

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИМЕНИ В.Я. КИКОТЯ»

С. А. Анохин
М.-С.З. Ильясов
Ю. А. Иванова и др.

ПРАВОВАЯ ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Курс лекций

Москва
2017

ББК 67.407

П68

Правовая охрана окружающей среды : курс лекций / С. А. Анохин ; М.-С.З. Ильясов ; Ю. А. Иванова ; О. В. Березко ; Е. С. Левкина. – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2017. – 218 с. – ISBN 978-5-9694-0391-8.

Целью настоящей работы является выработка у обучаемых системного представления о данной отрасли права в целом, знания основных институтов экологического права, приобретения теоретических знаний и практических навыков, что должно обеспечить будущему специалисту умение самостоятельно анализировать связь окружающей среды и общества.

Курс предназначен для расширенной и эрудированной подготовки курсантов к сдаче экзаменов по данной дисциплине.

ББК 67.407

Рецензенты: профессор кафедры подготовки сотрудников в сфере миграции ВИПК МВД России доктор юридических наук, профессор **А. В. Куракин**; начальник кафедры гражданско-правовых и экономических дисциплин Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова кандидат юридических наук, доцент **С. К. Жилиева**.

ISBN 978-5-9694-0391-8

© Московский университет МВД России
имени В.Я. Кикотя, 2017

© Анохин С. А., 2017

© Ильясов М.-С.З., 2017

© Иванова Ю. А., 2017

© Березко О. В., 2017

© Левкина Е. С., 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	6
Лекция 1. Предмет, метод, система экологического права	
Источники экологического права.	8
1. Понятие и сущность экологического права	8
2. Предмет и метод экологического права	14
3. Система и источники экологического права.....	18
4. Экологические правоотношения	21
Лекция 2. Субъекты и объекты экологического права.	
Право собственности на природные ресурсы и право природопользования..	23
1. Субъекты экологического права, их права и обязанности	23
2. Объекты экологического права – понятие и классификация	28
3. Понятие права собственности на природные ресурсы.	29
4. Субъекты права собственности на землю и природные ресурсы, формы собственности.	30
5. Понятие и содержание права природопользования	36
Лекция 3. Правовые основы государственного управления и экономическое регулирование в области охраны окружающей среды и природопользования	38
1. Понятие и система органов экологического управления	38
2. Планирование и финансирование охраны окружающей среды	42
3. Нормирование в области охраны окружающей среды	45
4. Плата за природопользование. Экологическое страхование ..	49
5. Экологический мониторинг	57
Лекция 4. Оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза	61
1. Оценка воздействия планируемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.....	61
2. Экологическая экспертиза: понятие, цели, виды, субъекты и объекты.	64
3. Организация и проведение государственной экологической экспертизы	71
4. Особенности проведения общественной экологической экспертизы	74
5. Ответственность в области экологической экспертизы	76
Лекция 5. Юридическая ответственность за экологические правонарушения.....	80

1. Понятие и виды юридической ответственности за экологические противоправные деяния.....	80
2. Административная ответственность за экологические правонарушения.....	82
3. Уголовная ответственность за экологические преступления	85
4. Дисциплинарная ответственность за экологические правонарушения.....	87
5. Имущественная ответственность за экологические правонарушения.....	88
Лекция 6. Экологические функции правоохранительных органов и способы защиты экологических прав граждан. .	90
1. Надзор и контроль за природопользованием и охраной окружающей среды.	90
2. Природоохранительная прокуратура (система), формы ее деятельности	97
3. Экологические функции полиции.	101
4. Способы защиты нарушенных экологических прав граждан	104
Лекция 7. Правовая охрана окружающей среды в городах и иных населенных пунктах при осуществлении хозяйственной деятельности.....	111
1. Основные стадии хозяйственной деятельности и общие требования в области охраны окружающей среды для них.....	111
2. Нормативы допустимой антропогенной нагрузки при осуществлении хозяйственной деятельности.....	115
3. Правовая охрана окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления и их классификация.....	119
4. Правовые основы осуществления градостроительной деятельности в городах и иных поселениях при соблюдении требований охраны окружающей среды.....	121
5. Правовые меры обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.	131
6. Правовая охрана зеленого фонда городских и иных населенных пунктов.	134
Лекция 8. Правовой режим особо охраняемых природных территорий и объектов.....	136

1. Понятие и сущность особо охраняемых природных территорий и объектов.....	136
2. История охраны особо охраняемых природных территорий и объектов в России.....	138
3. Правовой режим государственных природных заповедников	140
4. Государственные природные заказники	143
5. Правовой режим национальных и природных парков	145
6. Дендрологические парки и ботанические сады	147
7. Правовой режим памятников природы	148
8. Совершенствование государственного регулирования особо охраняемых природных территорий и объектов.....	149
Лекция 9. Правовой режим использования и охраны отдельных видов природных ресурсов.....	153
1. Правовой режим использования и охраны недр.	153
2. Правовой режим охраны и использования вод	162
3. Правовой режим охраны и использования лесов.....	166
4. Правовой режим охраны и использования животного мира.	171
5. Правовой режим охраны атмосферного воздуха.	177
Лекция 10. Международно-правовой механизм охраны окружающей среды.....	181
1. Общие принципы международного сотрудничества в области природопользования и охраны окружающей среды.....	181
2. Международные организации в области природопользования и охраны окружающей среды	185
3. Международно-правовые акты в области природопользования и охраны окружающей среды	190
Заключение	213
Библиографический список	215

ВВЕДЕНИЕ

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 В. В. Петров, экологическая функция государства возникла вместе с обострением проблемы охраны окружающей 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.

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 окружающую среду. Основной формой реализации функций государства является осуществление правового регулирования отношения 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 компонентов, образуют самостоятельную отрасль российского права – экологическое право.

Цель курса – получение представления об основных ограничениях и запретах при оказании воздействия на окружающую среду, о требованиях к разнообразным видам человеческой деятельности, используемым технологиям и оборудованию, которые обеспечивают поддержание экологической безопасности, об основных средствах восстановления природы и ее улучшения.

Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

- приобретение обучаемыми знаний в сфере правового регулирования эколого-правовых отношений;
- получение знаний о системе источников экологического права;
- ознакомление обучаемых с системой органов государственного надзора за осуществлением хозяйственной и иной деятельности в сфере рационального использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности населения;
- приобретение практических навыков применения природо-охранного законодательства.

Авторы курса лекций: С. А. Анохин (лекции 4, 9), О. В. Березко (лекции 2, 7), М.-С.З. Ильясов (лекция 3), Е. С. Левкина (лекция 5), Ю. А. Иванова (лекции 1, 10).

Л е к ц и я 1. ПРЕДМЕТ, МЕТОД, СИСТЕМА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА. ИСТОЧНИКИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

1. Понятие и сущность экологического права

Истоки зарождения эколого-правовых норм в их современном понимании некоторые авторы пытаются отыскать еще во времена киевской Руси. Нами не разделяется данный подход, полагая, что в истории России хотя и принимались нормативные акты, содержащие объективно природоохранные требования, однако в них преследовались иные цели и задачи, нежели комплексная охрана экологических систем и природных объектов. В большинстве случаев данные нормы были нацелены на охрану отношений собственности со стороны государства.

При изучении – экологического права важен вопрос об употребляемых понятиях, которые имеют особый юридический смысл, определяют содержание правовых норм.

Основу любого научного знания составляет понятие о тех или иных объектах, представляющее собой совокупность необходимых признаков, которая позволяет в обобщенной форме получить точное представление об этих изучаемых объектах.

Согласно положениям, содержащимся в преамбуле Федерального закона «Об охране окружающей среды», окружающая среда – это совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов, обеспечивающих в совокупности благоприятные условия для существования жизни на земле.

Природная среда – это совокупность компонентов природной среды, в структуру которых входят:

- 1) земля (почва);
- 2) недра;
- 3) лесной фонд;
- 4) поверхностные и подземные воды;
- 5) атмосферный воздух;
- 6) растительный мир;
- 7) животный мир и иные организмы;
- 8) озоновый слой атмосферы;
- 9) околоземное космическое пространство.

Особенностью данного элемента окружающей среды является всеобщая экологическая взаимосвязанность всех составляющих ее элементов, при которой изменение воздействия хотя бы на один из них дает резонанс для изменений других элементов.

Природный объект – составной элемент природной среды, включающий в себя следующие компоненты:

- естественную экологическую систему;
- природный ландшафт;
- составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства.

Функционально и естественно связанные между собой природные объекты, объединенные географическими и иными соответствующими признаками, называется природным комплексом.

Естественная экологическая система – это объективно существующая часть природной среды, которая имеет пространственно-территориальные границы в которой живые (растения, животные и другие организмы) и неживые ее элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом веществ и энергией.

Природный ландшафт – это территория, которая не подверглась изменению в результате хозяйственной и иной деятельности и характеризуется сочетанием определенных типов рельефа местности, почв, растительности, сформированных в единых климатических условиях.

Природно-антропогенный объект – природный объект, измененный в результате хозяйственной и иной деятельности, и (или) созданный человеком объект, 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.

Понятие «экология» (греч. – oikos – жилище, место пребывания, родина, дом – и logos – понятие, учение, наука) было введено в научный оборот немецким ученым зоологом Э. Геккелем в 1869 г. в работе «Всеобщая морфология организмов» для обозначения учения о взаимоотношении организмов друг с другом и средой обитания. Им дано одно из первых определений экологии как науки, хотя те или иные элементы знаний, охватываемых этой наукой, содержатся в трудах многих ученых, мыслителей Древней Греции.

Наибольшее развитие этот раздел человеческих знаний об окружающей природной среде получил в биологической науке, особенно в последарвинский период (вторая половина XIX века и последующее время). Ныне экологизация коснулась практически всех отраслей знаний, в том числе и правовой науки (конституционное право, административное право, уголовное право, гражданское право), что имеет вполне определенные объективные обоснования, состоящие главным образом в кризисном обострении отношений общества и природы, возникновении глобальных проблем охраны окружающей природной среды, разрешить которые можно лишь совместными усилиями всего человечества.

На сегодняшний день понятие «экология» многогранно, включает в себя следующее содержание:

- 1) изучение отношений между живыми организмами;
- 2) изучение среды обитания живых существ;
- 3) исследование положения человека в биосфере, его связей с экологическими системами;
- 4) система научных знаний о взаимоотношениях живых организмов с окружающей средой;
- 5) наука об охране окружающей природной среды и жизнеобеспечении людей.

Экологическое право – это совокупность (система) правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в связи и по поводу использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Экологическое право представляет собой основанную на естественных законах природы, юридически опосредованную форму осуществления взаимодействий между обществом и природой.

Целями эколого-правового регулирования являются:

- 1) сохранение и оздоровление окружающей среды;
- 2) обеспечение рационального использования и воспроизводства природных ресурсов;
- 3) осуществление эффективной охраны и защиты природных ресурсов;
- 4) обеспечение экологической безопасности (экологического благополучия);
- 5) обеспечение, защита и восстановление экологических прав и интересов физических и юридических лиц и др.

Принципы экологического права – это нормативно-правовые начала, определяющие сущность и содержание основных институтов эколого-правового регулирования и механизмов их реализации.

Современное экологическое право основано на системе руководящих принципов. К числу наиболее важных из них следует отнести.

1. Приоритет охраны жизни и здоровья человека.
2. Обеспечение благоприятных условий для жизни, труда и отдыха населения.
3. Разнообразие форм и видов собственности на природные ресурсы и равноправная их защита.
4. Научно обоснованное сочетание экологических и экономических интересов общества, обеспечивающее реальные гарантии прав человека на здоровую окружающую природную среду.
5. Комплексный подход при проведении всех видов природоохранных мероприятий.
6. Неукоснительное соблюдение норм экологического законодательства, неотвратимость ответственности за экологические правонарушения.
7. Обеспечение рационального использования природных ресурсов с учетом законов природы, потенциальных возможностей окружающей природной среды, необходимости воспроизводства природных ресурсов.
8. Гласность в работе и тесная связь с общественными организациями и гражданами в решении природоохранных задач.

Хозяйственная и иная деятельность органов государственной власти, местного самоуправления, юридических и физических лиц, оказывающая воздействие на окружающую среду, должна в первую очередь осуществляться исходя из следующих принципов:

- 1) соблюдения права человека на благоприятную окружающую среду;
- 2) обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека;
- 3) ответственности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях;
- 4) платности природопользования и возмещение вреда, нанесенного окружающей среде;
- 5) независимости контроля в области охраны окружающей среды;

6) презумпции экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности;

7) обязательности оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности;

8) обязательности проведения государственной экологической экспертизы проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан;

9) учета природных и социально-экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности;

10) приоритета сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов;

11) допустимости воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду исходя из требований в области охраны окружающей среды;

12) обеспечения снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в соответствии с нормативами в области охраны окружающей среды, которого можно достичь на основе использования наилучших существующих технологий с учетом экономических и социальных факторов;

13) обязательности участия в деятельности по охране окружающей среды органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц;

14) сохранения биологического разнообразия;

15) запрещения хозяйственной и иной деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также реализации проектов, которые могут привести к деградации естественных экологических систем, изменению и (или) уничтожению генетического фонда растений, животных и других организмов, истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям окружающей среды;

16) обеспечения интегрированного и индивидуального подходов к установлению требований в области охраны окружающей среды к

субъектам хозяйственной и иной деятельности, осуществляющим такую деятельность или планирующим ее осуществление;

17) соблюдения права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также участия граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду, в соответствии с законодательством;

18) ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды;

19) всеобщности, непрерывности и комплексности экологического образования и экологического просвещения;

20) организации и развития системы экологического образования, воспитание и формирование экологической культуры;

21) участия граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач охраны окружающей среды).

Экологическое право как наука – это система научных знаний об основных компонентах окружающей среды, о взаимоотношениях между ними и обществом, а также об их влиянии на природу, здоровье и безопасность человека, выраженных в различных экологических категориях. Кроме того, в предмет науки экологического права входят вопросы об этапах становления и развития экологического права как отрасли права, эффективности составляющих его правовых норм и институтов, применяющих их органов государственной власти, наделенных полномочиями по управлению природопользованием, и охраны окружающей среды. На основе проводимых научно-теоретических исследований разрабатываются практические рекомендации по созданию наиболее эффективного и рационального режима природопользования, предложения по совершенствованию действующего законодательства и иных правовых актов в области использования природных ресурсов, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Экологическое право как учебная дисциплина представляет собой систему знаний, выражающих основные положения экологического права как отрасли науки, права и законодательства, сформулированных, преподаваемых и изучаемых в определенной логической последовательности для наилучшего изучения и усвоения этих знаний.

