроме того, при правильной организации промысла создается оптимальная возрастная и половая структура популяций, при которой повышается ее воспроизводственный потенциал. Само собой разумеется, что при изъятии некоторого количества особей для оставшейся части популяции облегчается добывание корма, что обеспечивает лучшее выживание (в первую очередь — для потомства), а также уменьшение потерь, причиняемых соболям популяциям других промысловых видов животных. Таким образом, продуманный и регламентированный промысел соболя становится биотехническим мероприятием для всего таежного комплекса.

Охрана объектов животного мира и среды их обитания осуществляется также путем установления ограничений и запретов на использование объектов животного мира (ст. 21 Федерального закона «О животном мире»). В частности, пользование определенными объектами животного мира может быть ограничено, приостановлено или полностью запрещено на определенных территориях (акваториях) или на определенные сроки решением органа исполнительной власти РФ или органа исполнительной власти субъекта РФ по представлению соответствующего специально уполномоченного государственного органа по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

Сохранение объектов животного мира достигается путем изменения вида пользования животным миром с запреще-

нием 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.

Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (ст. 26), учитывая специфику этого вида пользования биоресурсами, устанавливает следующие ограничения рыболовства:

- запрет рыболовства в определенных районах промысла и в отношении отдельных видов водных биоресурсов;
- закрытие рыболовства в определенных районах промысла и в отношении отдельных видов водных биоресурсов;
- минимальные размер и вес добываемых (вылавливаемых) водных биоресурсов;
- виды разрешаемых орудий и способов добычи (вылова) водных биоресурсов;
- размер ячеи орудий лова, размер и конструкция орудий добычи (вылова) водных биоресурсов;
- объем и состав водных биоресурсов, добыча (вылов) которых допускается одновременно с добычей (выловом) водных биоресурсов, указанных в разрешении на добычу (вылов) водных биоресурсов (разрешенный прилов);
- распределение районов промысла между группами судов, различающихся по орудиям добычи (вылова) водных биоресурсов, типам и размерам;
- периоды промысла для групп судов, различающихся орудиями добычи (вылова) водных биоресурсов, типами и размерами; количество и типы судов, которые могут осуществлять промышленное рыболовство одновременно в одном районе промысла.

Охрана животного мира и хозяйственная деятельность.

Важным для обеспечения охраны животного мира является требование Федерального закона «О животном мире» (ст. 22, 28) о том, что любую деятельность (в первую очередь хозяйственную), влекущую за собой изменение среды обитания объектов животного мира и ухудшение условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, следует осуществлять с соблюдением требований, обеспечивающих охрану животного мира. Хозяйственную деятельность, связанную с использованием объектов животного мира, необходимо осуществлять таким образом, чтобы разрешенные к использованию объекты животного мира не ухудшали соб-

ственную 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 геолого-разведочных работ, добыче полезных ископаемых, определении мест выпасай прогона сельскохозяйственных животных, разработке туристических маршрутов и организации мест массового отдыха населения и осуществлении других видов хозяйственной деятельности следует предусматривать и проводить мероприятия по сохранению среды обитания объектов животного мира и условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, а также по обеспечению неприкосновенности защитных участков территорий и акваторий.

При размещении, проектировании и строительстве аэродромов, железнодорожных, шоссейных, трубопроводных и других транспортных магистралей, линий электропередачи и связи, а также каналов, плотин и иных гидротехнических сооружений необходимо разрабатывать и осуществлять 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 в целях охраны мест обитания редких, находящихся под угрозой исчезновения и ценных в хозяйственном и научном отношении объектов животного мира выделяют защитные участки территорий и акваторий, необходимые для осуществления их жизненных циклов (размножения, выращивания молодняка, нагула, отдыха, миграции и др.). На защитных участках территорий и акваторий запрещают отдельные виды хозяйственной деятельности или регламентируют сроки и технологии их проведения, если они нарушают жизненные циклы объектов животного мира.

В целях предотвращения заболеваний и гибели объектов животного мира запрещено выжигание растительности, хра-

нение 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.

В Федеральном законе «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (ст. 50) также установлены требования к размещению, проектированию, строительству, реконструкции и вводу в эксплуатацию хозяйственных и иных объектов, влияющих на состояние водных биоресурсов. Такая деятельность должна согласовываться с Росрыболовством, а порядок согласования документации, обосновывающий эту деятельность, определяется Правительством РФ.

Особый режим охраны объектов животного мира. Особый режим охраны относится к редким и находящимся под угрозой исчезновения объектам животного мира (ст. 24 Федерального закона «О животном мире»), В Российской Федерации учреждены и ведутся Красная книга РФ и красные книги субъектов РФ.

Статус Красной книги РФ установлен постановлением Правительства РФ от 19.02.1996 № 158. Она является официальным документом, содержащим систематически обновляемый свод сведений о состоянии, распространении, мерах по охране и восстановлению редких и находящихся под угрозой исчезновения видов диких животных и дикорастущих растений, обитающих (произрастающих) на территории РФ, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ.

Издание Красной книги РФ осуществляют не реже одного раза в десять лет. Решение о занесении в Красную книгу РФ и об исключении из нее объектов животного мира принимает Минприроды России по согласованию с Минсельхозом России, органами исполнительной власти субъектов РФ и Российской академией наук. Дикие животные и растения, занесенные в Красную книгу РФ, подлежат занесению в красные книги субъектов РФ.

Объекты животного мира, занесенные в Красную книгу РФ и красные книги субъектов РФ, подлежат особой охране. Необходимые меры охраны определены для каждого вида взятых под охрану объектов животного мира: организация государственных природных заповедников, государствен-

ных биологических заказников, проведение обследования территории с целью выявления районов обитания животного и определения его численности, организация разведения животного в неволе.

В Красную книгу РФ внесены 414 редких и находящихся под угрозой исчезновения животных. В их числе 65 видов млекопитающих, 123 вида птиц, 21 вид рептилий, 8 видов амфибий, 39 видов рыб, 42 вида моллюсков, 92 вида членистоногих. К видам животных, находящихся под угрозой исчезновения, отнесены, в частности, дальневосточный леопард, снежный барс, горный баран, сахалинская кабарга, орлан-долгохвост.

Изъятие из естественной природной среды животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу РФ, допускается только в целях сохранения и воспроизводства этих животных в искусственно созданной среде обитания, а также в научных и культурно-просветительских целях.

Выпуск в естественную природную среду указанных животных осуществляют в целях сохранения или пополнения их природных популяций.

Постановлением Правительства РФ от 06.01.1997 № 13 утверждены Правила добывания объектов животного мира, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации. Добычу указанных объектов животного мира производят только на основании разрешения, которое выдает Минприроды России.

Порядок оборота — переход от одного лица к другому права пользования дикими животными, принадлежащими к видам, занесенным в Красную книгу РФ, регулирует постановление Правительства РФ от 19.02.1996 № 156. Допускается оборот указанных видов животных на основании разрешения (распорядительной лицензии), которое оформляет то же министерство.

Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (ст. 27) дополняет и конкретизирует особый режим охраны. В целях сохранения занесенных в Красную книгу РФ и (или) красную книгу субъекта РФ редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биоресурсов добыча (вылов) таких видов запрещена.

В исключительных случаях добыча (вылов) таких видов биоресурсов допускается на основании разрешений на

добычу (вылов) в порядке, предусмотренном Правительством РФ.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем заключается различие (в юридическом смысле) между объектами животного мира и домашними, сельскохозяйственными животными и животными, находящимися в неволе?

2. Каковы принципы и система фаунистического права? Существует ли различие между гражданско-правовым и фаунистическим подходами в регулировании отношений по охране животных?

3. Каким образом Конституция регулирует отношения по использованию и охране животного мира? Каково содержание права собственности и права пользования животным миром? Как осуществляется разграничение объектов этой собственности между Российской Федерацией и ее субъектами?

4. Каковы виды пользования животным миром и требования законодательства, предъявляемые к хозяйственной и иной деятельности в целях обеспечения охраны животного мира?

Литература

1. *Бакеев, Н. Н.* Соболев / Н. Н. Баксеев, Г. И. Монахов, А. А. Сеницын. — Вятка, 2003.

2. *Боголюбов, С. А.* Экологическое право : учебник. — М.: Норма; Инфра, 1998.

3. *Бринчук, М. М.* Экологическое право : учебник. — М.: Юристъ, 2003.

4. *Дубовик, О. Л.* Экологическое право ; учебник. — М.: Велби; Проспект, 2003.

5. Комментарий к закону о животном мире / под ред. С. А. Боголюбова. - М.: Юстицинформ, 2002.