Система курса экологического права не воспроизводит полностью экологическое право как отрасль права, законодательства и науки в силу различного их понимания.

В предмет науки экологического права входят: разделы знаний об истории развития; способах междисциплинарного взаимодействия с другими науками; зарубежном законодательстве и опыте в сфере правовой экологии и иные разделы, не охватываемые рамками экологического права как отрасли права.

Изучение экологического права призвано формировать у обучаемого знания и потребности использования возможностей права для обеспечения корректного поведения природопользователей. Сознательного восприятия окружающей природной среды, разумного использования ее богатств, убежденности в необходимости бережного отношения к природе, пониманию важности приумножения возобновляемых естественных ресурсов.

2. Предмет и метод экологического права

Одной из основных функций (направлений деятельности) современного демократического правового государства является экологическая функция, или функция по обеспечению эффективного и рационального природопользования и охраны окружающей среды. Общество в равной мере заинтересовано в оптимальном и комплексном решении ряда наиболее существенных задач, касающихся природы и ее ресурсов.

Таким образом, экологическая функция государства включает в свое содержание деятельность соответствующих уполномоченных субъектов по распоряжению в интересах общества природными ресурсами, а также деятельность, направленную на обеспечение рационального использования объектов природы с целью предупреждения их истощения, охрану окружающей среды от деградации, соблюдение, охрану и защиту экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц. Данная функция осуществляется посредством принятия и реализации соответствующих правовых актов, содержащих различные нормы права. Предмет и метод правового регулирования служат средствами разграничения одной отрасли права от другой, критериями их индивидуализации. При этом предмет правового регулирования является особым системообразующим фактором отрасли права.

Предмет экологического права – это совокупность урегулированных правовыми нормами общественных отношений, через которые обеспечивается взаимосвязь общества и природы как целостной системы.

Общественные отношения, регулируемые экологическим правом, имеют волевой характер, поскольку их возникновение, изменение и прекращение связаны с соответствующим волеизъявлением людей; Данные отношения не однородны по своей направленности и содержанию, могут возникать в различных сферах жизни и деятельности государства и общества, поскольку экологическое право выполняет две основные функции – регулирующую и охранительную.

Предмет экологического права образует следующие группы общественных отношений.

1. Обеспечения экологической безопасности (экологического благополучия) людей, экологических прав и интересов гражданина и человека.

2. Сохранения, улучшения и оздоровления качества окружающей природной среды.

3. Государственного управления в области природопользования и охраны окружающей среды.

4. Собственности на природные ресурсы.

5. Использования природных ресурсов.

6. Реализации экономического механизма природопользования и охраны окружающей среды (плата за пользование природными ресурсами, плата за выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, порядок формирования и расходования экологических фондов и средств экологического страхования и т. п.).

7. Восстановления (воспроизводства) природных ресурсов (земель, лесов, вод, объектов животного и растительного мира и т. д.).

8. Применения мер юридической ответственности в связи с совершением экологического правонарушения.

9. Предотвращения возможного вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности (оценка воздействия на окружающую среду, проведение экологической экспертизы, экологический аудит и т. п.).

10. Создания и организации особо охраняемых природных территорий и объектов (государственных природных заповедников, национальных парков, государственных природных заказников, памятников природы и т. п.).

11. Международного сотрудничества в области природопользования и охраны окружающей среды.

Большую долю отношений, входящих в предмет экологического права, составляют регулируемые эколого-правовыми нормами отношения по охране окружающей среды от физических воздействий (вибрации, шума, электромагнитных полей).

Охрана окружающей среды от биологических воздействий включает в себя правовое регулирование: переселения и гибридизации объектов животного и растительного мира; поступления в окружающую среду микроорганизмов; биотехнологий; предупреждения эпизоотий и борьбы с ними.

Правовое регулирование охраны окружающей среды от химических, физических и биологических воздействий осуществляется в первую очередь с целью сохранения или восстановления благоприятного состояния окружающей среды в отношении ее чистоты, не загрязненности.

Необходимо отметить, что не все объекты окружающей среды могут быть объектами отношений, входящих в предмет экологического права; Для идентификации тех или иных объектов как «экологических» теория экологического права выделяет общие признаки отграничения их от «неэкологических».

Общие признаки объектов, подпадающих под действие экологического права:

- естественное состояние природного объекта (компонента) как составной части экологической системы;
- социально-экономическая ценность объекта;
- географическая особенность расположения (размещения) природного объекта;
- взаимная связь материального объекта с окружающей средой.

Элементом, характеризующим экологическое право как самостоятельную отрасль права, является также метод правового регулирования – это совокупность приемов и способов нормативного упорядочивающего воздействия на общественные отношения.

Методы правового регулирования отличаются от методов науки экологического права. Среди них выделяются общенаучные и конкретно-социологические методы.

Применительно к эколого-правовой науке помимо логического, исторического и иных общенаучных методов правильно ставится вопрос о влиянии естественнонаучных, но и специфически-экологических методов. Иногда сложно разделить такие методы и основополагающие концепции, учения типа теории эволюции, ноосферы и др.

Выделяют следующие группы правовых методов:

- императивные методы правового регулирования (основаны на отношениях власти–подчинения, публично-правовых началах);

– диспозитивные методы правового регулирования (основаны на отношениях равенства и свободы выбора).

Метод экологического права – это совокупность приемов правового воздействия на общественные отношения, являющиеся предметом экологического права. Специфическим в экологическом праве является метод экологизации.

Метод экологизации включает в себя следующие основные элементы:

– установление в действующей правовой системе государства правовых, организационных, экономических и иных основ экологической системы;

– закрепление в действующем законодательстве обязательных правил поведения, адресованных участникам экологических правоотношений;

– определение оснований и видов юридической ответственности в области природопользования и охраны окружающей среды.

Императивный метод проявляется в установлении строго обязательных повелений, предписаний, запретов при использовании природных ресурсов, мер юридической ответственности за совершенные экологические правонарушения.

Диспозитивный метод проявляется в установлении права и возможности выбора субъектов природопользования, условий совершения сделок, заключения договора, форм и способов хозяйствования.

Достаточно часто диспозитивные методы сочетаются с применением публичных начал в отдельных сферах отношений, что связано с необходимостью государственного участия в решении вопросов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Самостоятельность экологического права как отрасли права обусловлена:

– особым предметом правового регулирования, которым являются экологические правоотношения (или общественные отношения, урегулированные нормами экологического права);

– особым сочетанием методов правового регулирования общественных экологических отношений, основу которых, наряду с императивно-диспозитивным методом, составляют также методы экологизации и стимулирования. Комплексность отрасли экологического права объясняется тем, что в состав данной отрасли права входят природоохранное право, природоресурсное право и экологизированные нормы других отраслей права.

3. Система и источники экологического права

Строение права имеет системную структуру, что предопределяет необходимость рассмотрения вопроса о системе экологического права. Эколого-правовые нормы в зависимости от круга регулируемых общественных отношений объединены в правовые институты, которые, в свою очередь, формируют экологическое право в целом.

Под институтом экологического права понимается совокупность правовых норм, регулирующих узкий круг однородных общественных отношений, входящих в сферу государственного регулирования природопользования и охраны окружающей среды. Институты экологического права, содержащие нормы различного содержания, формируют систему экологического права.

Система экологического права – это совокупность последовательно расположенных, взаимосвязанных и взаимодействующих элементов (правовых институтов), которые образуют его содержание.

Система экологического права:

- общая часть;
- особенная часть;
- специальная часть.

Общая часть экологического права содержит:

- общие положения (понятие, предмет, метод, цели, задачи, принципы, система и источники экологического права);
- право собственности физических и юридических лиц на природные ресурсы;
- управление природопользованием и охраной окружающей среды;
- правовой механизм природопользования и охраны окружающей среды (экологическое управление, нормирование качества окружающей среды, экологический мониторинг и экологическая экспертиза);
- экономический механизм природопользования и охраны окружающей среды (плата за природопользование, загрязнение, экологическое лицензирование, сертификация, страхование);
- юридическую ответственность за экологические правонарушения.

Особенная часть экологического права содержит:

- правовые режимы использования и охраны каждого вида природных ресурсов (земель, недр, вод, объектов животного и растительного мира);
- правовую охрану атмосферного воздуха и озонового слоя;
- правовой режим особо охраняемых природных территорий (государственных природных заповедников, национальных парков и т. п.);
- правовой режим экологически неблагоприятных территорий;

– правовой режим обращения с опасными, радиоактивными веществами и отходами.

Специальная часть экологического права включает в себя:

- общие принципы международного сотрудничества в сфере природопользования и охраны окружающей среды;
- международные экологические организации;
- международное эколого-правовое регулирование.

Существенным условием правового регулирования общественных отношений является наличие объективно выраженных правовых предписаний, то есть источников права;

Источники экологического права – это внешняя форма выражения обязательных правил поведения, регулирующих общественные отношения, входящие в сферу эколого-правового регулирования. Источники права могут носить кодифицированный характер и некодифицированный.

Источники экологического права классифицированы:

по юридической силе:

- федеральные законы;
- законы субъектов Российской Федерации;
- подзаконные нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и правительства Российской Федерации;
- ведомственные нормативные акты федеральных органов исполнительной власти;
- подзаконные нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- нормативные акты органов местного самоуправления;

по направленности правового регулирования:

- общие нормативные акты, объектами регулирования которых является окружающая среда и деятельность по ее охране и обеспечению безопасности в целом;
- специальные нормативные акты, объектами регулирования которых являются отдельные компоненты окружающей среды или деятельности по ее охране и обеспечению безопасности.

Важнейшим источником экологического права является Конституция Российской Федерации, которая устанавливает:

- конституционные экологические права и обязанности граждан (каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, каждый обязан бережно относиться к природным богатствам);

– разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации (в частности, к предмету совместного ведения России и ее субъектов относятся природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры, законодательство об охране окружающей среды);

– основные приоритеты организации и деятельности государственных органов, в том числе в области природопользования и охраны окружающей среды;

– формы собственности на природные ресурсы, режим пользования ими и способы защиты от противоправных посягательств.

Законодательство в области охраны окружающей среды основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из Федерального закона «Об охране окружающей среды», других федеральных законов, а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Экологическое законодательство отличается большим разнообразием, динамикой развития, что в первую очередь связано с предметом его правового регулирования.

Основным источником экологического права является Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». По своей структуре данный закон состоит из преамбулы, 16 глав и включает в себя 84 статьи. Он определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, сохранение благоприятной окружающей среды, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Данный Федеральный закон в первую очередь 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 Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» по своей структуре содержит следующие разделы:

– общие положения;

– основы управления в области охраны окружающей среды;

- права и обязанности граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в области охраны окружающей среды;
- экономическое регулирование в области охраны окружающей среды;
- нормирование в области охраны окружающей среды;
- оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза;
- требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности;
- зоны экологического бедствия, зоны чрезвычайных ситуаций;
- природные объекты, находящиеся под особой охраной;
- государственный мониторинг окружающей среды (государственный экологический мониторинг);
- научные исследования в области охраны окружающей среды;
- основы формирования экологической культуры;
- ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды и разрешение споров в области охраны окружающей среды;
- международное сотрудничество в области охраны окружающей среды;
- заключительные положения.

4. Экологические правоотношения

Основу существования любого общества и государства составляют характер и содержание возникающих в них общественных отношений, посредством которых происходит удовлетворение разнообразных потребностей и интересов человека. В рамках возникающих социальных связей и отношений между людьми осуществляются производство, потребление, обмен и распределение духовных и материальных благ, управление людьми и коллективами, применение комплекса мер, направленных на поддержание порядка и безопасности в различных сферах, и др. В связи с этим выделяют политические, организационные, социально-экономические, духовно-культурные отношения.

В любом современном государстве любая социально значимая деятельность осуществляется на основе права и в соответствии с установленными им предписаниями.

Правовые нормы, закрепляя в своих установках правила поведения людей в обществе, придают им тем самым правовую форму, реализация которой в рамках социальных отношений является правоотношением.

Правоотношение – это общественное отношение, в котором участвующие в нем стороны связаны между собой субъективными правами и обязанностями, закрепленными в правовых нормах и обеспеченными системой мер государственных гарантий и мер юридической ответственности.

Экологические правоотношения – это общественные отношения, урегулированные нормами экологического права, возникающие в сфере взаимодействия общества и природы по рациональному и эффективному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды.

Состав экологических правоотношений представлен сочетанием группы необходимых элементов, при наличии которых возможно существование экологического правоотношения.

Субъекты экологических правоотношений – лица, которые являются участниками отношений, урегулированных нормами экологического права. Это физические и юридические лица, наделенные соответствующими правами и обязанностями эколого-правового содержания.

Объекты экологических правоотношений – это то, по поводу чего возникают и существуют общественные отношения, урегулированные нормами экологического права.

Правильное определение объекта экологических правоотношений имеет первостепенное значение для правильной эколого-правовой практики. Выделяют следующие виды объектов экологических правоотношений:

- первичные объекты права природопользования (сосредоточение вод на поверхности суши, участок лесного фонда, недр и др.);
- интегрированные объекты экологических правоотношений (животный мир, лесной фонд, водный фонд, атмосферный воздух, земля и др.).

Содержание экологических правоотношений – это совокупность субъективных прав и обязанностей участников экологических правоотношений, установленных действующим законодательством.

Юридические факты – это обстоятельства, с которыми закон связывает возникновение, изменение или прекращение экологических правоотношений. Для экологических правоотношений свойственно наличие «сложного» юридического состава, совокупности юридических фактов (победа в конкурсе, заключение договора комплексного природопользования, получение лицензии и т. д.).

Лекция 2. СУБЪЕКТЫ И ОБЪЕКТЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА. ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ И ПРАВО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

1. Субъекты экологического права, их права и обязанности

Круг субъектов экологического права можно характеризовать по-разному, выделяя, например, адресатов экологических правовых норм или учитывая выполняемые ими функции, род профессиональной деятельности, то, каким образом – позитивно или негативно – воздействуют они на окружающую среду. Ориентировочно можно выделить несколько групп субъектов по критерию их юридического статуса как адресатов правовых предписаний, которые они должны соблюдать, исполнять либо применять.