6. *Краев, Н. В.* Защита от произвола властей: как обжаловать незаконные решения государственных органов и их должностных лиц (с приложением материалов споров по проблемам охотпользования и других видов деятельности). — Киров : ВНИИОЗ, 1998.

7. *Краев, Н. В.* Ответственность за незаконную охоту / Н. В. Краев, С. П. Матвейчук. - Киров : ВНИИОЗ, 2002.

8. *Краев, Н. В.* Правовые проблемы возмещения ущерба, причиненного ресурсам животного мира и объектами животного мира хозяйствующим субъектам в России // Охрана живой природы.- Вып. 3 (8). - Н. Новгород, 1997.

9. Красная книга России : правовые акты. Официальное издание. - М., 2000.

10. *Крассов, О. И.* Комментарий законодательства о животном мире // Законодательство и экономика. — 2001. — № 7—9.

11. *Окунев, К.* Домашние животные — объекты гражданских прав // Кодекс БИРО — Информационный бюллетень текущего законодательства. — 1996. — № 40.

Глава 17. ПРАВОВАЯ ОХРАНА АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА

Объектами правовой охраны и компонентами природной среды являются согласно Закону об охране окружающей среды атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство. Под атмосферным воздухом в качестве предмета правового регулирования понимается естественная смесь газов атмосферы, находящаяся за пределами помещений.

Атмосферный воздух служит основой климатических и погодных условий, используется в качестве транспортной, звуковой коммуникации, является защитой от космических излучений и средой для выброса газообразных отходов. Без атмосферного воздуха и его кислорода не существует ничего живого на Земле, и человек без него не может прожить и нескольких минут.

17.1. Правовые меры защиты атмосферного воздуха

Атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство тесно связаны друг с другом, образуя некое экологическое, но не правовое единство: законодательства о регулировании их использования в комплексе пока не существует в целостном виде; вследствие технических возможностей и договоренностей правовой охране подвергается в основном лишь атмосферный воздух.

Двести лет назад А. Н. Радищев в «Путешествии из Петербурга в Москву» писал: «единственное, чего нельзя отнять у христианина, так это воздух». Однако научно-технический прогресс проделал такой путь, что вопрос об изъятии, продаже, загрязнении и охране воздуха становится актуальным.

Функции по охране атмосферного воздуха. Задачами законодательства об охране атмосферного воздуха является регулирование общественных отношений в этой области.

Цели регулирования — сохранение в чистоте и улучшение состояния атмосферного воздуха; предотвращение и снижение вредных химических, физических, биологических и иных воздействий на атмосферу, вызывающих неблагоприятные последствия для населения, народного хозяйства страны, для растительного и животного мира; укрепление законности и правопорядка в области охраны атмосферного воздуха.

Основным законом в этой области является Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха». В соответствии с ним изданы другие акты законодательства РФ и субъектов РФ. Они регулируют компетенцию государственных и иных органов в области охраны атмосферного воздуха, государственный учет вредных воздействий на него, наблюдение, контроль, разрешение споров и ответственность в области охраны атмосферного воздуха.

Государственное управление в области охраны атмосферного воздуха осуществляет согласно законодательству Правительство РФ непосредственно или через специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха, а также органы государственной власти субъектов РФ.

К полномочиям органов государственной власти РФ в области охраны атмосферного воздуха относятся формирование и проведение единой государственной политики на территории РФ, формирование единой нормативно-методической базы, установление порядка государственного учета выбросов вредных (загрязняющих) веществ и вредных физических воздействий на атмосферный воздух и др.

Правительство РФ приняло постановления от 02.03.2000 № 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» и от 21.04.2000 № 373 «Об утверждении Положения о государственном учете вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников». Минприроды России предусмотрены базовые нормативы платы за выброс в атмосферу загрязняющих веществ от стационарных и передвижных источников.

Органы государственной власти субъектов РФ в области охраны атмосферного воздуха участвуют в организации и

17.1. Правовые меры защиты атмосферы

проведении государственного мониторинга и государственного контроля, регулируют передвижение транспортных средств на соответствующих территориях в целях снижения выбросов, информируют население о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении и улучшении качества атмосферного воздуха.

Предельно допустимые выбросы вредных веществ в воздух для оценки состояния атмосферного воздуха устанавливаются нормативы выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух. Нормативы устанавливаются для всей территории страны. Но с учетом природных особенностей и повышенной чувствительности отдельных территорий (заповедников, национальных парков, курортных и иных рекреационных территорий) могут быть установлены более строгие нормативы допустимых вредных воздействий на окружающую среду.

Нормативы предельно допустимых выбросов вредных веществ стационарными и передвижными источниками загрязнения учитывают производственные и конкретные объекты и их совокупное воздействие на окружающую среду или иного населенного пункта так, чтобы не произошло превышения предельно допустимых уровней содержания вредных веществ в атмосфере.

Выброс вредных веществ стационарными источниками загрязнения допускается в каждом конкретном случае, если в соответствии с условиями разрешения, где предусматриваются условия и требования, обеспечивающие качество атмосферного воздуха в интересах проживающего населения территории.

Предприятия обязаны соблюдать требования — проводить организационно-технические мероприятия для их снижения выбросов, обеспечивать поддержание в исправном состоянии оборудования и аппаратуры для очистки выбросов с ними, осуществлять постоянный учет вредных веществ, выбрасываемых в атмосферу.

Установление экологических нормативов содержания вредных веществ в атмосферном воздухе, предельно допустимых уровней воздействия на экологические системы страны. Минздравсоцразвития России и пересматривает гигиенические нормативы содержания вредных веществ в атмосферном воздухе.

Проекты конкретных индивидуальных производственных нормативов разрабатывают сами предприятия с учетом предложений органов местного самоуправления, научных учреждений, общественных объединений, мнения населения. Конкретным предприятиям нормативы выбросов утверждают специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей среды и охраны атмосферного воздуха.

Ограничение и прекращение выбросов. В случаях нарушения условий и требований, предусмотренных разрешениями, либо когда возникает угроза здоровью населения, выброс вредных веществ должен быть ограничен, приостановлен или запрещен по решению органа, осуществляющего государственный контроль за охраной атмосферного воздуха. Для этого может быть прекращена деятельность отдельных промышленных установок, цехов, предприятий.

При превышении в результате аварийной ситуации установленных нормативов ПДВ собственники предприятий обязаны немедленно сообщить об этом органам государственного контроля за охраной атмосферного воздуха и принять меры к охране атмосферного воздуха и ликвидации причин и последствий загрязнения, а при необходимости предприятие прекращает работу.

При получении предупреждения о возможном повышении концентрации вредных веществ в воздухе (от неблагоприятных метеорологических условий, аварий на соседних производствах, неудачного стечения климатических и антропогенных обстоятельств) предприятия и организации проводят специально разработанные мероприятия по снижению выбросов в атмосферу.

Если возникает угроза здоровью людей, то органы общегосударственной службы наблюдения и контроля за уровнем загрязнения природной среды обязаны немедленно сообщить об этом соответствующим исполнительным органам государственной власти, органам местного самоуправления, заинтересованным предприятиям и организациям.

При получении таких сообщений предприятия и организации переходят на специальный режим работы или временно приостанавливают деятельность с целью снижения интенсивности выбросов и устранения других вредных воздействий на атмосферу; в крайнем случае, осуществляют временную эвакуацию населения.

Предупреждение вредных воздействий на атмосферу.

Одним из основных загрязнителей атмосферы является транспорт, создающий в крупных городах неблагоприятную ситуацию из-за вредных выхлопов от двигателей внутреннего сгорания. Поэтому при проектировании, производстве и эксплуатации автомобилей, самолетов, судов и других передвижных средств и установок разрабатывают и осуществляют меры по предотвращению и сокращению выбросов в атмосферу этими средствами и установками. Количество вредных веществ, выбрасываемых транспортными средствами, не должно превышать нормативов ПДВ.

Все транспортные средства, находящиеся в эксплуатации, подвергают контролю органы ГИБДД и другие органы за соблюдением ПДВ. Не допускается производство и эксплуатация транспорта, в выбросах которого содержание вредных веществ превышает установленные нормативы. В противном случае наступает юридическая ответственность за загрязнение атмосферного воздуха.

Соблюдение нормативов вредных воздействий обеспечивают при размещении, проектировании, строительстве и вводе в эксплуатацию новых и реконструированных предприятий и сооружений, при совершенствовании существующих и внедрении новых технологических процессов и оборудования. При этом предусматривают улавливание, утилизацию, обезвреживание вредных веществ и отходов, полное исключение выбросов.

Предприятия и организации, деятельность которых связана с выбросами загрязняющих веществ в атмосферу, независимо от времени ввода их в действие должны быть оснащены сооружениями, оборудованием и аппаратурой для очистки выбросов и средствами контроля за количеством и составом выбрасываемых веществ.

При планировании размещения и развития городов следует учитывать состояние в них атмосферного воздуха и прогнозы его изменения. Проектирование, застройку и реконструкцию городов проводят в соответствии с санитарно-гигиеническими правилами; необходимо принимать меры к улучшению благоустройства и озеленению территорий населенных пунктов и производственных площадей.

Размещение в населенных пунктах терриконов, отвалов, складирование промышленных отходов, производственного, бытового мусора, являющихся источниками загрязнения воздуха пылью, вредными газообразными и дурнопахнущи-

ми веществами, сжигание отходов на территориях запрещено, кроме случаев, когда сжигание осуществляют с соблюдением требований по охране атмосферного воздуха.

Особенности контроля за охраной атмосферного воздуха. Согласно Положению о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха, утвержденному постановлением Правительства РФ от 15.01.2001 № 31, его осуществляет Минприроды России и его территориальные органы. Они взаимодействуют на основе соглашений с Минздравсоцразвитием России и с Росгидрометом и их органами.

Контроль использует данные мониторинга (наблюдения) атмосферного воздуха, который имеет целью комплексную оценку и прогноз его состояния, обеспечение государственных и муниципальных органов, организаций, населения текущей и экстренной информацией о загрязнении воздуха. Государственный мониторинг атмосферного воздуха является составной частью государственного мониторинга окружающей среды.

Государственный санитарно-эпидемиологический надзор за состоянием атмосферного воздуха осуществляет государственная санитарно-эпидемиологическая служба на основании Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и Положения о Государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 24.07.2000 № 554.

Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» предусматривает производственный и общественный контроль за охраной атмосферного воздуха, плату за загрязнение окружающей среды выбросами вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, права граждан и общественных объединений, международное сотрудничество.

17.2. Особенности мониторинга атмосферного воздуха

Слово мониторинг происходит от лат. топЙог — наблюдающий, предостерегающий. В Федеральном законе «Об охране атмосферного воздуха» приведены общие цели мониторинга атмосферного воздуха и определение мониторинга атмосферного воздуха как системы наблюдений за состоянием атмосферного воздуха, его загрязнением и за происходящими в нем природными явлениями, а также

оценки и прогноза состояния атмосферного воздуха, его загрязнения. Мониторинг воздуха является частью экологического мониторинга, но по сравнению с экологическим мониторингом наблюдение за атмосферным воздухом имеет свои особенности.

Мониторинг атмосферного воздуха — часть мониторинга окружающей среды. Задачи мониторинга природных ресурсов с той или иной степенью детализации сформулированы в ряде федеральных законов. Например, ст. 67 ЗК предусматривает в качестве задач государственного мониторинга:

- 1) своевременное выявление изменений состояний земель, оценка этих изменений, прогноз и выработка рекомендаций о предупреждении и об устранении последствий негативных процессов;
- 2) информационное обеспечение ведения государственного земельного кадастра, контроля за использованием и охраной земель, функций государственного и муниципального управления земельными ресурсами;
- 3) обеспечение граждан информацией о состоянии окружающей среды.

Сходные цели в отношении атмосферного воздуха имеет п мониторинг атмосферного воздуха. Подробнее они предусматриваются в Положении о государственной службе наблюдения за состоянием окружающей природной среды, утвержденном постановлением Правительства РФ от 23.08.2000 № 622.

Наряду с мониторингом атмосферного воздуха предусматривается и ведется лесопатологический мониторинг в соответствии со ст. 56 ЛК, государственный мониторинг водных объектов — ст. 30 ВК, государственный мониторинг объектов животного мира — ст. 15 Федерального закона «О животном мире», мониторинг плодородия земель сельскохозяйственного назначения — ст. 16 Федерального закона «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», мониторинг мелиорированных земель — ст. 21 Федерального закона «О мелиорации земель».

Мониторинг атмосферного воздуха является составной частью мониторинга за состоянием окружающей среды и осуществляется в соответствии с постановлением Правительства РФ от 31.03.2003 № 177 «Об организации и осу-

шествлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга)».

Направления мониторинга атмосферного воздуха. Направления наблюдений за атмосферным воздухом корреспондируют ряду федеральных законов и функциям предусмотренных в них государственных органов исполнительной власти. Так, функции осуществления государственного мониторинга атмосферного воздуха возлагают на специально уполномоченные федеральные органы исполнительной власти (Минприроды России, Минсельхоз, Росгидромет, Роснедвижимость) и другие органы исполнительной власти:

— в области гидрометеорологии и смежных с ней областях — согласно Федеральному закону от 19.07.1998 № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе»;

— в области охраны окружающей среды — согласно Закону об охране окружающей среды;

- в области санитарно-эпидемиологического надзора — согласно Федеральному закону «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

В соответствии с Положением о государственной службе наблюдения за состоянием окружающей природной среды, утвержденным постановлением Правительства РФ от 23.08.2000 № 622, перечень объектов, владельцы которых должны осуществлять мониторинг атмосферного воздуха, устанавливают и пересматривают органы Минприроды России совместно с территориальными органами Росгидромета.

Владельцы объектов (источников вредных химических, биологических и физических воздействий) — юридические лица должны осуществлять мониторинг и охрану атмосферного воздуха посредством производственного контроля в соответствии с законодательством РФ об охране атмосферного воздуха.

Мониторинг атмосферного воздуха в субъектах РФ. Органы государственной власти ряда субъектов РФ активно участвовали в выполнении Плана подготовки правовых актов, необходимых для реализации Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха», путем принятия, изменения и дополнения своих актов, которыми устанавливался мониторинг атмосферного воздуха. Так, для выполнения и неуклонного применения требований Федерального закона и с учетом региональной специфики, были приняты:

— законы Белгородской области «Об охране атмосферного воздуха от загрязнения выбросами двигателей автомо-

бильного транспорта на территории Белгородской области» и Омской области «Об административной ответственности юридических лиц за нарушение требований водного и атмосферного законодательства в Омской области»;

— постановления Кабинета Министров Республики Башкортостан «Об утверждении порядка определения и взимания платы за загрязнение окружающей природной среды», «О первоочередных мерах по снижению вредного воздействия автотранспорта на окружающую среду и здоровье населения», «Об утверждении Порядка определения и взимания платы за выброс в атмосферу загрязняющих веществ от передвижных источников»;

— постановления администрации Новгородской области «О мерах по улучшению работы по охране атмосферного воздуха» и правительства Свердловской области «О неотложных мерах по снижению загрязнения атмосферного воздуха выбросами автотранспорта».

Общегосударственный характер мониторинга атмосферного воздуха. Единство системы и государственный характер наблюдений за атмосферным воздухом предполагают приведение в соответствие с федеральным законодательством актов субъектов РФ по вопросам охраны, использования и мониторинга атмосферного воздуха, иным аспектам совместного ведения в области охраны окружающей среды. Большую роль в применении и разграничении природоресурсных полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов играют правовые акты Конституционного Суда РФ.

В Республиках Адыгея и Башкортостан владение, пользование и распоряжение природными ресурсами передавалось их народам. По конституциям Республик Коми и Северная Осетия — Алания природные ресурсы находились в различных формах собственности в порядке и на условиях, установленных их республиканским законодательством. Конституционный Суд РФ Определением от 27.06.2000 № 92-0 признал эти положения несоответствующими Конституции, поскольку они ограничивают суверенитет Российской Федерации и нарушают установленное разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Эти положения, как не относящиеся только к ведению республик, а относящиеся к совместному ведению РФ и ее

субъектов, утрачивают силу и не подлежат применению судами и другими органами.

В конституции Республики Алтай природные ресурсы были объявлены достоянием (собственностью) Республики Алтай на подведомственной территории. Эти положения по аналогичным основаниям Постановлением Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П также признаны неконституционными.

Приводя свои нормативные правовые акты по предметам совместного ведения в соответствие с федеральным законодательством, субъекты РФ не должны выходить за пределы своих полномочий, установленные Конституцией. Конституционный Суд РФ своим Определением от 19.04.2001 № 65-0 по Республике Башкортостан вновь подтвердил, что субъекты РФ не должны повторять идентичные положения, признанные не соответствующими Конституции и потому утратившие силу.

Правовой характер основных мер по защите атмосферного воздуха от загрязнения, разграничение полномочий по осуществлению мониторинга атмосферного воздуха, неотъемлемая связь атмосферного воздуха с другими компонентами природной среды предполагают не только разграничение, но и объединение, разнообразие усилий сообщества по совершенствованию правового, организационного, экономического механизмом охраны атмосферного воздуха.