Экологическое законодательство, т. е. совокупность норм, устанавливающих требования в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, всем своим содержанием предназначено:

- 1) для физических лиц, принимающих и реализующих определенные экологически значимые решения, совершающих акты экологического поведения;
- 2) юридических лиц, осуществляющих производственную деятельность, связанную с использованием природных ресурсов или объектов либо с негативным воздействием на окружающую среду;
- 3) граждан, интересы которых затрагиваются или могут быть затронуты в связи с использованием окружающей среды, воздействиями на нее (все граждане страны, каждый человек может настаивать на применении норм экологического законодательства);
- 4) общественных экологических организаций или объединений;
- 5) лиц, которые в силу своего должностного или общественного положения реализуют функции экологического управления, в том числе контрольно-надзорные;
- 6) правоприменителей (следователей, прокуроров, судей и должностных лиц, наделенных правом применения административных санкций), т. е. для лиц, которые в силу своего положения, руководствуясь требованиями закона, обязаны принимать (или не принимать) решения о возбуждении уголовного дела, о привлечении к административной ответственности, предъявлении обвинения в совершении экологических преступлений, направлять уголовные дела в

суд, выносить по этим делам приговоры, разрешать экологические споры и т. п.

Несомненно, каждая из этих групп должна иметь определенное представление об экологическом законодательстве. Степень освоения этого законодательства и, главное, реакция на него, отношение к закону, использование его положений практически являются и должны быть различными.

Экологические права физических и юридических лиц сформулированы прежде всего в Конституции Российской Федерации, а также в кодексах, иных нормативных правовых актах Российской Федерации. Причем экологические правоотношения предусматривают, включают права и обязанности как граждан, так и государственных и муниципальных органов, их должностных лиц.

В ст. 42 Конституции Российской Федерации, в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» (п. 1 ст. 11), в иных федеральных, а также в региональных законах и иных нормативных правовых актах России предусматриваются три вида экологических прав граждан.

К первой группе относится право каждого на благоприятную окружающую среду.

Во вторую группу конституционных экологических прав входит право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды.

Наконец, право каждого на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Экологические права граждан относятся к разновидности естественных и неотчуждаемых прав человека, которые возникают и существуют с момента рождения человека и прекращаются с его смертью. Они определяют меру свободы и необходимости поведения человека в сфере природопользования и охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности¹.

Согласно ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды»:

Граждане имеют право:

создавать общественные объединения и иные некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды;

¹ Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. М. : НОРМА ; ИНФРА-М, 2001.

направлять обращения в органы государственной власти российской федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, 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 Российской Федерации акциях;

выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы и участвовать в ее проведении в установленном порядке;

оказывать содействие органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды;

обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, 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;

предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде;

осуществлять другие предусмотренные законодательством права.

В соответствии с нормативными предписаниями Федерального закона «Об охране окружающей среды» граждане обязаны:

сохранять природу и окружающую среду;

бережно относиться к природе и природным богатствам;

соблюдать иные требования законодательства.

Общественные объединения и некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды, в соответствии со ст. 12 Федерального закона «Об охране окружающей среды», имеют право:

разрабатывать, пропагандировать и реализовывать в установленном порядке программы в области охраны окружающей среды, защищать права и законные интересы граждан в области охраны окружающей среды, привлекать на добровольной основе граждан к осуществлению деятельности в области охраны окружающей среды;

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

оказывать содействие органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды;

организовывать собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование, сбор подписей под петициями и принимать участие в указанных мероприятиях в соответствии с законодательством Российской Федерации, вносить предложения о проведении референдумов по вопросам охраны окружающей среды и об обсуждении проектов, касающихся охраны окружающей среды;

обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, 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;

обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и иные организации с жалобами, заявлениями, исками и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы;

организовывать и проводить в установленном порядке слушания по вопросам проектирования, размещения объектов, 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 Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, суд обращения об отмене решений о проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, об эксплуатации объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, об ограничении, о приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду;

предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде; осуществлять другие предусмотренные законодательством права.

Общественные объединения и некоммерческие организации при осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды обязаны соблюдать требования в области охраны окружающей среды.

Общественное объединение – это добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

Согласно ст. 13 Федерального закона «Об охране окружающей среды», органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и должностные лица обязаны оказывать содействие гражданам, общественным объединениям и некоммерческим организациям в реализации их прав в области охраны окружающей среды.

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

В случае, если должностные лица препятствуют гражданам, а также общественным объединениям и некоммерческим организациям в реализации прав, предусмотренных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, указанные должностные лица привлекаются к ответственности в установленном порядке.

2. Объекты экологического права – понятие и классификация

Согласно ст. 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды» объектами охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и (или) иной деятельности являются компоненты природной среды, природные объекты и природные комплексы.

В первоочередном порядке охране подлежат естественные экологические системы, природные ландшафты и природные комплексы, не подвергшиеся антропогенному воздействию.

Под естественной экологической системой понимается часть природной среды, которая имеет пространственно-территориальные границы и в которой живые (растения, животные и другие организмы) и неживые элементы взаимодействуют как единое целое и связаны между собой обменом веществом и энергией.

Природный ландшафт – территория, которая не подверглась изменению в результате хозяйственной и иной деятельности; Она характеризуется сочетанием определенных типов рельефа местности, почв и растительности.

Природный комплекс – комплекс функционально и естественно связанных между собой природных объектов объединенных географическими и иными соответствующими признаками.

Особой охране подлежат объекты, включенные в список всемирного культурного наследия и список всемирного природного наследия, государственные природные заповедники, в том числе биосферные, государственные природные заказники, памятники природы, национальные, природные и дендрологические парки, ботанические сады, лечебно-оздоровительные местности и курорты, иные природные комплексы, исконная среда обитания, места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, континентальный шельф и исключительная экономическая зона Российской Федерации, а также редкие или находящиеся под угрозой исчезновения почвы, леса и иная растительность, животные и другие организмы и места их обитания.

3. Понятие права собственности на природные ресурсы

Институт права собственности детально исследуется в юридической науке и активно применяется на практике уже на протяжении многих веков. Исходные положения, регулирующие право собственности на землю и другие природные ресурсы, т. е. на природные ресурсы в целом, установлены ч. 2 ст. 9 Конституции Российской Федерации. Здесь сказано, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Эта конституционная норма включена в гл. I Конституции Российской Федерации и согласно ст. 135 Конституции Российской Федерации не может быть пересмотрена Федеральным Собранием. Она устраняет возможность всяких правовых сомнений в наличии права собственности на природные ресурсы и обязывает, напротив, к анализу и практическому применению данной нормы.

Само понятие собственности в праве относится к числу базовых наряду с понятиями свободы, власти, здоровья, жизни и др. Традиционно наибольшее внимание праву собственности уделялось специалистами в области конституционного и гражданского права. Право собственности на природные ресурсы, или право собственности в экологическом праве, однако, приобретает специфическое содержание и особое значение. Люди ценят право собственности на дом, автомобиль, одежду, но иначе индивиды и целый этнос относятся к вопросу о принадлежности земли, лесов, вод, недр, во многих случаях проявляется склонность вообще отказаться от применения понятия «собственность» к природе, хотя Конституция Российской Федерации требует не его игнорирования, а усвоения его смысла.

По господствующему в российской, литературе мнению, *собственность* рассматривается как экономическая категория юридический институт – право собственности. Как экономическая категория – это отношения между людьми по поводу материальных благ, обусловленные принадлежностью данных благ одним лицам (или их коллективам) и отчужденностью от них всех других лиц. *Право собственности* в самом общем понимании – это единый, комплексный, многоотраслевой институт который охватывает правовые нормы, закрепляющие, регулирующие и охраняющие состояние принадлежности (присвоения материальных благ конкретным лицам. Выделяют три функции данного института: 1) его нормы устанавливают принад-

лежность того или иного имущества определенному лицу; 2) они закрепляют правомочия собственника по владению, пользованию, распоряжению принадлежащим ему имуществом; 3) предусматривают правовые средства охраны прав и интересов собственника.

Правомочия владения – основанная на законе, т. е. юридически обеспеченная, возможность иметь у себя данное имущество содержать его в собственном хозяйстве (числить на балансе и т. п.). *Правомочия пользования* – основанная на законе возможность эксплуатации, хозяйственного или иного использования) имущества путем извлечения из него полезных свойств, его потребления (для производственных или личных нужд). *Правомочия распоряжения* – возможность определения юридической судьбы имущества путем изменения его принадлежности, состояния или назначения (в форме отчуждения по договору, передачи по наследству, уничтожения и т. п.).

Право собственности как субъективное гражданское право определяется как закрепленная законом возможность лица по своему усмотрению владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим имуществом, принимая бремя и риск его содержания. Значит, оно состоит из двух элементов: а) титульной характеристики, т. е. регулирует, за которой закрепляются право собственности, полномочия собственника и иные связанные с этим вещные права, которые могут иметь различное – конституционное, административное, гражданско-правовое и иное содержание; б) самого содержания правомочий.

Право собственности на природные ресурсы – наиболее полное по объему вещное право, которое представляет его обладателю возможность по своему усмотрению решать вопросы использования принадлежащего ему имущества, осуществляя правомочия владения, пользования и распоряжения.

4. Субъекты права собственности на землю и природные ресурсы, формы собственности

Пункт «в» ст. 72 Конституции Российской Федерации устанавливает, что вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Субъекты права собственности на землю и природные ресурсы подразделяются следующим образом: государство – Российская Федерация и субъекты Федерации; муниципалитет, органы местного са-

моуправления; граждане – физические лица, обладающие статусом граждан; объединения с определенными особенностями – юридические лица, участниками которых в специфическом качестве могут быть органы (или, точнее, в которых государство может участвовать через, свои органы либо быть собственником юридических лиц).

Эти предписания в известном смысле конкретизирует ГК РФ. Часть 2 ст. 212 ГК РФ «Субъекты права собственности» называет граждан, юридических лиц, Российскую Федерацию, субъектов Российской Федерации, муниципальные образования. Часть 3 подчеркивает, что законом определяются виды имущества, которые могут находиться только в государственной или муниципальной собственности.

В соответствии с ч. 2 ст. 9 Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Государственной собственностью являются все земли и другие природные ресурсы, не состоящие в частной или муниципальной собственности. Государственная собственность подразделяется на федеральную собственность и собственность субъектов Федерации (ст. 214 ГК РФ). От имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации права собственника осуществляют органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими их статус (ст. 125 ГК РФ).

Согласно законодательству к федеральным ресурсам относятся земли:

а) лесного фонда;

б) особо охраняемых природных территорий федерального значения, к которым относятся территории государственных природных заповедников и национальных парков, а также территории государственных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов, отнесенные к особо охраняемым природным территориям федерального значения;

в) водного фонда;

г) обороны и безопасности;

д) сельскохозяйственного назначения;

е) населенных пунктов;

ж) промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения, энергетики и иного назначения;

з) природоохранного, рекреационного и историко,—культурного назначения.

Данные земли относятся к категории федеральных:

- если на этих земельных участках располагается недвижимое имущество, находящееся в федеральной собственности; если эти земельные участки предоставлены органу государственной власти Российской Федерации, его территориальному органу, а также государственному унитарному предприятию, государственному учреждению, другой некоммерческой организации, которые созданы органами государственной власти Российской Федерации; если на этих находящихся в государственной собственности земельных участках располагается приватизированное недвижимое имущество, находившееся до его приватизации в собственности Российской Федерации; если под поверхностью этих земельных участков находятся участки недр федерального значения;

- объекты животного мира – организм животного происхождения (дикое животное). Объекты животного мира, изъятые из среды обитания в установленном порядке, могут находиться в частной, государственной, муниципальной или иных формах собственности;

- виды растений, занесенные в Красную книгу Российской Федерации;

- недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы. Недра и полезные ископаемые, не извлеченные из них, могут находиться также в собственности субъектов федерации. Добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной, частной и в иных формах собственности;

- водные объекты с определенными исключениями;

- лесной фонд и леса, расположенные на землях обороны;

- иные природные ресурсы по взаимной договоренности федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Федерации.

К собственности субъектов Федерации относятся следующие природные ресурсы:

- земли:

- а) занятые недвижимым имуществом, находящимся в собственности субъектов Российской Федерации;

- б) предоставленные органам государственной власти субъектов Российской Федерации, государственным унитарным предприятиям и государственным учреждениям, созданным органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) *отнесенные к землям особо охраняемых природных территорий* регионального значения, землям лесного фонда, находящимся в собственности субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральными законами (лесной кодекс предусматривает возможность передачи части лесного фонда в собственность субъектов Российской Федерации на основании федерального закона), землям водного фонда, занятым водными объектами, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации, землям фонда перераспределения;

г) *занятые приватизированным имуществом, находившимся до его приватизации в собственности субъектов Российской Федерации;*

д) *сельскохозяйственного назначения; населенных пунктов; промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения, энергетики и иного назначения; природоохранного, рекреационного и историко-культурного назначения, если на этих земельных участках располагается недвижимое имущество, находящееся в собственности субъектов Российской Федерации, а также фонд перераспределения земель и земли запаса в границах муниципальных образований, если на этих землях располагается недвижимое имущество, находящееся в собственности субъектов Российской Федерации, или приватизированное недвижимое имущество, находившееся до его приватизации в собственности субъектов Федерации;*

е) *под поверхностью которых находится часть недр* регионального значения;

– объекты животного мира, не отнесенные к федеральной собственности, а также изъятые объекты, приобретенные субъектами Федерации;

– недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы;

– водные объекты, не находящиеся в федеральной собственности;

– лесной фонд, переданный в собственность субъектов Федеральными законами.

Согласно ст. 215 ГК РФ муниципальной собственностью является имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям

К муниципальным природным ресурсам относятся:

– земли:

а) *особо охраняемых природных территорий местного значения;*

б) *водного фонда, занятые обособленными водными объектами, находящимися в муниципальной собственности;*

в) *сельскохозяйственного назначения;*

г) *населенных пунктов;*

д) *земли промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, энергетики и иного назначения;*

е) *земли природоохранного, рекреационного и историко-культурного назначения;*

– объекты животного мира, изъятые из среды обитания и приобретенные муниципальными образованиями;

– добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы, приобретенные муниципальными образованиями;

– обособленные водные объекты (искусственные водоемы, не имеющие сообщения с другими водоемами);

– леса, расположенные на землях поселений.

Как предусмотрено ст. 213 ГК РФ, в собственности граждан и юридических лиц может находиться любое имущество, за исключением отдельных видов имущества, которое в соответствии с законом не может принадлежать гражданам или юридическим лицам:

– земли, не изъятые из оборота и по общему правилу не ограниченные в обороте (земли, ограниченные в обороте, могут находиться в частной собственности только на основании федерального закона);

– объекты животного мира, изъятые из среды обитания и приобретенные гражданами и юридическими лицами;

– добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы, приобретенные гражданами и юридическими лицами;

– обособленные водные объекты (искусственные водоемы, не имеющие сообщения с другими водоемами).