Постановлением Кабинета Министров Республики Башкортостан от 07.05.1996 № 162 «О республиканской комплексной программе "Экологическая безопасность Республики Башкортостан на период 1996—2000 годов"» предусматривались меры по охране атмосферного воздуха.

Нередко в целях уменьшения выбросов вредных загрязняющих веществ в атмосферный воздух принимают акты об упорядочении транспортного движения в крупных городах. В городе Москве разработан и осуществляется план приостановления деятельности предприятий, наиболее загрязняющих атмосферу, на случай повышения температуры и усиления юго-восточного ветра в целях предупреждения угрозы для жизни и здоровья людей в результате загрязнения атмосферного воздуха.

Договорные формы охраны атмосферного воздуха приобретают все большее значение: договоры заключаются между различными государствами, между органами исполнительной власти РФ и ее субъектов. Соглашение между Прави-

тельством РФ и Правительством Республики Башкортостан о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий в области охраны окружающей среды и использовании природных ресурсов учитывало требования охраны атмосферного воздуха.

Подписан договор между Республикой Башкортостан и Республикой Татарстан о сотрудничестве в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности на сопредельных территориях, которым ставились и частично решались и задачи охраны атмосферного воздуха.

17.3. Предупреждение шумовых и радиационных загрязнений

Российское право более трех десятков лет назад одним из первых предусмотрело предупреждение таких видов вредных физических воздействий на окружающую среду и атмосферный воздух, как шумы и радиация, и подвергло общественные отношения по поводу них правовому регулированию.

Предупреждение и устранение звуковых колебаний. Нормативы предельно допустимых уровней шума, вибрации и иных вредных физических воздействий через атмосферу устанавливают на уровне, обеспечивающем сохранение здоровья и трудоспособности людей, охрану растительного и животного мира, благоприятную для жизни окружающую среду. Отдельные виды вредного физического воздействия на атмосферный воздух могут допускаться на основании специальных разрешений.

Санитарными нормами установлено, что уровень допустимого шума на территории жилой застройки не должен превышать 60 дБ (децибелов), а в ночное время с 23 до 7 часов — 45 дБ. Для санаторно-курортных зон эти нормативы составляют соответственно 40 и 30 дБ.

В целях борьбы с производственными и иными шумами следует осуществлять внедрение малозумных технологических процессов; улучшение конструкций транспортных средств и их эксплуатации, содержания железнодорожных и трамвайных путей, автомобильных дорог и уличных покрытий; размещение аэродромов и аэропортов, промышленных сооружений и оборудования на необходимом расстоянии от

населенных пунктов и районов жилой застройки; улучшение планировки и застройки городов и других населенных пунктов; предупреждение и снижение бытовых шумов.

Уровень шумового загрязнения атмосферного воздуха во многом зависит от граждан: они обязаны соблюдать правила тишины в квартирах, во дворах жилых домов, на улицах и площадях городов, в местах отдыха и других общественных местах, особенно в вечернее и ночное время, отведенное для сна — обычно после 22 часов и до 7—8 часов утра. Эти правила принимают субъекты РФ или органы местного самоуправления и нередко предусматривают в случае их нарушения штрафы, налагаемые в административном порядке.

Правовая защита от радиационного загрязнения. Содержание радиоактивных веществ следует регулировать не только в атмосфере, но и в земле и других элементах окружающей среды, в продуктах питания, в бытовых предметах. Однако впервые оно подверглось регулированию применительно к атмосферному воздуху. Предельно допустимый уровень радиационного облучения населения устанавливается на уровне, не представляющем опасности для здоровья и генетического фонда человека.

Основополагающим актом в этой области является Федеральный закон «О радиационной безопасности населения». Санитарные правила, нормы, гигиенические нормативы в области обеспечения радиационной безопасности утверждают органы санитарно-эпидемиологического надзора.

Правила радиационной безопасности, регламентирующие требования к обеспечению технической безопасности при работах с радиоактивными веществами и другими источниками ионизирующего излучения, утверждают федеральные органы исполнительной власти по атомному надзору. Указом Президента РФ от 20.05.2004 № 649 создан Ростехнадзор, руководство которым осуществляет Минприроды России.

Федеральным законом используются такие основные понятия, как ионизирующее излучение, естественный радиационный фон, техногенно измененный радиационный фон, эффективная доза, санитарно-защитная зона, радиационная авария, зона наблюдения, необходимые для правовой охраны атмосферного воздуха от радиационного воздействия.

Меры предупреждения негативного радиационного воздействия. Радиационное воздействие объективно ока-

зывает космическое пространство и иные естественные источники излучения. Поэтому технически развитое общество пытается правовыми и иными средствами предупредить, по возможности исключить излишнее излучение и излучение, оказываемое антропогенной, хозяйственной деятельностью.

В этих целях научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в области обращения с источниками ионизирующего облучения, их проектирование, сооружение, изготовление для них технологического оборудования и средств радиационной защиты осуществляют только на основании специальных разрешений (лицензий), выданных органами, уполномоченными на ведение лицензирования. Такой же порядок установлен для работ в области добычи, производства, транспортирования, хранения, использования, обслуживания, утилизации и захоронения источников ионизирующего излучения. Согласно ст. 48 Закона об охране окружающей среды ввоз из других государств в целях хранения или захоронения, затопление, отправка в целях захоронения в космическое пространство радиоактивных отходов и ядерных материалов запрещены.

Организации обязаны: осуществлять контроль за радиационной обстановкой на рабочих местах, в помещениях, на территориях организаций; проводить учет индивидуальных доз облучения работников; проводить подготовку и аттестацию руководителей и исполнителей работ; организовывать проведение медицинских осмотров.

В целях защиты населения от влияния природных радионуклидов следует осуществлять: выбор земельных участков для строительства зданий с учетом уровня выделения радона из почвы и гамма-излучения; проектирование и строительство зданий с учетом предотвращения поступления радона в воздух этих помещений; проведение контроля строительных материалов, приемка зданий в эксплуатацию с учетом уровня содержания радона в воздухе помещений.

Учет индивидуальных доз облучения, полученных гражданами при проведении медицинских рентгенорадиологических процедур и обусловленных естественным радиационным и техногенно измененным радиационным фоном, осуществляют в рамках единой государственной системы контроля и учета индивидуальных доз облучения, создаваемой в порядке, определяемом Правительством РФ.

17.4. Охрана озонового слоя Земли

Согласно ст. 4 и 54 Закона об охране окружающей среды охране от загрязнения, порчи, истощения, деградации, уничтожения на территории России подлежит озоновый слой атмосферы.

Значение озонового слоя. В середине XX в. 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. Фатальным станет воздействие ультрафиолетового излучения на биомассу планктона — главного производителя кислорода, на все живое, произрастающее и двигающееся на Земле.

Большое значение имеет озоновый слой для поддержания температурного баланса на Земле, сочетая в себе парниковые и антипарниковые свойства. Озоновый слой — активный участник формирования погоды, служит аккумулятором и преобразователем энергии, вносимой в атмосферу волновым излучением Солнца.

Человек воздействует на озоновый слой различными способами: проведением ядерных взрывов, полетами высотных самолетов, запусками космических аппаратов, производством и функционированием холодильных агрегатов и бытовых аэрозолей.

Наиболее опасными загрязнителями атмосферы и озонового слоя, по мнению специалистов, являются промышленные выбросы (ежегодно в атмосферу выбрасывается более 300 млн т оксида и диоксида серы, 50 млн т оксида азота, 300 тыс. т свинца; к ним присоединяются продукты сгорания топлива на транспорте — каждый автомобиль выбрасывает за год 1 кг свинца, воздушный лайнер за 7 часов полета сжигает 35 т кислорода, необходимого для образования озона).

В результате этого озоновый слой начинает истончаться по сравнению со своим естественным состоянием, а при некоторых условиях над определенными территориями и вовсе исчезать — появляются озоновые дыры, чреватые необратимыми последствиями. Сначала они наблюдались ближе

к южному полюсу Земли, но недавно были замечены и над азиатской частью России.

Международно-правовые меры охраны озонового слоя. 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 на ультрафиолетовую радиацию и на 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 принято решение о взаимном информировании государств о производстве и использовании этих веществ, о принимаемых мерах. Впервые официально было заявлено о пагубном воздействии изменений озонового слоя на здоровье людей и окружающую среду и о необходимости международного сотрудничества по проблемам охраны озона.

Решающим стало подписание Монреальского протокола в 1987 г., согласно которому должен быть установлен контроль за производством и использованием фреонов и хлорфторуглеродов, по мнению ученых, наиболее разрушающих озоновый слой Земли. Протокол подписали более 70 стран, в том числе Россия.

Многое еще остается неясным — является ли нарушение озонового слоя необратимой катастрофой для земной цивилизации или дело можно поправить? Какие именно причины служат разрушению озонового слоя? Можно ли их выявить и устранить?

Выполнение принятых международным сообществом решений поставлено под угрозу из-за несоблюдения рядом государств нормативов сокращения производства влияющих на озон веществ, недостаточности международного контроля (Китай и Индия вообще не подписали Монреальский протокол).

Российское законодательство об охране озонового слоя. Согласно Закону об охране окружающей среды охрану озонового слоя атмосферы от экологически опасных изменений следует обеспечивать посредством регулирования производства и использования веществ, разрушающих озоновый слой атмосферы, в соответствии с международными договорами РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, а также законодательством РФ.

Предупреждение опасных изменений озонового слоя Земли обеспечивается:

— организацией наблюдения, учета и контроля изменения состояния климата, озонового слоя под влиянием хозяйственной деятельности и иных процессов;

— установлением и соблюдением нормативов предельно допустимых выбросов вредных веществ, воздействующих на состояние климата и озонового слоя;

— регулированием производства и использования в быту химических веществ, разрушающих озоновый слой;

— применением мер ответственности за нарушения этих требований.

Список веществ и отходов производства, вредно воздействующих на состояние озонового слоя, утверждают специально уполномоченные государственные органы РФ в области охраны окружающей среды и сообщают всем министерствам, агентствам, службам, предприятиям, учреждениям, организациям.

Сыграли свою роль постановления Правительства РФ от 08.05.1996 № 563 «О регулировании ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции», от 05.05.1999 № 490 «Об усилении мер государственного регулирования производства и потребления озоноразрушающих веществ в Российской Федерации», от 09.12.1999 № 1368 «Об усилении мер государственного регулирования ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции».

В настоящее время приобретает актуальность подписание и выполнение требований Киотского протокола, предусматривающего выделение странам квот на возможность загрязнения глобальной атмосферы. В случае неиспользования своей квоты государство, вероятно, сможет ее уступить каким-либо образом, например продать другому государству-загрязнителю.

Приобретение атмосферы над своей территорией в собственности, торговля воздухом, таким образом, приобретают не только фантастические, но и, по мнению ряда специалистов, реальные очертания. Россия подписала и ратифицировала этот протокол, в связи с чем предстоит серьезное обновление законодательства об охране атмосферного воздуха и ужесточение требований к его охране. К сожалению, США (основной загрязнитель) этот протокол не подписали.

Проблема сохранения озонового слоя показывает, что власть человека над природой не является всеильной и он должен вовремя осмыслить свою роль во Вселенной и, возможно, кое-где сдержать технический прогресс, приносящий не только блага, но и загрязнения, порой необратимые.

Глобальная озоновая, околокосмическая, экологическая катастрофа, как и ядерное загрязнение, может коснуться всех и каждого. Однако кажущаяся отрешенность этих проблем от сиюминутных забот затрудняет и отодвигает их решение, а экономический кризис перечеркивает достигнутые международные договоренности и национальные предписания.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем особенности правовой охраны атмосферного воздуха?
2. Каковы значение и структура мониторинга атмосферного воздуха?
3. Как осуществляется охрана окружающей среды от негативного физического воздействия?
4. Каковы проблемы охраны озонового слоя Земли согласно Киотскому протоколу, подписанному и ратифицированному Россией?

Литература

1. *Бринчук, М. М.* Правовая охрана атмосферного воздуха. — М., 1986.
2. *Габитов, Р. Х.* Воздухоохранное право. — Уфа : БГУ, 1999.
3. Комментарий к Федеральному закону «Об охране атмосферного воздуха» / под ред. С. А. Боголюбова. — М. : Юстициформ, 2002.
4. *Роун, Ш.* Озоновый кризис. Пятнадцатилетняя эволюция неожиданной глобальной опасности. — М., 1993.

Глава 18. ОСОБО ОХРАНЯЕМЫЕ ПРИРОДНЫЕ ТЕРРИТОРИИ И ОБЪЕКТЫ

Человек активно вмешивается в происходящие в природе процессы. При этом он либо эксплуатирует природные ресурсы, оказывает негативное воздействие на окружающую среду, либо воздействует на окружающую среду положительно: очищает реки, восстанавливает леса, устанавливает очистные сооружения, осуществляет рекультивацию земель, нарушенных в процессе недропользования.

Однако есть еще одна форма охраны окружающей среды, которая применяется во всем мире и доказала свою эффективность на практике. Она заключается в сохранении природных комплексов и отдельных природных объектов на территориях и акваториях путем определения границ таких территорий и установления на них режима ограниченной хозяйственной и иной деятельности.

18.1. Понятие особо охраняемых природных территорий и объектов

В соответствии с Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» особо охраняемые природные территории (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. ООПТ относят к объектам общенационального достояния.

Объекты особой охраны. Согласно ст. 4 Закона об охране окружающей среды особой охране подлежат особо охраняемые природные территории и объекты. Требование ука-

занного Федерального закона об особой охране названных объектов реализовано в законодательстве путем установления повышенных требований к их охране и использованию. В определенных случаях запрещается любая хозяйственная деятельность на территории ООПТ.

Категории и виды особо охраняемых природных территорий. В соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» установлены следующие категории и виды ООПТ: 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.

Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления могут устанавливать и иные категории ООПТ, например территории, на которых находятся зеленые зоны, городские леса, городские парки, памятники садово-паркового искусства, охраняемые береговые линии, речные системы, природные ландшафты, биологические станции, микрзаповедники. 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.

Формы собственности на особо охраняемые природные территории. ООПТ могут иметь федеральное, региональное или местное значение. Территории государственных природных заповедников и национальных парков относятся к ООПТ федерального значения и являются федеральной собственностью. Территории государственных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов могут быть отнесены либо к ООПТ федерального значения, либо к ООПТ регионального значения и соответственно находятся либо в федеральной собственности, либо в собственности субъекта РФ. Природные парки являются ООПТ регионального значения и являются собственностью субъекта РФ. Лечебно-оздоровительные местности и курорты могут объявляться ООПТ местного значения и находиться в собственности муниципальных образований.

Порядок образования особо охраняемых природных территорий. Для создания особо охраняемых природных

территорий формируется пакет документов: материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий федерального или регионального значения. Указанные материалы подлежат государственной экологической экспертизе соответственно федерального (для ООПТ федерального значения) или регионального уровня (для ООПТ регионального и местного значения).

Государственные природные заповедники и национальные парки учреждаются постановлениями Правительства РФ, принимаемыми по представлению федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды. Расширение территории государственного природного заповедника производят в том же порядке. Например, на основании постановления Правительства РФ и приказа Минприроды России на территории Корякского автономного округа создан государственный природный заповедник «Корякский» общей площадью 327 156 га, в том числе в прибрежной акватории Берингова моря площадью 83 000 га. В соответствии с постановлением Правительства РФ учрежден национальный парк «Лосинный остров» общей площадью 12 881 га.

Государственные природные заповедники, национальные парки и природные парки являются не только видом ООПТ, но и природоохранными учреждениями, финансируемыми за счет средств федерального бюджета. Они имеют право иметь собственную символику (флаги, вымпелы, эмблемы). Решение об образовании природных парков принимают органы государственной власти субъектов РФ по представлению федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды. Финансирование природных парков возлагается на субъекты РФ.

Государственные природные заказники федерального значения учреждаются решением Правительства РФ на основании представления федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды. Государственные природные заказники регионального значения образуются органами исполнительной власти субъектов РФ по согласованию с органами местного самоуправления. Государственные природные заказники федерального или регионального значения финансируются за счет средств

соответственно федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

Например, на основании постановления Правительства РФ от 21.11.2000 № 876 принято решение об учреждении государственного природного заказника федерального значения «Красный Яр» общей площадью 4920 га на территории Усть-Ордынского Бурятского автономного округа без изъятия земельных участков у пользователей, владельцев и собственников. Постановлением Правительства Республики Дагестан принято решение об организации в Ногайском районе государственного биологического заказника республиканского значения «Ногайский» на площади 10 000 га.

Природные объекты и комплексы объявляются памятниками природы федерального или регионального значения, а территории, занятые ими, — ООПТ федерального или регионального значения соответственно Правительством РФ по представлению федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды или органов государственной власти субъектов РФ, которые утверждают границы и определяют режим особой охраны территорий памятников природы, находящихся в их ведении. Например, в соответствии с постановлением Правительства РФ остров Малый Жемчужный, расположенный в северной части Каспийского моря, объявлен памятником природы федерального значения, а территория острова — ООПТ федерального значения. На основании постановления Кабинета Министров Республики Татарстан образован государственный памятник природы «Аю Урманы» республиканского значения, по периметру его территории создана 500-метровая охранная зона, установлены границы памятника природы «Аю Урманы» и его охранной зоны, утвержден режим его охранной зоны.