В соответствии со ст. 218 ГК РФ, право собственности на имущество, которое имеет собственника, может быть приобретено другим лицом на основании договора купли-продажи, мены, дарения или иной сделки об отчуждении этого имущества.

В случае смерти гражданина право собственности на принадлежавшее ему имущество переходит по наследству к другим лицам в соответствии с завещанием или законом.

В случае реорганизации юридического лица право собственности на принадлежавшее ему имущество переходит к юридическим лицам – правопреемникам реорганизованного юридического лица.

Согласно ст. 235 ГК РФ право собственности прекращается при отчуждении собственником своего имущества другим лицам, отказе собственника от права собственности, гибели или уничтожении имущества и при утрате права собственности на имущество в иных случаях, предусмотренных законом.

Принудительное изъятие у собственника имущества не допускается, кроме случаев, когда по основаниям, предусмотренным законом, производятся:

1) обращение взыскания на имущество по обязательствам (ст. 237);

2) отчуждение имущества, которое в силу закона не может принадлежать данному лицу (ст. 238);

3) отчуждение недвижимого имущества в связи с изъятием земельного участка ввиду его ненадлежащего использования (ст. 239);

3.1) отчуждение объекта незавершенного строительства в связи с прекращением действия договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности (ст. 239.1);

3.2) отчуждение недвижимого имущества в связи с принудительным отчуждением земельного участка для государственных или муниципальных нужд (изъятием земельного участка для государственных или муниципальных нужд (ст. 239.2);

4) выкуп бесхозяйственно содержимых культурных ценностей, домашних животных (ст.ст. 240 и 241);

5) реквизиция (ст. 242);

6) конфискация (ст. 243);

7) отчуждение имущества в случаях, предусмотренных ст. 239; 2, п. 4 ст. 252, п. 2 ст. 272, ст.ст. 282, 285, 293, п.п. 4 и 5 ст. 1252 настоящего Кодекса;

8) обращение по решению суда в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы;

9) обращение по решению суда в доход Российской Федерации денег, ценностей, иного имущества и доходов от них, в отношении которых в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии терроризму лицом не представлены сведения, подтверждающие законность их приобретения.

По решению собственника в порядке, предусмотренном законами о приватизации, имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, отчуждается в собственность граждан и юридических лиц.

Обращение в государственную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц (национализация), производится на основании закона с возмещением стоимости этого имущества и других убытков в порядке, установленном ст. 306 Гражданского кодекса Российской Федерации.

5. Понятие и содержание права природопользования

Система норм, регулирующих отношения по использованию природных богатств, называется правом природопользования.

Различают право природопользования в объективном и субъективном смыслах. Право природопользования в объективном смысле (в качестве правового института) представляет собой совокупность норм права, определяющих характер и порядок использования природных богатств) право природопользования в субъективном смысле (как правомочие) – это мера дозволенного поведения, предоставленная участнику правоотношения по использованию тех или иных природных объектов.

По характеру и основаниям возникновения право природопользования подразделяется на право *общего* и *специального* природопользования.

Право общего природопользования признается за всеми субъектами и для его осуществления не требуется какого-либо особого разрешения. Такое право возникает не на основе каких-либо специальных разрешений, а в силу самого закона или иных нормативных правовых актов. Так, в Гражданском кодексе Российской Федерации (ст. 262) предусмотрено, что граждане имеют право свободно, без каких-либо разрешений находиться на не закрытых для общего доступа земельных участках, относящихся к государственной или муниципальной собственности, использовать находящиеся на них природные объекты в пределах, допускаемых законом и иными правовыми актами, а также собственниками соответствующих

Специальное природопользование осуществляется гражданами и другими субъектами права лишь на основе специальных разрешений (лицензий), соответствующих органов.

Права и обязанности субъектов специального природопользования нашли детальное отражение в соответствующем законодательстве. Так, природопользователи вправе:

- пользоваться природными ресурсами в пределах, установленных законодательством, соответствующим разрешением и договором (в случае его заключения), самостоятельно определяя формы своей деятельности;

- иметь информацию о состоянии используемых природных ресурсов в предусмотренном законом порядке;

- в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием земельного участка возводить строения и сооружения, проводить культуротехнические и мелиоративные работы, сооружать пруды и иные закрытые водоемы с учетом установленных законодательством требований;

- при пользовании недрами проводить за счет собственных средств, в рамках предоставленного горного отвода, без дополнительных разрешений геологическое изучение недр; обращаться в органы, предоставившие лицензию, по поводу пересмотра условий лицензии при возникновении обстоятельств, существенно отличающихся от тех, при которых лицензия была предоставлена;

- осуществлять иные права, предусмотренные законодательством.

Установленные законодательством обязанности природопользователей призваны детализировать, подробно регламентировать порядок исполнения конституционно закрепленных обязанностей охранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. Природопользователи обязаны:

- соблюдать требования законодательства об охране окружающей среды, установленных нормативов, условия лицензий и заключенных на их основе договоров;

- осуществлять мероприятия по охране окружающей среды, в том числе по восстановлению природных ресурсов;

- своевременно вносить установленные законодательством платежи за пользование природными ресурсами;

- не допускать нарушений прав иных природопользователей;

- предоставлять необходимую информацию о состоянии природных ресурсов специально уполномоченным органам государственной власти в области охраны и использования соответствующих природных ресурсов, а в случаях, установленных законодательством, – иным субъектам;

- выполнять иные обязанности, предусмотренные действующим законодательством.

В случаях, предусмотренных законодательством, права природопользователей могут быть ограничены в государственных, общественных интересах, а также в интересах других пользователей природными ресурсами. Общее правило на этот счет содержится в Конституции Российской Федерации: владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ст. 36).

Права на землю могут быть ограничены по основаниям, установленным Земельным кодексом (ст. 56), федеральными законами;

Статья 8 Закона «О недрах» устанавливает, что пользование отдельными участками недр может быть ограничено или запрещено в целях обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей среды.

Ограничение прав может быть обжаловано, в судебном порядке, лицом, чьи права ограничены.

Лекция 3. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

1. Понятие и система органов экологического управления

Под экологическим управлением понимается исполнительно-распорядительная деятельность исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, направленная на регулирование эколого-правовых общественных отношений и защиту экологических прав и интересов субъектов правоотношений.

Соответственно выделяются два основных вида экологического управления:

- государственное, осуществляемое органами исполнительной власти рф и субъектов Российской Федерации;
- муниципальное, осуществляемое органами местного самоуправления.

Согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти и, соответственно, действуют самостоятельно в пределах своей компетенции.

Государственное экологическое управление – деятельность органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, направленная на организацию охраны и воспроизводства природных объектов и комплексов, предотвращение вредных последствий хозяйственной деятельности, поддержание благоприятного состояния окружающей среды.

Объект государственного управления – это общественные отношения в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

Муниципальное экологическое управление – деятельность органов местного самоуправления, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.

Правовые основы управления в области охраны окружающей среды закреплены в гл. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» – «Основы управления в области охраны окружающей среды».

По критерию содержания и объема присущих им властных полномочий органы государственного управления в сфере охраны окружающей среды подразделяются на органы общей и специальной компетенции.

Общей компетенцией обладают Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Органами специальной компетенции называются органы государственной власти, специально уполномоченные Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации или правительствами субъектов Российской Федерации выполнять соответствующие функции в сфере охраны окружающей среды и обеспечения рационального природопользования.

По характеру своей специальной компетенции органы экологического управления подразделяются на два вида: межотраслевые и отраслевые. Межотраслевые органы выполняют блок природоохранительных задач по отношению ко всем (или большинству) природным ресурсам или видам деятельности; отраслевые осуществляют охрану окружающей среды в отдельных отраслях (сферах) экономики (транспорт, промышленность, энергетика и т. д.).

Общий перечень федеральных органов исполнительной власти определяет Президент Российской Федерации по представлению Председателя Правительства Российской Федерации (ст. 112 Конституции Российской Федерации). В настоящий момент действует Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 (ред. от 10.09.2014) «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти».

Основным федеральным органом исполнительной власти, регулирующим вопросы охраны окружающей среды и природопользования является Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (минприроды России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, объекты животного мира и среду их обитания, земельных отношений, связанных с пере-

водом земель водного фонда, лесного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) в земли другой категории, в области лесных отношений, в области охоты, в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях, государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), включающего в себя государственный мониторинг радиационной обстановки на территории Российской Федерации, а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления (далее – отходы), охраны атмосферного воздуха, государственного экологического надзора, особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации организует и в пределах своей компетенции обеспечивает выполнение обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации по вопросам, относящимся к сфере деятельности министерства¹.

Социальные, экономические, экологические и научно-технические требования, которые предъявляются к организации охраны окружающей среды, определяют содержание функций управления. Функция управления – это постоянное направление деятельности по обеспечению охраны окружающей среды и рационального природопользования. К функциям управления относятся:

- координация деятельности по управлению природопользованием и охраной окружающей среды;
- экологическое планирование;
- экологическое нормирование;
- экотехническая регламентация;
- экологическая стандартизация;
- оценка воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду;
- экологическая экспертиза;

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 47, ст. 6586.

- экологическое лицензирование;
- экологическая сертификация;
- экологический аудит;
- экологический мониторинг (наблюдение за состоянием окружающей среды);
- учет состояния и использования отдельных природных объектов и окружающей среды в целом, а также вредных воздействий;
- экологическое воспитание и образование;
- проведение научных исследований по вопросам окружающей среды;
- экологический контроль;
- разрешение в административном порядке споров о праве природопользования и охраны окружающей среды.

Муниципальное управление природопользованием и охраной окружающей среды направлено на решение местных экологических проблем.

Деятельность по управлению природопользованием и охраной окружающей среды на местном уровне определяется Федеральным законом от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другими нормативными правовыми актами. К ведению местного самоуправления относятся:

- владение, пользование и распоряжение природными ресурсами, находящимися в муниципальной собственности;
- обеспечение санитарного благополучия населения;
- регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований;
- контроль за использованием земель на территории муниципального образования;
- регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, также недр для строительства подземных сооружений местного значения;
- благоустройство и озеленение территории муниципального образования;
- участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования;
- организация и содержание муниципальной информационной службы.

2. Планирование и финансирование охраны окружающей среды

Правовые основы планирования и финансирования охраны окружающей среды заложены в Федеральном законе «Об охране окружающей среды».

Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды – это совокупность способов воздействия со стороны государства на поведение субъектов экологических правоотношений для формирования у них экономической заинтересованности в соблюдении экологических правил и норм в ходе осуществления хозяйственной и иной деятельности в целях достижения разумного баланса экологических и экономических интересов общества.

К элементам экономического механизма природопользования и охраны окружающей среды относятся:

- планирование природопользования и охраны окружающей среды;
- финансирование охраны окружающей среды;
- платежи за природопользование;
- экологическое страхование;
- меры экономического стимулирования.

Одним из способов воздействия является государственная поддержка хозяйственной и (или) иной деятельности в целях охраны окружающей среды, которая может осуществляться по следующим направлениям:

- содействие в осуществлении инвестиционной деятельности, направленной на внедрение наилучших доступных технологий и реализацию иных мер по снижению негативного воздействия на окружающую среду;

- содействие в осуществлении образовательной деятельности в области охраны окружающей среды и оказании информационной поддержки мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду;

- содействие в осуществлении использования возобновляемых источников энергии, вторичных ресурсов, разработке новых методов контроля за загрязнением окружающей среды и реализацией иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Государственная поддержка деятельности по внедрению наилучших доступных технологий и иных мероприятий по сниже-

нию негативного воздействия на окружающую среду может осуществляться посредством:

- предоставления налоговых льгот в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- предоставления льгот в отношении платы за негативное воздействие на окружающую среду в порядке, установленном настоящим федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- выделения средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Государственная поддержка осуществляется при реализации следующих мероприятий:

- 1) внедрения наилучших доступных технологий;
- 2) проектирования, строительство, реконструкция:
 - систем оборотного и бессточного водоснабжения;
 - централизованных систем водоотведения (канализации), канализационных сетей, локальных (для отдельных объектов хозяйственной и (или) иной деятельности) сооружений и устройств по очистке сточных, в том числе дренажных, вод, по переработке жидких бытовых отходов и осадка сточных вод;
 - сооружений и установок по улавливанию и утилизации выбрасываемых загрязняющих веществ, термической обработке и очистке газов перед их выбросом в атмосферный воздух, полезному использованию попутного нефтяного газа;
- 3) установки:
 - оборудования по улучшению режимов сжигания топлива;
 - оборудования по использованию, транспортированию, обезвреживанию отходов производства и потребления;
 - автоматизированных систем, лабораторий по контролю за составом, объемом или массой сточных вод;
 - автоматизированных систем, лабораторий (стационарных и передвижных) по контролю за составом загрязняющих веществ и объемом или массой их выбросов в атмосферный воздух;
 - автоматизированных систем, лабораторий (стационарных и передвижных) по наблюдению за состоянием окружающей среды, в том числе компонентов природной среды.

Федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться иные меры государственной поддержки

хозяйственной и (или) иной деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды, за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Методами экономического регулирования в сфере охраны окружающей среды являются:

- разработка государственных прогнозов социально-экономического развития на основе экологических прогнозов;
- разработка федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации;
- разработка и проведение мероприятий по охране окружающей среды в целях предотвращения причинения вреда окружающей среде;
- установление платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- установление лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, лимитов на размещение отходов производства и потребления и другие виды негативного воздействия на окружающую среду;
- проведение экономической оценки природных объектов и природно-антропогенных объектов;
- проведение экономической оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;
- предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- поддержка предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в том числе экологического страхования), направленной на охрану окружающей среды;
- возмещение в установленном порядке вреда окружающей среде и др.

Реализация методов экономического регулирования осуществляется различными путями. В зависимости от характера их воздействия, выделяется несколько способов экономического регулирования экологических отношений.

Во-первых, экономические санкции – меры по принудительному взиманию с природопользователей платы за причинение негативного воздействия на окружающую среду.

Во-вторых, экономические стимулы – 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.