Дендрологические парки и ботанические сады федерального и регионального значения образуются соответственно решениями федеральных органов исполнительной власти или представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. Например, в Липецкой области образован дендрологический парк федерального значения «Лесостепная опытно-селекционная станция».

Присвоение территориям статуса лечебно-оздоровительной местности или курорта происходит в зависимости от ее значения Правительством РФ, соответствующим органом

исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления на основании специальных курортологических, гидрогеологических и других исследований. Так, например, постановлениями Правительства РФ утверждены положения об особо охраняемом эколого-курортном регионе Российской Федерации — Кавказских Минеральных Водах и его администрации и о курорте федерального значения «Белокуриха».

18.2. Особенности охраны и использования особо охраняемых природных территорий и объектов

Охрана особо охраняемых природных территорий и объектов осуществляется посредством как реализации общих принципов и норм экологического законодательства, так и через собственные правовые механизмы, такие как кадастр, экологический контроль, а также с помощью обязательных требований иного законодательства, в частности земельного.

Особенности кадастра особо охраняемых природных территорий. В целях оценки состояния природно-заповедного фонда, определения перспектив развития сети данных территорий, повышения эффективности государственного контроля за соблюдением соответствующего режима, а также учета данных территорий при планировании социально-экономического развития регионов уполномоченные органы ведут государственный кадастр ООПТ, который 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 постановлением Правительства РФ от 19.10.1996 № 1249 «О порядке ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий». Государственный кадастр ООПТ является официальным документом, который содержит регулярно обновляемые сведения о всех ООПТ федерального, регионального и местного значения. Государственный кадастр ООПТ ведут по единым правилам с использованием унифицированных форм хранения информации и соблюдением принципов совместимости и

сопоставимости с государственными кадастрами природных ресурсов.

Государственный кадастр по ООПТ федерального значения, являющимся федеральной собственностью, ведут федеральные органы исполнительной власти и организации, в ведении и управлении которых находятся такие природные территории; по ООПТ регионального значения, являющимся собственностью субъектов РФ, — органы исполнительной власти субъектов РФ; по ООПТ местного значения, являющимся собственностью муниципальных образований, — органы местного самоуправления.

Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» особое внимание уделяет контролю и охране природных комплексов и объектов на территориях государственных природных заповедников и национальных парков, которые осуществляет специальная государственная инспекция по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков, работники которой входят в штат соответствующих природоохранных учреждений.

Государственные инспектора по охране особо охраняемых природных территорий. Директора государственных природных заповедников и национальных парков и их заместители являются соответственно главными государственными инспекторами и их заместителями по охране территорий этих государственных природных заповедников и национальных парков. Работники государственных природных заповедников и национальных парков, являющиеся государственными инспекторами по охране территорий этих государственных природных заповедников и национальных парков, имеют, в частности, полномочия проверять у лиц, находящихся на территориях государственных природных заповедников и национальных парков, разрешение на право пребывания на указанных ООПТ; проверять документы на право осуществления природопользования и иной деятельности на прилегающих к территориям государственных природных заповедников и национальных парков территориях охранных зон; направлять материалы о привлечении лиц, виновных в нарушениях установленного режима государственных природных заповедников и национальных парков, к административной ответственности; изымать у нарушителей законодательства РФ об ООПТ продукцию и орудия незаконного природопользования, транспортные средства,

а также соответствующие документы; беспрепятственно посещать любые объекты, находящиеся на территориях государственных природных заповедников, национальных парков, их охранных зон, для проверки соблюдения требований законодательства РФ об ООПТ.

Главным государственным инспекторам и их заместителям по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков предоставляются также дополнительные полномочия, например право предъявлять иски физическим и юридическим лицам о взыскании в пользу государственных природных заповедников и национальных парков средств в счет возмещения ущерба, нанесенного природным комплексам и объектам государственных природных заповедников, национальных парков, их охранных зон в результате нарушений установленного режима государственных природных заповедников и национальных парков.

Государственные инспектора по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков при исполнении служебных обязанностей имеют право применять в установленном порядке специальные средства — наручники, резиновые палки, слезоточивый газ, служебных собак, устройства для принудительной остановки транспорта. Государственным инспекторам по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков при осуществлении возложенных на них задач разрешено ношение служебного огнестрельного оружия при исполнении служебных обязанностей. Их обеспечивают бронжилетами и другими средствами индивидуальной защиты. Государственные инспектора по охране ООПТ подлежат государственной защите.

Земли особо охраняемых территорий и объектов. Отношения в сфере создания, охраны и использования особо охраняемых природных территорий и объектов регулируют также иные федеральные законы. В частности, ЗК в гл. XVII установил самостоятельную категорию земель: земли особо охраняемых территорий и объектов. В соответствии со ст. 94 ЗК к землям особо охраняемых территорий относятся земли, которые имеют особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, которые изъяты в соответствии с постановлениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ или

решениями органов местного самоуправления полностью или частично из хозяйственного использования и оборота и для которых установлен особый правовой режим. К землям особо охраняемых территорий относятся земли ООПТ, в том числе лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

Земли ООПТ относятся к объектам общенационального достояния и могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов РФ и в муниципальной собственности. В случаях, предусмотренных федеральными законами, допускается включение в земли ООПТ земельных участков, принадлежащих гражданам и юридическим лицам на праве собственности.

На землях государственных природных заповедников, в том числе биосферных, национальных парков, природных парков, государственных природных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов запрещается деятельность, не связанная с сохранением и изучением природных комплексов и объектов и не предусмотренная федеральными законами и законами субъектов РФ. В пределах земель ООПТ не допускается изъятие земельных участков или иное прекращение прав на землю для нужд, противоречащих их целевому назначению.

В целях защиты земель ООПТ от неблагоприятных антропогенных воздействий на прилегающих к ним земельных участках могут создаваться охранные зоны или округа с регулируемым режимом хозяйственной деятельности. В границах этих зон запрещена деятельность, оказывающая негативное (вредное) воздействие на природные комплексы ООПТ. Границы охранных зон должны быть обозначены специальными информационными знаками. Земельные участки в границах охранных зон у правообладателей не изымаются и используются ими с соблюдением установленного для этих земельных участков особого правового режима.

В целях создания новых и расширения существующих земель ООПТ органы государственной власти субъектов РФ вправе принимать решения о резервировании земель, которые предполагают объявить землями ООПТ, с последующим изъятием таких земель, в том числе путем выкупа, и об ограничении на них хозяйственной деятельности.

На землях ООПТ федерального значения запрещено, в частности, предоставление садоводческих и дачных участков; строительство федеральных автомобильных дорог, тру-

бопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций, а также строительство и эксплуатация промышленных, хозяйственных и жилых объектов, не связанных с функционированием ООПТ.

Земли, в пределах которых имеются природные объекты и объекты культурного наследия, представляющие особую научную, историко-культурную ценность (типичные или редкие ландшафты, культурные ландшафты, сообщества растительных, животных организмов, редкие геологические образования, земельные участки, предназначенные для осуществления деятельности научно-исследовательских организаций), относят к особо ценным землям. На собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов таких земельных участков возлагают обязанности по их сохранению.

Законодательство об ООПТ постоянно развивается и совершенствуется. При этом предлагаются различные варианты изменения Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях». Например, обсуждается возможность создания и установления правового режима охраны государственных природных заповедников и национальных парков не подзаконными нормативными актами Правительства РФ, а отдельными федеральными законами, упразднения категории земель особо охраняемых территорий и объектов. Также есть мнение о необходимости закрепления в законодательстве нового определения ООПТ, под которыми предлагается понимать не территории (акватории) с расположенными на них природными комплексами, а режим особой охраны, который устанавливают применительно к определенной территории с фиксированными границами.

18.3. Государственные природные заповедники и национальные парки

Государственные природные заповедники и национальные парки по своему правовому режиму являются наиболее охраняемыми природными территориями. Указанные ООПТ имеют схожий правовой режим, однако государственные природные заповедники обладают наиболее строгим режимом их охраны и использования, что обусловлено целью сохранения этих территорий в первозданном, естественном состоянии.

Заповедники как эталон природы. Государственные природные заповедники — ООПТ, целью создания которых является сохранение и изучение естественного хода природных процессов и явлений, генетического фонда растительного и животного мира, отдельных видов и сообществ растений и животных, типичных и уникальных экологических систем. В Российской Федерации с 1995 по 2007 г. количество государственных природных заповедников увеличилось с 93 до 101.