В-третьих, экономические гарантии – система условий реализации и средств защиты права каждого на благоприятную окружающую среду, включая финансирование природоохранной деятельности из бюджетов всех уровней, разработку государственных прогнозов социально-экономического развития и экологических программ, экологическое страхование и аудирование, учет экологических факторов при приватизации государственных и муниципальных предприятий, поддержку предпринимательской, инновационной и иной деятельности, направленной на охрану окружающей среды и т. д.

Тесная связь существует между планированием рационального природопользования и охраны окружающей среды с адекватным финансированием в данной сфере; Адекватное финансирование – важнейшее условие решения экологических задач; Охрана природы – финансово емкое направление деятельности.

3. Нормирование в области охраны окружающей среды

Нормирование в области охраны окружающей среды заключается в установлении нормативов качества окружающей среды, нормативов допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, иных нормативов в области охраны окружающей среды, а также нормативных документов в области охраны окружающей среды¹.

В Российской Федерации имеется немало нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области экологического нормирования. В числе основных следует назвать Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «Об охране окружающей среды», гл. V которого – «нормирование в области охраны окружающей среды» определяет систему экологических нормативов, критерии их установления.

¹Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «Об охране окружающей среды» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2, ст. 133.

Разработка нормативов в области охраны окружающей среды включает в себя:

- проведение научно-исследовательских работ по обоснованию нормативов в области охраны окружающей среды;
- проведение экспертизы, утверждение и опубликование нормативов в области охраны окружающей среды в установленном порядке;
- установление оснований разработки или пересмотра нормативов в области охраны окружающей среды;
- осуществление контроля за применением и соблюдением нормативов в области охраны окружающей среды;
- формирование и ведение единой информационной базы данных нормативов в области охраны окружающей среды;
- оценку и прогнозирование экологических, социальных, экономических последствий применения нормативов в области охраны окружающей среды.

Некоторые специальные требования по экологическому нормированию применительно к регулированию охраны и использования отдельных природных ресурсов установлены в актах природно-ресурсного законодательства.

В систему экологических нормативов входят:

- нормативы качества окружающей среды;
- нормативы предельно допустимого вредного воздействия на состояние окружающей среды;
- нормативы допустимого изъятия природных ресурсов.

По действующему экологическому законодательству нормативы качества окружающей среды устанавливаются в форме нормативов предельно допустимых концентраций (ПДК) вредных веществ и нормативов предельно допустимых уровней (ПДУ) вредных физических воздействий на окружающую среду.

Согласно экологическому законодательству нормативы качества окружающей среды являются едиными для всей территории России; Одновременно допускается установление более строгих нормативов ПДК с учетом природно-климатических особенностей, а также повышенной социальной ценности отдельных территорий (заповедников, заказников, курортных и рекреационных территорий). Дифференциация нормативов качества окружающей среды обусловлена также наличием различных природных и климатических зон.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «Об охране окружающей среды» полно-

мочиями разрабатывать и утверждать нормативы не ниже установленных на федеральном уровне обладают органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Прежде всего, это полномочие касается возможности установления нормативов качества окружающей среды.

Нормативы предельно допустимого вредного воздействия на состояние окружающей среды

Данная группа нормативов включает в себя:

- нормативы предельно допустимых выбросов и сбросов вредных веществ; нормативы образования отходов и лимиты на их размещение;
- нормативы предельно допустимых уровней шума, вибрации, магнитных полей и иных вредных физических воздействий;
- нормативы предельно допустимого уровня радиационного воздействия;
- предельно допустимые нормы применения агрохимикатов в сельском хозяйстве.

Эти нормативы определяют предельные размеры вредных воздействий на природу, устанавливаемые для отдельных источников таких воздействий.

Нарушение этих нормативов образует юридическое основание для ограничения, приостановления или даже прекращения эксплуатации соответствующих объектов. Нормативы предельно допустимого вредного воздействия на состояние окружающей среды (ПДВ) служат основным инструментом при регулировании соблюдения нормативов качества окружающей среды.

Общие положения о нормативах допустимого изъятия компонентов природной среды предусмотрены в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «Об охране окружающей среды» (ст. 26), в соответствии с которым нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды и порядок и установления определяются законодательством о недрах, земельным, водным, лесным законодательством, законодательством о животном мире и иным законодательством в области охраны окружающей среды, природопользования и в соответствии с требованиями в области охраны окружающей среды, охраны и воспроизводства отдельных видов природных ресурсов.

Применительно к земельным ресурсам в контексте нормирования встает задача нормирования предоставления земельных участков для

строительства промышленных и иных объектов. Согласно ст. 33 Земельного кодекса Российской Федерации предельные размеры земельных участков, «предоставляемых для этих целей, устанавливаются в соответствии с утвержденными в установленном порядке нормами отвода земель для конкретных видов деятельности или в соответствии с правилами землепользования и застройки, землеустроительной, градостроительной и проектной документацией.

В ст. 35 Водного кодекса Российской Федерации указывается, что поддержание поверхностных и подземных вод в состоянии, соответствующем требованиям законодательства, обеспечивается путем установления и соблюдения нормативов допустимого воздействия на водные объекты.

Нормативы допустимого воздействия на водные объекты разрабатываются на основании предельно допустимых концентраций химических веществ, радиоактивных веществ, микроорганизмов и других показателей качества воды в водных объектах.

Утверждение нормативов допустимого воздействия на водные объекты осуществляется в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 г. № 881 «О порядке утверждения нормативов вредного воздействия на водные объекты», приказ МПР от 12 декабря 2007 г. «Об утверждении методических указаний по разработке нормативов вредного воздействия на водные объекты» (зарегистрировано в Минюсте России 23.01.2008 № 10974).

В соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации (ст. 29) инструментом обеспечения принципов рационального, непрерывного пользования лесом, призвана служить расчетная лесосека. Заготовка древесины представляет собой предпринимательскую деятельность, связанную с рубкой лесных насаждений, их трелевкой, частичной переработкой, хранением и вывозом из леса древесины.

Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О животном мире» (ст. 17) предусматривает, что нормирование в области использования и охраны животного мира и среды его обитания заключается в установлении лимитов использования объектов животного мира, а также в установлении стандартов, нормативов и правил в области использования и охраны животного мира и среды его обитания.

Что касается использования полезных ископаемых, то закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах», в главе III,

определяет основные принципы рационального использования недр и порядок их реализации. Эта деятельность отдается на усмотрение Правительства Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также федерального органа управления государственным фондом недр и органов государственного горного надзора (ст. 36).

4. Плата за природопользование. Экологическое страхование

Платность является одним из основных принципов природопользования. В соответствии с законодательством об окружающей среде введение платности преследует достижение ряда целей.

Во-первых, плата за пользование природными ресурсами является источником пополнения государственного и местного бюджетов, а также экологических фондов.

Во-вторых, важнейшая цель платежей – стимулирование природопользователей к рациональному использованию тех ресурсов, за которые они платят, и повышению эффективности их природоохранительной деятельности.

Экологическим законодательством устанавливается два вида платежей – за пользование природными ресурсами и за негативное воздействие на окружающую среду. В свою очередь, каждый из этих видов подразделяется на подвиды.

Структура платежей, а также порядок их внесения за природопользование регулируются в основном природно-ресурсными законодательными и иными нормативными правовыми актами.

Плата за пользование природными ресурсами

Отношения по плате за отдельные природные ресурсы регулируются преимущественно соответствующими природно-ресурсными законодательными актами. Так, общие требования платности использования земли установлены земельным кодексом Российской Федерации.

Согласно ст. 653 Земельного кодекса Российской Федерации плата за использование земли взимается в форме земельного налога (до введения в действие налога на недвижимость) и арендной платы. Собственники земли, землевладельцы и землепользователи, кроме арендаторов, облагаются ежегодным земельным налогом. За арендуемую землю взимается арендная плата. Порядок исчисления и

уплаты земельного налога устанавливается законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Платежи при пользовании недрами регулируются в разд. V Федерального закона «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);
- сбор за выдачу лицензий (ст. 39).

Кроме того, пользователи недр уплачивают другие налоги и сборы, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Порядок и условия взимания регулярных платежей за пользование недрами утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2003 г. № 249. Конкретный размер ставки регулярного платежа за пользование недрами по каждому участку, определяется федеральным агентством по недропользованию в пределах минимальных и максимальных ставок.

Система платежей, связанных с использованием водными объектами, определяется Водным кодексом Российской Федерации (ст. 20). Договором водопользования предусматривается плата за пользование водным объектом или его частью.

Плата за пользование водными объектами устанавливается на основе следующих принципов:

- 1) стимулирование экономного использования водных ресурсов, а также охраны водных объектов;
- 2) дифференциация ставок платы за пользование водными объектами в зависимости от речного бассейна;
- 3) равномерность поступления платы за пользование водными объектами в течение календарного года.

Платежная база устанавливается в договоре водопользования по каждому виду пользования водными объектами и определяется отдельно в отношении каждого водного объекта или его части.

Платежной базой является:

- а) для плательщиков, осуществляющих забор (изъятие) водных ресурсов из водных объектов или их частей, – объем допустимого за-

бора (изъятия) водных ресурсов, включая объем их забора (изъятия) для передачи абонентам, за платежный период;

б) для плательщиков, использующих водные объекты или их части без забора (изъятия) водных ресурсов для целей гидроэнергетики, – количество производимой электроэнергии за платежный период;

в) для плательщиков, использующих акватории водных объектов или их частей, – площадь предоставленной акватории водного объекта или его части.

Платежи за пользование лесным фондом в виде лесных податей или арендной платы регулируются Лесным кодексом Российской Федерации. Использование лесов в Российской Федерации является платным (ст. 94 ЛК РФ).

За использование лесов вносится арендная плата или плата по договору купли-продажи лесных насаждений.

Размер арендной платы и размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений определяются в соответствии со ст.ст. 73 и 76 ЛК РФ.

Размер арендной платы определяется на основе минимального размера арендной платы, устанавливаемого в соответствии с частями 2, 3 и 4 ст. 73 ЛК РФ.

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.

Плата по договору купли-продажи лесных насаждений, за исключением платы по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд, определяется на основе минимального размера платы, устанавливаемого в соответствии с частями 2 и 3 ст. 76 ЛК РФ.

Экономическое регулирование охраны и использования объектов животного мира включает в себя:

- учет и экономическую оценку объектов животного мира;
- экономически обоснованную систему платежей за пользование животным миром;
- бюджетное финансирование мероприятий по охране и воспроизводству объектов животного мира;

– экономически обоснованную систему штрафов и исков за нарушение законодательства Российской Федерации об охране и использовании животного мира;

– целенаправленное использование средств, получаемых от реализации конфискованных орудий незаконного добывания объектов животного мира, в том числе транспортных средств и продукции, в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации, а также добровольных взносов граждан и юридических лиц.

Пользователи объектами животного мира, получающие в установленном порядке лицензию (разрешение) на пользование объектами животного мира на территории Российской Федерации, уплачивают сборы за пользование объектами животного мира в размерах и порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации о налогах и сборах в гл. 25.1 Налогового кодекса Российской Федерации.

Природопользователи, незаинтересованные в регулярных высоких платежах за чрезмерное загрязнение, могут усовершенствовать технологию производства, построить эффективные очистные сооружения или обеспечивать высокую эффективность работы действующих сооружений

Некоторые общие требования относительно платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» (ст. 16).

К видам негативного воздействия на окружающую среду, за которые взимается плата, относятся:

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

Определение размеров и взимание платы за загрязнение окружающей среды регламентируется на федеральном уровне утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 28 августа 1992 г. № 632 «Об утверждении порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия».

Плата за загрязнение окружающей природной среды в размерах, не превышающих установленные природопользователю предельно допустимые нормативы выбросов, сбросов загрязняющих веществ, объемы размещения отходов, уровни вредного воздействия, определяется путем умножения соответствующих ставок платы за величину указанных видов загрязнения и суммирования полученных произведений по видам загрязнения.

Плата за загрязнение окружающей природной среды в пределах установленных лимитов определяется путем умножения соответствующих ставок платы на разницу между лимитными и предельно допустимыми выбросами, сбросами загрязняющих веществ, объемами размещения отходов, уровнями вредного воздействия и суммирования полученных произведений по видам загрязнения.

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

Экологическое страхование

Экологическое страхование является разновидностью страхования, регулируемого законом Российской Федерации от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 (в ред. 28.11.2015, с изм. от 30.12.2015) «Об организации страхового дела в Российской Федерации». Некоторые общие требования об экологическом страховании установлены Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «Об охране окружающей среды» (ст. 18).

Экологическое страхование представляет собой отношения по защите имущественных интересов физических лиц и организаций на случай экологических рисков за счет средств специальных страховых фондов.

Объектами экологического страхования могут быть не противоречащие законодательству Российской Федерации имущественные интересы:

- связанные с жизнью, здоровьем страхователя или застрахованного лица (личное страхование);

- связанные с владением, пользованием, распоряжением природными ресурсами и иным имуществом (имущественное страхование);
- связанные с возмещением страхователем причиненного им вреда личности или имуществу физического лица, а также вреда, причиненного юридическому лицу (страхование ответственности).

В Российской Федерации может осуществляться обязательное государственное экологическое страхование в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Так, согласно Федеральному закону от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (ред. 02.07.2013), ст. 56, определенный круг лиц подлежит обязательному бесплатному страхованию личности от риска радиационного воздействия за счет средств собственников или владельцев (пользователей) объектов использования атомной энергии.

В этот круг входят работники ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, командированные на указанные объекты, а также граждане, проживающие, осуществляющие трудовую деятельность или проходящие военную службу в пределах зоны наблюдения ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения.

Наличие документального подтверждения указанного финансового обеспечения является необходимым условием для получения эксплуатирующей организацией разрешения (лицензии), выданного соответствующим органом государственного регулирования безопасности, на эксплуатацию ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения.

Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» устанавливает обязательное страхование ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного производственного объекта (ст. 15). Организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана страховать ответственность за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц и окружающей среде в случае аварии на опасном производственном объекте.

В Российской Федерации осуществляется также добровольное экологическое страхование. Основным документом в области добровольного страхования является типовое положение о порядке добровольного экологического страхования в Российской Федерации, утвержденное минприроды Российской Федерации и Российской гос-

ударственной страховой компанией соответственно 3 декабря и 20 ноября 1992 г. (далее – типовое положение). На основании этого положения страховая организация (страховщик) предоставляет страховую защиту гражданской (имущественной) ответственности страхователям за ущерб, причиненный третьим лицам в результате внезапного, непреднамеренного и неожиданного загрязнения окружающей среды на территории России.