На территории государственных природных заповедников полностью изымаются из хозяйственного использования особо охраняемые природные комплексы и объекты (земля, воды, недра, растительный и животный мир), имеющие природоохранное, научное, эколого-просветительское значение как образцы естественной природной среды, типичные или редкие ландшафты, места сохранения генетического фонда растительного и животного мира.

Важным является правило о том, что запрещено изъятие или иное прекращение прав на земельные участки и другие природные ресурсы, которые включают в государственные природные заповедники, а природные ресурсы и недвижимое имущество государственных природных заповедников полностью изымают из оборота (они не могут отчуждаться и переходить от одного лица к другому иными способами).

Государственные природные заповедники функционируют на основании положений, которые утверждает федеральный орган исполнительной власти в области охраны окружающей среды. Задачи государственных природных заповедников: сохранение биологического разнообразия и поддержание в естественном состоянии охраняемых природных комплексов и объектов как эталонов природы; организация и проведение научных исследований, включая ведение летописи природы; осуществление экологического мониторинга; экологическое просвещение и др.

Особым статусом и задачами обладают биосферные заповедники, которые включены в международную систему биосферных резерватов, осуществляющих глобальный экологический мониторинг. В целях проведения экологического мониторинга и научных исследований к территории государственных природных биосферных заповедников могут присоединяться территории биосферных полигонов. Примером биосферного заповедника является Кавказ-

ский государственный природный биосферный заповедник, включающий Латонакский биосферный полигон.

Особенности правового режима охраны заповедников. Государственные природные заповедники обладают самым строгим режимом охраны по сравнению с иными ООПТ. На их территории запрещена любая деятельность, противоречащая задачам государственного природного заповедника и режиму особой охраны его территории, в частности сенокосение, пастьба скота, размещение ульев и пчел, сбор и заготовка дикорастущих плодов, ягод, грибов, орехов, семян, цветов; строительство зданий и сооружений, дорог и путепроводов, линий электропередачи и прочих коммуникаций; промысловая, спортивная и любительская охота; транзитный прогон домашних животных; нахождение, проход и проезд посторонних лиц и автотранспорта вне дорог и водных путей общего пользования; пролет самолетов и вертолетов ниже 2000 м над сушей и водным пространством без согласования с заповедником или контролирующими природоохранными органами, а также преодоление самолетами над территорией заповедника звукового барьера.

Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» допускает ограниченное число видов деятельности на территории государственного природного заповедника, например сохранение, восстановление и предотвращение изменений в естественном состоянии природных комплексов и их компонентов в результате антропогенного воздействия; поддержание условий, обеспечивающих санитарную и противопожарную безопасность; осуществление экологического мониторинга.

На территории государственных природных заповедников могут выделяться участки, на которых исключается всякое вмешательство человека в природные процессы. Пребывание на территории государственных природных заповедников иных лиц, кроме работников заповедника или должностных лиц, являющихся сотрудниками органов, в ведении которых находятся данные заповедники, допускается только при наличии разрешений. Самостоятельной разновидностью государственных заповедников являются государственные биосферные заповедники, которые входят в международную систему биосферных резерватов, осуществляющих глобальный экологический мониторинг.

Просветительское значение национального парка. Национальные парки являются ООПТ, в состав которых вклю-

чаются природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую, эстетическую ценность и предназначенные для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях, для регулируемого туризма. В России в 1995 г. функционировало 30 национальных парков площадью 6,3 млн га, а к 2007 г. — уже 35 площадью 6,8 млн га.

Земля, воды, недра, растительный и животный мир, находящиеся на территории национальных парков, предоставляются в пользование (владение) национальным паркам. В отдельных случаях в границах национальных парков могут находиться земельные участки иных пользователей и собственников. Национальные парки функционируют на основании положений, утверждаемых государственным органом, в ведении которого они находятся, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды. Вокруг национального парка создается охранная зона с ограниченным режимом природопользования.

Основные задачи национальных парков: сохранение природных комплексов, уникальных и эталонных природных участков и объектов, историко-культурных объектов; экологическое просвещение населения; создание условий для регулируемого туризма и отдыха; разработка и внедрение научных методов охраны природы и экологического просвещения; осуществление экологического мониторинга; восстановление нарушенных природных и историко-культурных комплексов и объектов.

Особенности правового режима охраны национальных парков. На территориях национальных парков устанавливаются различный режим особой охраны с учетом их природных, историко-культурных и иных особенностей. С этой целью выделяются различные функциональные зоны, в том числе: заповедная, в пределах которой запрещены любая хозяйственная деятельность и рекреационное использование территории; особо охраняемая, в пределах которой обеспечивают условия для сохранения природных комплексов и объектов и на территории которой допускается строго регулируемое посещение; познавательного туризма, предназначенная для организации экологического просвещения и ознакомления с достопримечательными объектами национального парка; рекреационная, предназначенная для отдыха, развития физической культуры и спорта; охраны

историко-культурных объектов, в пределах которой обеспечиваются условия для их сохранения; обслуживания посетителей, предназначенная для размещения мест ночлега, палаточных лагерей и иных объектов туристского сервиса, культурного, бытового и информационного обслуживания посетителей; хозяйственного назначения, в пределах которой осуществляют хозяйственную деятельность, необходимую для обеспечения функционирования национального парка.

На территориях национальных парков запрещена 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 том числе: разведка и разработка полезных ископаемых; деятельность, влекущая за собой нарушение почвенного покрова и геологических обнажений; деятельность, влекущая за собой изменения гидрологического режима; предоставление на территориях национальных парков садоводческих и дачных участков; строительство магистральных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций, а также строительство и эксплуатация хозяйственных и жилых объектов, не связанных с функционированием национальных парков; рубки главного пользования, проходные рубки, заготовка живицы, промысловые охота и рыболовство, промышленная заготовка дикорастущих растений; деятельность, влекущая за собой нарушение условий обитания объектов растительного и животного мира, сбор биологических коллекций, интродукция живых организмов в целях их акклиматизации; движение и стоянка механизированных транспортных средств, не связанные с функционированием национальных парков, прогон домашних животных вне дорог и водных путей общего пользования и вне специально предусмотренных для этого мест, сплав леса по водотокам и водоемам; организация массовых спортивных и зрелищных мероприятий, организация туристских стоянок и разведение костров за пределами специально предусмотренных для этого мест.

В национальных парках, расположенных в районах проживания коренного населения, допускается выделение зон традиционного экстенсивного природопользования. На этих 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.

18.4. Природные парки и государственные природные заказники

Природные парки и государственные природные заказники создаются для иных целей и обладают менее строгим правовым режимом охраны в отличие от государственных природных заповедников и национальных парков. Природные парки образуют прежде всего в рекреационных целях (для целей ограниченного посещения и отдыха населения), государственные природные заказники создают в целях охраны определенного природного объекта или природного комплекса.

Рекреационное значение природного парка. Природные парки являются ООПТ, в состав которых включают природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность и предназначенные для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях. На природные парки возлагают задачи сохранения природной среды, природных ландшафтов; создания условий для отдыха (в том числе массового) и сохранения рекреационных ресурсов; разработки и внедрения эффективных методов охраны природы и поддержания экологического баланса в условиях рекреационного использования территорий природных парков.

Сохранение природного комплекса в заказнике. Государственными природными заказниками являются территории (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического баланса. Законодательством предусмотрены различные виды государственных природных заказников: комплексные (ландшафтные), предназначенные для сохранения и восстановления природных комплексов (природных ландшафтов); биологические (ботанические и зоологические), предназначенные для сохранения и восстановления редких и исчезающих видов растений и животных, в том числе ценных видов в хозяйственном, научном и культурном отношении; палеонтологические, предназначенные для сохранения ископаемых объектов;

гидрологические (болотные, озерные, речные, морские), предназначенные для сохранения и восстановления ценных водных объектов и экологических систем; геологические, предназначенные для сохранения ценных объектов и комплексов неживой природы.

Особенности правового режима охраны природных парков и заказников. На территориях природных парков устанавливаются различные режимы особой охраны и использования в зависимости от экологической и рекреационной ценности природных участков; могут быть выделены природоохранные, рекреационные, агрохозяйственные и иные функциональные зоны, включая зоны охраны историко-культурных комплексов и объектов.

В пределах границ природных парков запрещена 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. В границах природных парков могут быть запрещены или ограничены виды деятельности, влекущие за собой снижение экологической, эстетической, культурной и рекреационной ценности их территорий. На территориях государственных природных заказников постоянно или временно запрещают или ограничивают любую деятельность, если она противоречит целям создания государственных природных заказников или причиняет вред природным комплексам и их компонентам.