На основании типового положения страховая организация (страховщик) представляет страховую защиту гражданской (имущественной) ответственности страхователям за ущерб, причиненный третьим лицам, в результате внезапного, непреднамеренного и неожиданного загрязнения окружающей природной среды на территории Российской Федерации.

Страхователи – предприятия, учреждения, организации всех форм собственности, являющиеся юридическими лицами, расположенные на территории России, а также за ее пределами, но имеющие производственные мощности на территории Российской Федерации.

На основе типового положения страховые организации разрабатывают свои правила по добровольному экологическому страхованию.

В экологическом страховании объектом страхования является риск гражданской ответственности, выражающийся в предъявлении страхователю имущественных претензий физическими или юридическими лицами в соответствии с нормами гражданского законодательства о возмещении ущерба за загрязнения земельных угодий, водной среды или воздушного бассейна на территории действия конкретного договора страхования.

Страховое событие (случай) – внезапное, непреднамеренное нанесение ущерба окружающей природной среде в результате аварий, приведших к выбросу загрязняющих веществ в атмосферу, к загрязнению земной поверхности, сбросу сточных вод.

Перечень загрязняющих веществ и причин страховых событий, ущерба по которым подлежат возмещению, оговариваются в каждом конкретном случае при заключении договора страхования.

Страховые события, по которым страховщик не несет ответственности:

- прямо или косвенно связанные с последствиями военных действий, восстаний, путчей, забастовок, гражданских волнений, диверсий, внутренних беспорядков, боевых действий, чрезвычайного, военного, осадного или особого положения, объявленного органами власти;

- вызванные радиоактивным загрязнением, облучением и другими последствиями деятельности, связанной с использованием ядерного топлива;
- вытекающие из обычной деятельности страхователя при условии, что он знал вредные последствия этой деятельности;
- связанные с умышленными действиями страхователя или третьих лиц;
- вызванные нарушением законов, постановлений, ведомственных или производственных правил, инструкций и других нормативных документов;
- происшедшие по вине руководства предприятия или организации и других должностных лиц, ответственных в проведении контроля за состоянием окружающей природной среды.

Страховые платежи уплачиваются страхователем по тарифным ставкам, которые устанавливаются в процентах от размера годового оборота предприятия.

На основании данных об уплате платежей (при уплате в два срока – после оплаты срока) страхователю выдается страховое свидетельство (полис). С этого момента договор экологического страхования вступает в силу.

Договор экологического страхования заключается сроком на один год с последующей пролонгацией его, которая оформляется соответствующим протоколом, являющимся неотъемлемой частью договора страхования.

При заключении договора экологического страхования страховщик производит непосредственный осмотр предприятия.

Если в момент наступления страхового случая в отношении страхователя действовали договора экологического страхования других страховых организаций, страховщик выплачивает возмещение лишь в части, падающей на его долю по совокупной ответственности.

Развитие страхования в сфере охраны окружающей среды позволит осуществить комплекс мер, позволяющих снизить риск загрязнения окружающей среды, создать правовой механизм регулирования процессов страхования в сфере охраны окружающей среды, использовать страховые резервы как внебюджетный источник финансирования восстановительных и предупредительных мероприятий, предоставить надежную страховую защиту предприятиям представляющим опасность для окружающей среды.

Создание и внедрение эффективной системы страхования в сфере охраны окружающей среды в Российской Федерации при активной

государственной поддержке позволит значительно увеличить поступление денежных средств из внебюджетных источников на предотвращение и предупреждение негативных последствий антропогенной деятельности.

5. Экологический мониторинг

Организация и проведение мониторинга окружающей среды регулируется многими актами экологического законодательства на уровне Российской Федерации и ее субъектов, включая законы: «Об охране окружающей среды» (ст. 63), «О недрах» (ст. 36;1), «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 23), «О животном мире» (ст. 15), «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» (ст. 36), Земельный кодекс Российской Федерации (ст. 67), Водный кодекс Российской Федерации (ст. 30), Лесной кодекс Российской Федерации (ст.ст. 53, 55, 56). Законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» предусматривается проведение социально-гигиенического мониторинга (ст. 45), содержащего элементы мониторинга окружающей среды.

Согласно ст. 63 Закона «Об охране окружающей среды» государственный мониторинг окружающей среды осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в целях наблюдения за состоянием окружающей среды, а также обеспечения потребностей государства, юридических и физических лиц в достоверной информации, необходимой для предотвращения и (или) уменьшения неблагоприятных последствий изменения состояния окружающей среды.

Под государственным мониторингом окружающей среды (государственным экологическим мониторингом) понимается комплексная система наблюдения за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов (далее именуется – экологический мониторинг).

Организацию и осуществление экологического мониторинга обеспечивают в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации специально уполномоченные федеральные органы исполнительной власти: Министерство природных ресурсов и экологии

Российской Федерации, федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации и другие органы исполнительной власти.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации и другие федеральные органы исполнительной власти при осуществлении в пределах своей компетенции экологического мониторинга взаимодействуют с:

- Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий – в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- Министерством здравоохранения Российской Федерации – в рамках ведения социально-гигиенического мониторинга;

- Российским авиационно-космическим агентством – при предоставлении и использовании методов и средств дистанционного зондирования земли в интересах обеспечения экологического мониторинга.

Единая система государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) включает в себя подсистемы:

- Государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды;

- Государственного мониторинга атмосферного воздуха;

- Государственного мониторинга радиационной обстановки на территории Российской Федерации;

- Государственного мониторинга земель;

- Государственного мониторинга объектов животного мира;

- Государственного лесопатологического мониторинга;

- Государственного мониторинга воспроизводства лесов;

- Государственного мониторинга состояния недр;

- Государственного мониторинга водных объектов;

- Государственного мониторинга водных биологических ресурсов;

- Государственного мониторинга внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации;

- Государственного мониторинга исключительной экономической зоны Российской Федерации;

- Государственного мониторинга континентального шельфа Российской Федерации;

- Государственного экологического мониторинга уникальной экологической системы озера Байкал;

- Государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания.

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 факторов;

- 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;

- информации, полученной при осуществлении экологического мониторинга, используется при:

- разработке прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и принятии соответствующих решений;

- разработке федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации, целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации, инвестиционных программ, а также мероприятий по охране окружающей среды;

- осуществлении контроля в области охраны окружающей среды (экологического контроля) и проведении экологической экспертизы;

- прогнозировании чрезвычайных ситуаций и проведении мероприятий по их предупреждению;

- подготовке данных для ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды;

- при проведении экологического мониторинга решаются следующие задачи:

- организация и проведение наблюдения за количественными и качественными показателями (их совокупностью), характеризующими состояние окружающей среды, в том числе за состоянием окружающей среды в районах расположения источников антропогенного воздействия и воздействием этих источников на окружающую среду;

- оценка состояния окружающей среды, своевременное выявление и прогноз развития негативных процессов, влияющих на состояние

окружающей среды, выработка рекомендаций по предотвращению вредных воздействий на нее;

- информационное обеспечение органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц по вопросам состояния окружающей среды;

- формирование государственных информационных ресурсов о состоянии окружающей среды;

- обеспечение участия Российской Федерации в международных системах экологического мониторинга.

Одним из основных результатов проведения мониторинга окружающей среды является получение данных о ее состоянии. Он формируется на основе сбора, обработки, учета, хранения и распространения документированной информации о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении.

Создание и ведение единого государственного фонда данных о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении регулируется постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 1999 г. № 1410 (ред. от 06.06.2013) «О создании и ведении единого государственного фонда данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении», положением «об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды», утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 1997 г. № 1425-ФЗ (ред. от 28.03.2008), конкретизированы условия предоставления информации.

Бесплатно информация в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей природной среды общего назначения предоставляется органам государственной власти Российской Федерации ее субъектов, органам единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Другим пользователям (потребителям) информация в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей природной среды общего назначения предоставляется за плату в размерах, возмещающих расходы на ее подготовку, копирование и передачу по сетям электрической и почтовой связи.

Данные мониторинга природной среды служат основой для ведения государственных кадастров природных ресурсов, а также для принятия экологически значимых хозяйственных и иных решений.

Лекция 4. **ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ И ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА**

1. Оценка воздействия планируемой хозяйственной и иной деятельности 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.

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, представляемых на государственную экологическую экспертизу, 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 оказанных на нее воздействий после осуществления намечаемой деятельности.

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 обя-

зательности ее проведения, а также положением об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, утвержденным приказом Госкомэкологии России от 16 мая 2000 г. № 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 проводят общественные обсуждения (при необходимости – общественные слушания) намечаемого проекта;
- включение в материалы по оценке воздействия достоверных и научно обоснованных данных;
- обязанность заказчика представить всем участникам овос возможность своевременного получения полной и достоверной информации;
- учет положений Европейской экологической комиссии ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, если намечаемая хозяйственная и иная деятельность может иметь трансграничное воздействие.

В соответствии с положением об оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности ее проведение проходит в следующем порядке.

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 Российской Федерации (в отношении объектов государственной экологической экспертизы уровня субъекта Российской Федерации) 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.

ОВОС

На основании предварительной оценки составляют ТЗ; ТЗ рассылают участникам процесса ОВОС, оно доступно для общественности в течение всего времени ее проведения.

На основании предварительной оценки и ТЗ проводят саму оценку воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду. В ходе ОВОС заказчик (исполнитель):

- определяет характеристики намечаемой хозяйственной и иной деятельности и возможных ее альтернатив (в том числе отказ от деятельности);
- 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;
- осуществляет рассмотрение альтернатив планируемой деятельности, в том числе вариант отказа от таковой;
- разрабатывает предложения по программе экологического мониторинга и контроля на всех этапах реализации проекта;
- в завершение готовит предварительный вариант материалов по ОВОС намечаемой хозяйственной деятельности;

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.

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.

Материалы оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду являются обязательной составной частью документации, представляемой заказчиком на экологическую экспертизу.

2. Экологическая экспертиза: понятие, цели, виды, субъекты и объекты

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.

Законодательно экологическая экспертиза определяется как установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы.

Ее задача – гарантировать, что при планировании хозяйственной и иной деятельности предусмотрены меры по охране окружающей среды, соответствующие требованиям законодательства. Важно отметить, что экологическую экспертизу проводят на этапе планирования хозяйственной или иной деятельности, а не в отношении, например, действующих предприятий.

Экологической экспертизе посвящена ст. 33 Федерального закона «Об охране окружающей среды». 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 Российской Федерации от 11 июня 1996 г. № 698; приказом Минприроды России от 6 мая 2014 г. № 204 «Об утверждении административного регламента федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня», иные подзаконные акты.

В соответствии с законодательством возможно проведение государственной и общественной экологической экспертизы. Государственную экологическую экспертизу проводит экспертная комиссия, формируемая в зависимости от объекта экспертизы Росприроднадзором. Общественную экспертизу вправе проводить общественные организации, основным направлением деятельности которых является охрана окружающей среды.

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 являются также 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 проек-

тов хозяйственной и иной деятельности без положительного заключения государственной экологической экспертизы могут быть обжалованы в судебном порядке;

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, предоставляемых 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 предоставления материалов в полном объеме. Недостоверность 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 в 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 объекта государственной экологической экспертизы в договорных отношениях;

7) принцип научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы;

8) принцип гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения, то на практике представляется важным аспектом реализации права человека на достоверную информацию о состоянии окружающей среды. Граждане и общественные организации вправе получать от Ростехнадзора, ее 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 установлены в ст.ст. 11, 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе». Государственную экологическую экспертизу проводят на федеральном и региональном уровне. 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 Российской Федерации; утверждение документации и проектов федеральными органами государственной власти либо органами государственной власти субъектов Российской Федерации; федеральный либо региональный статус территории.

Объектами государственной экологической экспертизы федерального уровня являются:

1) проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти Российской Федерации;

2) проекты федеральных целевых программ, предусматривающих строительство и эксплуатацию объектов хозяйственной деятельности, оказывающих воздействие на окружающую среду, в части размещения таких объектов с учетом режима охраны природных объектов;

3) проекты соглашений о разделе продукции;

4) материалы обоснования лицензий на осуществление отдельных видов деятельности, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, в соответствии с законодательством Российской Федерации в области использования атомной энергии;

5) 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;

6) материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий федерального значения, зоны экологического бедствия или зоны чрезвычайной экологической ситуации;

6.1) материалы, обосновывающие преобразование государственных природных заповедников в национальные парки;

7) объекты государственной экологической экспертизы, указанные в Федеральном законе от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», Федеральном законе от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», Федеральном законе от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации»;

7.1) проектная документация объектов, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения, на Байкальской природной территории, а также проектная документация особо опасных, технически сложных и уникальных объектов, объектов обороны и безопасности, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, в случаях, если строительство, реконструкция таких объектов на землях особо охраняемых природных территорий допускаются законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации;

7.2) проектная документация объектов, используемых для размещения и (или) обезвреживания отходов I–V классов опасности, в том числе проектная документация на строительство, реконструкцию объектов, используемых для обезвреживания и (или) размещения отходов I–V классов опасности, а также проекты вывода из эксплуата-

ции указанных объектов, проекты рекультивации земель, нарушенных при размещении отходов I–V классов опасности, и земель, используемых, но не предназначенных для размещения отходов I–V классов опасности;

7.3) проектная документация искусственных земельных участков, создание которых предполагается осуществлять на водных объектах, находящихся в собственности Российской Федерации;

7.4) проект ликвидации горных выработок с использованием отходов производства черных металлов IV и V классов опасности;

8) объект государственной экологической экспертизы, указанный в настоящей статье и ранее получивший положительное заключение государственной экологической экспертизы, в случае:

- доработки такого объекта по замечаниям проведенной ранее государственной экологической экспертизы;

- реализации такого объекта с отступлениями от документации, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы, и (или) в случае внесения изменений в указанную документацию;

- истечения срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы;

- внесения изменений в документацию, получившую положительное заключение государственной экологической экспертизы; (ст. 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе»).

Государственная экологическая экспертиза объектов регионального уровня проводится органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным законом «Об экологической экспертизе» и иными нормативными правовыми актами российской федерации. Объектами государственной экологической экспертизы регионального уровня являются:

- 1) проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов в области охраны окружающей среды, утверждаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

- 2) проекты целевых программ субъектов российской федерации, предусматривающих строительство и эксплуатацию объектов хозяйственной деятельности, оказывающих воздействие на окружающую среду, в части размещения таких объектов с учетом режима охраны природных объектов;

3) утративший силу Федеральный закон от 29 декабря 2015 г. № 408-ФЗ;

4) материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий регионального значения;

4.1) проектная документация объектов, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, за исключением проектной документации объектов, указанных в подпункте 7.1 ст. 11 настоящего Федерального закона, в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации;

5) объект государственной экологической экспертизы регионального уровня, указанный в настоящей статье и ранее получивший положительное заключение государственной экологической экспертизы, в случае:

- доработки такого объекта по замечаниям проведенной ранее государственной экологической экспертизы;

- реализации такого объекта с отступлениями от документации, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы, и (или) в случае внесения изменений в указанную документацию;

- истечения срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы;

- внесения изменений в документацию, на которую имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы (ст. 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе»).

Субъектами экологической экспертизы являются:

- а) заказчик документации, подлежащей экологической экспертизе;

- б) специально уполномоченные государственные органы в области экологической экспертизы, которые в свою очередь подразделяются на две разновидности:

- федеральные;

- территориальные;

- в) совет государственной экологической экспертизы;

- г) экспертные комиссии экологической экспертизы;

- д) руководитель экспертной комиссии;

- е) эксперт экспертной комиссии;

ж) лица, участвующие в реализации объекта экологической экспертизы, которые подразделяются:

– на органы, финансирующие и кредитующие реализацию объекта экологической экспертизы;

– иные заинтересованные должностные лица.

Все перечисленные субъекты экологической экспертизы можно подразделить на три категории:

а) субъекты, заинтересованные в ее проведении;

б) субъекты, занимающиеся ее организацией, методическим обеспечением и непосредственным проведением;

в) субъекты, участвующие в реализации ее объектов.

3. Организация и проведение государственной экологической экспертизы

Организация и проведение государственной экологической экспертизы относятся к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды (ст. 5 Закона «Об охране окружающей среды»). Статья 10 Закона об экологической экспертизе устанавливает, что государственная экологическая экспертиза организуется и проводится федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным законом «Об экологической экспертизе», иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Государственная экологическая экспертиза проводится исполнителем – федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору либо федеральной службой по надзору в сфере природопользования.

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 документов. При соответствии их установленным требованиям заказчик ин-

формируется 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. Исполнитель обязан начать проведение экспертизы не позднее 30 дней после получения подтверждающего оплату документа. В течение этого срока (после получения документа об оплате до начала экспертизы) экспертное подразделение готовит предложения по срокам проведения экспертизы, по составу экспертной комиссии, разрабатывает задание и проект приказа на проведение экспертизы.

В состав комиссии включают внештатных экспертов в случаях, установленных нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти, проводящего экспертизу. Федеральным законом «Об экологической экспертизе» определены требования к кандидатуре эксперта, его права и обязанности.

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.

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 намечаемой деятельности требованиям законодательства в области охраны окружающей среды, о допустимости намечаемого воздействия на окружающую среду и возможности реализации объекта экспертизы.

Отрицательное заключение может содержать выводы о необходимости доработки предоставленных материалов либо о недопустимости реализации объектов экспертизы.

В соответствии с положением о порядке проведения государственной экологической экспертизы эксперт вправе подписать либо не подписать проект сводного заключения, подготовленный руководителем и ответственным секретарем экспертной комиссии. Однако в случае одобрения проекта квалифицированным большинством (две трети) списочного состава экспертной комиссии, он под-

писывается членами экспертной комиссии в полном составе. В случае если эксперт не согласен с выводами заключения, он подписывает его с пометкой «особое мнение». Особое мнение оформляется экспертом в виде отдельного документа и прилагается к заключению.

В соответствии с положением о порядке проведения государственной экологической экспертизы при одобрении проекта сводного заключения экспертной комиссии, подготовленного ее руководителем и ответственным секретарем, квалифицированным большинством (не менее двух третей) списочного состава экспертной комиссии проект заключения (отрицательного или положительного) подписывается членами экспертной комиссии в полном составе, после чего оно является заключением, подготовленным экспертной комиссией.

При несогласии отдельных членов экспертной комиссии с заключением, подготовленным экспертной комиссией, они подписывают заключение с пометкой «особое мнение». Особое мнение оформляется экспертом в виде документа, содержащего обоснование причин несогласия эксперта с выводами заключения и указание конкретных фактов несоответствия представленных на экспертизу материалов экологическим требованиям и нормам.

Заключение экспертной комиссии утверждается приказом соответствующего федерального органа исполнительной власти и приобретает юридическую силу со дня утверждения. Если заключение является положительным, то приказом утверждается срок его действия.

Повторное проведение государственной экологической экспертизы осуществляется на основании решения суда или арбитражного суда.

Особенности проведения государственной экологической экспертизы, в том числе повторной, проектной документации объектов капитального строительства, необходимых для осуществления мероприятий, определенных Федеральным законом «О подготовке и проведении в Российской Федерации Чемпионата мира по футболу FIFA 2018 г., Кубка конфедераций FIFA 2017 г. и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», устанавливаются указанным Федеральным законом «Об экологической экспертизе» (п. 11 ст. 14).

4. Особенности проведения общественной экологической экспертизы

Законодательством предусмотрено два вида экологической экспертизы: государственная и общественная. Статус и порядок проведения общественной экологической экспертизы установлен ст.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 Российской Федерацией.

Таким образом, инициаторами проведения общественной экологической экспертизы могут быть граждане, общественные организации, органы местного самоуправления. Проводить 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. Следует отметить, что в соответствии с законом Российской Федерации «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;
- о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 1991 г. № 35 «О перечне сведений, которые не могут составлять коммерческую тайну» к коммерческой тайне не относятся сведения о загрязнении окружающей среды, реализации продукции, причиняющей вред здоровью населения, и размере причиненного при этом ущерба.

Общественную экологическую экспертизу можно проводить 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 общественных организаций (объединений) о ее проведении. Орган местного самоуправления в семидневный срок со дня подачи заявления о проведении общественной экологической экспертизы обязан его зарегистрировать или отказать в его регистрации. Заявление о проведении общественной экологической экспертизы, в регистрации которого в указанный срок не было отказано, считается зарегистрированным. Оно должно содержать в себе информацию о наименовании, юридическом адресе и адрес (место нахождения), характере предусмотренной уставом деятельности, сведения о составе экспертной комиссии общественной экологической экспертизы, сведения об ее объекте и сроках проведения. Общественные организации (объединения), организующие общественную экологическую экспертизу, обязаны известить население о начале и результатах ее проведения.

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 предусматривает случаи, в которых возможен отказ в регистрации заявления, а именно:

- общественная экологическая экспертиза ранее была дважды проведена в отношении объекта общественной экологической экспертизы;
- общественная экологическая экспертиза проводилась в отношении объекта, сведения о котором составляют государственную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну;
- 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;
- копия документа, подтверждающего государственную регистрацию общественной организации (объединения), не была представлена;

– устав общественной организации (объединения), организующей и проводящей общественную экологическую экспертизу, не соответствует требованиям ст. 20 Федерального закона «Об экологической экспертизе»;

– требования к содержанию заявления о проведении общественной экологической экспертизы, предусмотренные ст. 23 Федерального закона «Об экологической экспертизе», не выполнены (ст. 24 Федерального закона).

Заключение общественной экологической экспертизы приобретает юридическую силу только при утверждении его специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы.

При проведении государственной экологической экспертизы заключение общественной экологической экспертизы учитывается в случае, если общественная экологическая экспертиза была проведена в отношении того же объекта до дня окончания срока проведения государственной экологической экспертизы.

Заключения общественной экологической экспертизы могут публиковаться в средствах массовой информации, передаваться органам местного самоуправления, органам государственной экологической экспертизы, заказчикам документации, подлежащей общественной экологической экспертизе, и другим заинтересованным лицам. (ст. 25 Федерального закона).

5. Ответственность в области экологической экспертизы

Ответственность за нарушение законодательства об экологической экспертизе установлена гл. VII Закона «Об экологической экспертизе». В ст. 30 даны перечни составов нарушений, разделенные на группы в зависимости от *субъекта*, совершившего противоправное деяние.

Виды нарушений законодательства Российской Федерации об экологической экспертизе

Нарушениями законодательства Российской Федерации об экологической экспертизе *заказчиком документации*, подлежащей экологической экспертизе, и заинтересованными лицами являются:

- 1) непредставление документации на экологическую экспертизу;
- 2) фальсификация материалов, сведений и данных, представляемых на экологическую экспертизу, а также сведений о результатах ее проведения;

3) принуждение эксперта экологической экспертизы к подготовке заведомо ложного заключения экологической экспертизы;

4) создание препятствий организации и проведению экологической экспертизы;

5) уклонение от представления федеральному органу исполнительной власти в области экологической экспертизы, органам государственной власти субъектов Российской Федерации и общественным организациям (объединениям), организующим и проводящим экологическую экспертизу, необходимых материалов, сведений и данных;

6) реализация объекта экологической экспертизы без положительного заключения государственной экологической экспертизы;

7) осуществление хозяйственной и иной деятельности, не соответствующей документации, которая получила положительное заключение государственной экологической экспертизы.

Нарушениями законодательства Российской Федерации в области экологической экспертизы *руководителями экспертной комиссии* экологической экспертизы и экспертами экологической экспертизы являются:

1) нарушение требований законодательства Российской Федерации об экологической экспертизе, а также законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды, стандартов и иных нормативно-технических документов;

2) необоснованность выводов заключения экологической экспертизы;

3) фальсификация выводов заключения экологической экспертизы;

4) сокрытие от федерального органа исполнительной власти в области экологической экспертизы, органов государственной власти субъектов Российской Федерации или от общественной организации (объединения), организующих проведение экологической экспертизы, сведений, указанных в п. 2 ст. 16 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

Нарушениями законодательства Российской Федерации об экологической экспертизе *должностными лицами* государственных органов исполнительной власти и органов федерального надзора и контроля, а также органов местного самоуправления являются:

1) фальсификация сведений и данных о результатах проведения экологической экспертизы;

2) выдача разрешений на специальное природопользование или на осуществление иной деятельности, которая может оказать прямое или

косвенное воздействие на окружающую среду, без положительного заключения государственной экологической экспертизы;

3) организация и (или) проведение экологической экспертизы не правомочными на то органами, организациями и общественными организациями (объединениями);

4) прямое или косвенное вмешательство в работу специально уполномоченных государственных органов в области экологической экспертизы, экспертных комиссий и экспертов экологической экспертизы в целях оказания влияния на ход и результаты проведения государственной экологической экспертизы и общественной экологической экспертизы;

5) незаконный отказ от государственной регистрации заявлений о проведении общественной экологической экспертизы.

Нарушениями законодательства Российской Федерации об экологической экспертизе *кредитными организациями, их должностными лицами*, иными юридическими лицами, а также гражданами являются финансирование и кредитование реализации объекта экологической экспертизы без положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Законодательством Российской Федерации могут быть установлены иные виды нарушений законодательства Российской Федерации об экологической экспертизе.

УК РФ прямо не предусматривает ответственности за нарушение законодательства об экологической экспертизе. В данной сфере возможно применение таких норм УК РФ, как ст. 246 (нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ), ст. 292 (служебный подлог), иные составы, предусмотренные гл. 30 УК РФ.

В соответствии с КоАП РФ административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации 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 экспер-

тизе 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 РФ: 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 Российской Федерации.

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 Российской Федерации 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 судебном порядке результатов государственной экологической экспертизы.

Лекция 5. ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

1. Понятие и виды юридической ответственности за экологические противоправные деяния

Согласно ст. 75 Федерального закона «Об охране окружающей среды», за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды устанавливается имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность в соответствии с законодательством¹.

Под юридической ответственностью за экологические правонарушения понимается отношение между государством в лице специально уполномоченных органов в области охраны окружающей среды, правоохранительных органов, иными уполномоченными субъектами и совершившим экологическое правонарушение лицом (физическим, должностным или юридическим) по применению к нарушителю соответствующего взыскания².

По мнению М. М. Бринчука, юридическая ответственность за экологические правонарушения выполняет ряд основных функций:

- стимулирующую к соблюдению норм экологического права;
- превентивную, обеспечивающую предупреждение новых правонарушений;
- компенсационную, направленную на возмещение потерь в природной среде и возмещение вреда здоровью человека;
- карательную, заключающуюся в наказании лица, виновного в совершении экологического правонарушения³.

В Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» понятие экологического правонарушения не установлено.

По мнению О. Л. Дубовик, экологическое правонарушение означает противоправное, как правило, виновное деяние (действие или бездействие), совершаемое правоспособным субъектом, причиняющее экологический вред или несущее реальную угрозу его причи-

¹ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2.

² Бринчук М. М. Экологическое право : учебник. М., 2010.

³ Там же.

нением либо нарушающее права и законные интересы субъектов экологического права¹.

Экологическое правонарушение по своей структуре, как и любое правонарушение, состоит из объекта, субъекта, объективной и субъективной сторон.

В качестве объекта экологического правонарушения выступают общественные отношения по поводу окружающей среды в целом и ее отдельных компонентов, регулируемые и охраняемые нормами права.

Объективная сторона экологического правонарушения характеризуется наличием в ней трех элементов:

- 1) противоправности поведения;
- 2) причинения или реальной угрозы причинения экологического вреда либо нарушения иных законных прав и интересов субъектов экологического права;
- 3) причинной связи между противоправным поведением и нанесенным экологическим вредом или реальной угрозой причинения такого вреда либо нарушения иных законных прав и интересов субъектов экологического права.

Субъектами экологического правонарушения могут быть юридические лица, граждане Российской Федерации, должностные лица, иностранные граждане и лица без гражданства.

Административная и уголовная ответственность физических лиц за экологические правонарушения наступает с 16-летнего возраста. Гражданско-правовая ответственность – с 18 лет, полная – с 14 до 18 лет – ограниченная. Трудовым законодательством не установлен возраст привлечения к дисциплинарной ответственности лиц, совершивших экологические правонарушения.

Субъективная сторона экологического правонарушения характеризуется виной правонарушителя. Исключение случаи ответственности владельца источника повышенной опасности. Возмещение такого вреда регламентируется ст. 1079 ГК РФ.

Экологические правонарушения характеризуется как умышленной, так и неосторожной с субъективной стороны формой вины. Например, незаконная рубка лесных насаждений только при умышленной форме вины, в то время как нарушение ветеринарных правил – по неосторожности.

¹ Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / отв. ред. О. Л. Дубовик. М., 2010.