18.5. Памятники природы, дендрологические парки и ботанические сады

Памятники природы, дендрологические парки и ботанические сады создают с целью сохранения отдельных природных объектов (например, редких растений), а также в просветительских и рекреационных целях. Однако их правовой режим различен. Если статус памятника природы присваивается определенному природному объекту и вокруг него создается охранная зона, то применительно к территории дендрологических парков и ботанических садов особой правовой охране подлежит территория дендрологического парка или ботанического сада в комплексе с коллекциями редких растений.

Уникальность памятника природы. Памятники природы — уникальные, невосполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношении природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения. Памятниками природы могут быть объявлены участки суши и водного пространства, а также одиночные природные объекты, в том числе: участки живописных местностей; эталонные участки нетронутой природы; участки с преобладанием культурного ландшафта (старинные парки, аллеи, каналы, древние копи); места произрастания и обитания ценных, реликтовых, малочисленных, редких и исчезающих видов растений и животных; уникальные формы рельефа и связанные с ним природные ландшафты (горы, группы скал, ущелья, каньоны, группы пещер, ледниковые цирки и торговые долины, моренно-валунные гряды, дюны, барханы, гигантские наледи, гидролаколлиты); береговые объекты (косы, перешейки, полуострова, острова, лагуны, бухты); отдельные объекты живой и неживой природы (места гнездования птиц, деревья-долгожители и имеющие историко-мемориальное значение, растения причудливых форм, единичные экземпляры экзотов и реликтов, вулканы, холмы, ледники, валуны, водопады, гейзеры, родники, истоки рек, скалы, утесы, останцы, проявления карста, пещеры, гроты).

Коллекционное значение дендрологических парков и ботанических садов. Задачей дендрологических парков и ботанических садов является создание специальных коллекций растений в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира, а также осуществление научной, учебной и просветительской деятельности.

Особенности правового режима охраны памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов. На территориях, на которых находятся памятники природы, и в границах их охранных зон запрещена всякая деятельность, влекущая за собой нарушение сохранности памятников природы. На каждый памятник природы заводят паспорт, оформляемый специально уполномоченными на то государственными органами РФ в области охраны окружающей природной среды и утверждаемый решением соответствующего органа исполнительной власти об объявлении природных комплексов или объектов памятниками природы. Собственники, владельцы и пользователи земельных участков, на которых находятся памятники природы, принимают на себя обязательства по обеспечению режима

особой охраны памятников природы. Их расходы на обеспечение установленного режима особой охраны памятников природы возмещают за счет средств федерального бюджета, а также средств внебюджетных фондов.

Территории дендрологических парков и ботанических садов могут быть разделены на различные функциональные зоны, в том числе 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; административную.

18.6. Лечебно-оздоровительные местности и курорты.

Красная книга

Лечебно-оздоровительные местности и курорты всегда привлекали людей, стремящихся улучшить состояние здоровья или просто отдохнуть. Вместе с тем законодательство рассматривает указанные территории не только как место отдыха, но и как ООПТ со специальным правовым режимом, заключающимся в ограничении хозяйственной и иной деятельности, способной оказать негативное воздействие на природные лечебные ресурсы. Многие особо охраняемые объекты природы (объекты животного и растительного мира) подлежат правовой охране не только в границах ООПТ, но и как самостоятельный объект правовой охраны посредством их включения в красные книги РФ и субъектов РФ.

Назначение лечебно-оздоровительной местности и курорта. Согласно Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях» территории (акватории), пригодные для организации лечения и профилактики заболеваний, а также отдыха населения и обладающие природными лечебными ресурсами (минеральные воды, лечебные грязи, рана лиманов и озер, лечебный климат, пляжи, части акваторий и внутренних морей, другие природные объекты и условия), могут быть отнесены к лечебно-оздоровительным местностям.

Курортами являются освоенные и используемые в лечебно-профилактических целях территории, которые обладают природными лечебными ресурсами, а также располагают необходимыми для их эксплуатации зданиями и сооруже-

ниями, включая объекты инфраструктуры. Территория с компактно расположенными на ней курортами, объединенная общим округом санитарной (горно-санитарной) охраны, признается курортным регионом (районом). Все выявленные и учтенные природные лечебные ресурсы, лечебно-оздоровительные местности, а также курорты и курортные регионы (районы) составляют курортный фонд РФ.

Необходимость правовой охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов обусловлена целями их рационального использования и обеспечения сохранения их природных лечебных ресурсов и оздоровительных свойств. Для этого в границах лечебно-оздоровительных местностей и курортов запрещена (ограничена) деятельность, которая может привести к ухудшению качества и истощению природных ресурсов и объектов, обладающих лечебными свойствами.

Округа санитарной и горно-санитарной охраны. В целях сохранения природных факторов, благоприятных для организации лечения и профилактики заболеваний населения, на территориях лечебно-оздоровительных местностей и курортов организуют округа санитарной или горно-санитарной охраны, внешний контур которых является границей лечебно-оздоровительной местности или курорта.

Для лечебно-оздоровительных местностей и курортов, где природные лечебные ресурсы относятся к недрам (минеральные воды, лечебные грязи и др.), устанавливают округа горно-санитарной охраны. В остальных случаях устанавливают округа санитарной охраны. В составе округа санитарной (горно-санитарной) охраны выделяют до трех зон.

На территории первой зоны запрещают 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 запрещают размещение объектов и сооружений, не связанных непосредственно с созданием и развитием сферы курортного лечения и отдыха, а также проведение работ, оказывающих негативное воздействие на природные лечебные ресурсы и окружающую среду в целом.

На территории третьей зоны вводят ограничения на размещение промышленных и сельскохозяйственных органи-

заций и сооружений, а также на осуществление иной хозяйственной деятельности.

Особенности правового режима охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов. Помимо Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» отношения, связанные с охраной и функционированием лечебно-оздоровительных местностей и курортов, регулирует Федеральный закон от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», в соответствии с которым природные лечебные ресурсы, лечебно-оздоровительные местности и курорты являются национальным достоянием народов РФ, предназначены для лечения и отдыха населения и относятся соответственно к особо охраняемым природным объектам и территориям, имеющим свои особенности в использовании и защите.

Природные лечебные ресурсы являются государственной собственностью Российской Федерации или ее субъектов. Природные лечебные ресурсы могут предоставляться юридическим и физическим лицам для лечения и профилактики заболеваний, а также в целях отдыха. Минеральные воды могут использоваться также для промышленного розлива. Предоставление природных лечебных ресурсов для иных целей не допускается. Природные лечебные ресурсы предоставляются на основании лицензий в порядке, определенном Правительством РФ.

Красная книга. Помимо охраны ООПТ экологическое законодательство предусматривает особые меры по правовой охране иных природных объектов, в первую очередь редких и находящихся под угрозой исчезновения растений и почв. В целях охраны и учета редких и находящихся под угрозой исчезновения растений ведется Красная книга РФ и красные книги субъектов РФ. Растения, животные и другие организмы, занесенные в красные книги, изъяты из хозяйственного использования. Красная книга РФ ведется на основе систематически обновляемых данных о состоянии и распространении редких и находящихся под угрозой исчезновения видов дикорастущих растений и грибов, произрастающих на территории РФ, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ.

Красная книга РФ является официальным документом, содержащим свод сведений об указанных объектах расти-

тельного мира, а также о необходимых мерах по их охране и восстановлению. Издание Красной книги РФ осуществляют не реже одного раза в десять лет. С целью учета и охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения почв законодательством предусмотрено ведение Красной книги почв РФ и красных книг почв субъектов РФ.

Вопросы для самоконтроля

1. Каково экологическое значение особо охраняемых природных территорий и объектов?
2. Какие правовые средства охраны особо охраняемых природных территорий и объектов предусмотрены законодательством?
3. Как осуществляется охрана особо охраняемых природных территорий и объектов в законодательстве зарубежных государств?
4. Какие виды юридической ответственности за нарушение режима охраны особо охраняемых природных территорий и объектов предусмотрены законодательством?

Литература

1. *Емельянова, В. Г.* Охрана заповедников, заказников, памятников природы. — М.: Юрид. лит., 1975.
2. *Галиновская, Е. А., Никитин, Н. В., Пономарев, М. В.* Комментарий к Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях» (постатейный). — М.: ЗАО Юстицинформ, 2006.
3. *Казанник, А. И.* Административно-правовая охрана природы бассейна озера Байкал. — Иркутск : Восточно-Сибирское книжное издательство, 1977.
4. *Степанницкий, В. Б.* Комментарий к Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях». — М., 1997.