К признакам экологического правонарушения О. Л. Дубовик относит:

1) противоправность (общая и специальная), т. е. наличие запрета поведения, установленного нормой экологического или иного закона; 2) виновность (хотя российское и международное законодательство устанавливает безвиновную ответственность за причинение вреда источником повышенной опасности); 3) наказуемость, т. е. наличие санкции за нарушение запретов, установленных в законе, и органов (лиц), уполномоченных от имени государства на их применение; 4) экологичность причиняемого вреда, что проявляется в характеристике объекта посягательства (окружающая среда и иные связанные с ней элементы и объекты); 5) субъективность как указание на статус, качества, свойства либо принадлежность лиц (физических и юридических), привлекаемых к ответственности; 6) общественная опасность, отражаемая прежде всего указанием на объект и объективную сторону посягательства (последствия); 7) тип составов правонарушений (материальных, формальных, поставления в опасность)¹.

В зависимости от состава правонарушения, общественной опасности и тяжести наступивших последствий экологические правонарушения делятся на экологические проступки, преступления и правонарушения. Юридическая ответственность за данные правонарушения наступает путем применения норм различных отраслей законодательства, соответственно гражданского, трудового, административного, уголовного.

2. Административная ответственность за экологические правонарушения

Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность (ст. 2.1 КоАП РФ)².

По мнению О. Л. Дубовик, административным экологическим проступком признаются: посягающие на экологический порядок права и свободы граждан в области охраны и использования окружаю-

¹ Дубовик О. Л. Экологическое право : учебник. М., 2010.

² Кодекс Российской Федерации «Об административных правонарушениях» от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Российская газета. — 2001. — № 256. — 31 декабря.

щей среды; право собственности на природные ресурсы и порядок управления природопользованием; противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие (или бездействие), которое причинило или могло причинить вред окружающей среде и за которое законодательством предусмотрена административная ответственность¹.

Главой 8 КоАП РФ предусмотрены конкретные составы административных правонарушений в области охраны окружающей среды и природопользования.

Административная ответственность установлена за несоблюдение экологических требований при осуществлении градостроительной деятельности и эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов (ст. 8.1 КоАП РФ), несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления, веществами, разрушающими озоновый слой, или иными опасными веществами (ст. 8.2 КоАП РФ), нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами (ст. 8.3 КоАП РФ), нарушение законодательства об экологической экспертизе (ст. 8.4 КоАП РФ), сокрытие или искажение экологической информации (ст. 8.5 КоАП РФ).

За нарушение правил охраны и использования отдельных природных ресурсов кодексом об административных правонарушениях Российской Федерацией предусмотрена ответственность:

– за порчу земель (ст. 8.6 КоАП РФ), невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв (ст. 8.7 КоАП РФ), использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению (ст. 8.8 КоАП РФ), нарушение требований по охране недр и гидроминеральных ресурсов (ст. 8.9 КоАП РФ), нарушение требований по рациональному использованию недр (ст. 8.10 КоАП РФ), нарушение правил и требований проведения работ по геологическому изучению недр (ст. 8.11 КоАП РФ), нарушение режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах (ст. 8.12 КоАП РФ), несоблюдение условия обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе (ст. 8.12.1 КоАП РФ) нарушение правил охраны атмосферного воздуха (ст. 8.21 КоАП РФ), незаконную рубку, повреждение лесных насаждений или самовольное выкапывание в лесах деревь-

¹ Дубовик О. Л. Экологическое право : учебник. М., 2010.

ев, кустарников, лиан (ст. 8.28 КоАП РФ), нарушение требований лесного законодательства об учете древесины и сделок с ней (ст. 8.28.1 КоАП РФ), нарушение правил пожарной безопасности в лесах (ст. 8.32 КоАП РФ), уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений (ст. 8.35 КоАП РФ), нарушение правил охоты, правил, регламентирующих рыболовство и другие виды пользования объектами животного мира (ст. 8.37 КоАП РФ);

– за нарушение требований при осуществлении работ в области гидрометеорологии, мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды и активных воздействий на метеорологические и другие геофизические процессы (ст. 8.40 КоАП РФ), нарушение режима осуществления хозяйственной и иной деятельности в границах зон затопления, подтопления (ст. 8.44 КоАП РФ).

Главой 7 КоАП РФ предусмотрены составы правонарушений в области охраны собственности. Административная ответственность за экологические правонарушения установлена за самовольное занятие земельного участка (ст. 7.1 КоАП РФ), уничтожение специальных знаков (ст. 7.2 КоАП РФ), самовольную застройку площадей залегания полезных ископаемых (ст. 7.4 КоАП РФ), самовольную добычу янтаря (ст. 7.5 КоАП РФ), самовольное занятие водного объекта или пользование им с нарушением установленных условий (ст. 7.6 КоАП РФ), повреждение объектов и систем водоснабжения, гидротехнических сооружений, устройств и установок (ст. 7.7 КоАП РФ), самовольное занятие лесных участков (ст. 7.9 КоАП РФ), самовольную переуступку права пользования землей, недрами, лесным участком или водным объектом (ст. 7.10 КоАП РФ), пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами без разрешения (ст. 7.11 КоАП РФ), незаконное изменение правового режима земельных участков, отнесенных к землям историко-культурного назначения (ст. 7.16 КоАП РФ).

Субъектами данных административных правонарушений могут быть граждане, должностные лица и юридические лица.

За совершение административных экологических правонарушений КоАП РФ предусмотрены такие виды наказания, как административный штраф, административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток. За совершение некоторых правонарушений наряду со штрафом предусмотрена конфискация орудия совершения административного правонарушения (транспортных средств, орудий добычи животных) и продукции незаконного природопользования (древесины).

3. Уголовная ответственность за экологические преступления

В действующем законодательстве не содержится определение понятия «экологическое преступление». По мнению О. Л. Дубовик, экологическое преступление – это предусмотренное уголовным законом и запрещенное им под угрозой наказания виновное общественно опасное деяние (действие или бездействие), посягающее на окружающую среду и ее компоненты, рациональное использование и охрана которых обеспечивает оптимальную жизнедеятельность человека, экологическую безопасность населения и территорий, состоящее в непосредственном противоправном использовании природных объектов (или в противоправном воздействии на их состояние) как социальной ценности, что приводит к негативным изменениям состояния окружающей среды, уничтожению, повреждению ее объектов¹.

Как отмечает М. М. Бринчук, все составы преступлений, сформулированные в действующем Уголовном кодексе Российской Федерации, с точки зрения выполняемых ими функций, относящихся к природопользованию и охране окружающей среды, можно подразделить на три группы: специальные экологические составы, смежные, дополнительные².

Конкретные составы экологических преступлений предусмотрены гл. 26 УК РФ («экологические преступления»).

В числе специальных экологических составов: нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ (ст. 246 УК РФ); нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов (ст. 247 УК РФ); нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами или токсинами (ст. 248 УК РФ); нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений (ст. 249 УК РФ); загрязнение вод (ст. 250 УК РФ); загрязнение атмосферы (ст. 251 УК РФ); загрязнение морской среды (ст. 252 УК РФ); нарушение законодательства Российской Федерации о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне Российской Федерации (ст. 253 УК РФ); порча земли (ст. 254 УК РФ); нарушение правил охраны и использования недр (ст. 255 УК РФ); незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов (ст. 256 УК РФ);

¹ Дубовик О. Л. Экологическое право : элементарный курс. М. : Юрист, 2002.

² Бринчук М. М. Экологическое право : учебник. М., 2008.

нарушение правил охраны водных биологических ресурсов (ст. 257 УК РФ); незаконная охота (ст. 257 УК РФ); незаконные добыча и оборот особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации (ст. 258.1 УК РФ); уничтожение критических местобитаний для организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации (ст. 259 УК РФ); незаконная рубка лесных насаждений (ст. 260 УК РФ); уничтожение или повреждение лесных насаждений (ст. 261 УК РФ); нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов (ст. 262 УК РФ).

К специальным составам относят ряд преступлений, не предусмотренных гл. 26 Уголовного кодекса Российской Федерации, к ним относятся жестокое обращение с животными (ст. 245 УК РФ) и экоцид (ст. 358 УК РФ).

К смежным составам преступлений в области природопользования и охраны окружающей среды М. М. Бринчук относит те из них, которые выполняют экологические функции лишь при определенных обстоятельствах объективного порядка: отказ в предоставлении гражданину информации (ст. 140 УК РФ), регистрация незаконных сделок с недвижимым имуществом (ст. 170 УК РФ) и др.¹

К дополнительным составам экологических преступлений следует отнести ряд преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления: злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ), халатность (ст. 293 УК РФ). Субъекты данных преступлений должностные лица, чьи действия (бездействия) способствовали причинению вреда окружающей среде.

За совершение экологических преступлений Уголовный кодекс Российской Федерации предусматривает такие виды наказаний, как штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, обязательные работы, исправительные работы, ограничение свободы.

¹ Бринчук М. М. Экологическое право : учебник.

4. Дисциплинарная ответственность за экологические правонарушения

По мнению О. Л. Дубовик, дисциплинарная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности, заключается в применении полномочным представителем работодателя к совершившему дисциплинарный проступок (т. е. нарушение трудовой, воинской или служебной дисциплины) работнику, подчиненному ему по службе (работе), установленных в ТК РФ дисциплинарных взысканий и обязанности работника, допустившего дисциплинарный проступок, претерпеть неблагоприятные последствия¹.

Основания привлечения к дисциплинарной ответственности, виды дисциплинарных взысканий и порядок их применения регулируются Трудовым кодексом Российской Федерации.

В соответствии со ст. 192 ТК РФ за совершение дисциплинарного проступка, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, работодатель имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) увольнение по соответствующим основаниям².

Основанием дисциплинарной ответственности является совершение экологического проступка специальным субъектом виновно, противоправно в отношении правил трудовой дисциплины, регулирующих охрану окружающей среды³.

Субъектом дисциплинарной ответственности выступает работник. Согласно ст. 20 ТК РФ работник – физическое лицо, вступившее в трудовые отношения с работодателем⁴.

Трудовым кодексом Российской Федерации установлена общая дисциплинарная ответственность, для отдельных категорий работни-

¹ Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / отв. ред. О. Л. Дубовик. М., 2010.

² Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1), ст. 3.

³ Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». М., 2010.

⁴ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1), ст. 3.

ков федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине могут быть предусмотрены также и другие меры дисциплинарных взысканий. Установление специальной дисциплинарной ответственности обусловлено спецификой трудовых функций, выполняемых этими работниками. Она 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 служащих¹. К специальной дисциплинарной ответственности согласно ст. 195 ТК РФ привлекается руководитель организации.

5. Имущественная ответственность за экологические правонарушения

В соответствии ч. 1 ст. 78 Федерального 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 законодательством².

В комментарии к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» О. Л. Дубовик под имущественной ответственностью понимает применение к правонарушителю компетентными органами предусмотренных законодательством принудительных мер воздействия, влекущих для него отрицательные имущественные последствия³.

Основания имущественной ответственности за причинение вреда предусмотрены Гражданским кодексом Российской Федерации. Согласно ст. 1064 ГК РФ, вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица,

¹ Жариков Ю. Г. О применении юридической ответственности за экологические правонарушения // Журнал Российского права. – 2010. – № 7.

² Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2.

³ Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / отв. ред. О. Л. Дубовик. М., 2010.

подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред¹.

Федеральный закон «об охране окружающей среды» предусматривает порядок компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды. Компенсация вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется двумя различными способами: добровольно либо по решению суда или арбитражного суда.

Статьей 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусмотрен порядок определения размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды. Согласно данной статье определение размера вреда 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. 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 двадцати лет. В соответствии со ст. 79 Федерального 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.

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации от 26 января 1996 г. Ч. II. № 14-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 5, ст. 410.

Л е к ц и я 6. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ФУНКЦИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ И СПОСОБЫ ЗАЩИТЫ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН

1. Надзор и контроль над природопользованием и охраной окружающей среды

Государственный экологический надзор – важнейшая правовая мера обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий. Именно посредством экологического надзора обеспечивается принуждение соответствующих субъектов права к исполнению экологических требований.

В процессе государственного экологического надзора или по его результатам достаточно часто принимаются соответствующие меры юридической ответственности за экологические правонарушения.

Различают федеральный государственный экологический надзор, который осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и региональный государственный экологический надзор, который осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Под государственным экологическим надзором понимаются деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями (далее – юридические лица, индивидуальные предприниматели) и гражданами требований, установленных в соответствии с международными Договорами Российской Федерации, настоящим федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды (далее – обязательные требования), посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность уполномоченных

органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния соблюдения обязательных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности¹.

Государственный экологический надзор включает в себя: государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр; государственный земельный надзор; государственный надзор в области обращения с отходами; государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха; государственный надзор в области использования и охраны водных объектов; государственный экологический надзор на континентальном шельфе Российской Федерации; государственный экологический надзор во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации; государственный экологический надзор в исключительной экономической зоне Российской Федерации; государственный экологический надзор в области охраны озера Байкал; федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану); федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания; федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов; федеральный государственный охотничий надзор; государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий. государственный надзор за соблюдением требований к обращению озоноразрушающих веществ.

Федеральный государственный экологический надзор организуется и осуществляется при осуществлении хозяйственной и (или) иной деятельности на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и включенных в утверждаемый уполномоченным правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти перечень.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации организуют и осуществляют региональный государственный экологиче-

¹Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «Об охране окружающей среды» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2, ст. 133.

ский надзор при осуществлении хозяйственной и (или) иной деятельности с использованием объектов, подлежащих государственному экологическому надзору, за исключением объектов, подпадающих под федеральный государственный экологический надзор.

Должностные лица органов государственного надзора, являющиеся государственными инспекторами в области охраны окружающей среды, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, имеют право:

- запрашивать и получать на основании мотивированных письменных запросов от органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан информацию и документы, необходимые в ходе проведения проверки;

- беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения и копии приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) органа государственного надзора о назначении проверки посещать и обследовать используемые юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами при осуществлении хозяйственной и иной деятельности территории, здания, помещения, сооружения, в том числе очистные сооружения, обследовать другие обезвреживающие устройства, средства контроля, технические и транспортные средства, оборудование и материалы, а также проводить необходимые исследования, испытания, измерения, расследования, экспертизы и другие мероприятия по контролю;

- выдавать юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и гражданам предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований, о проведении мероприятий по обеспечению предотвращения вреда растениям, животным, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, предотвращения возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушениями обязательных требований, рассматривать дела об указанных административных правонарушениях и принимать меры по предотвращению таких нарушений;

- направлять в уполномоченные органы материалы, связанные с нарушениями законодательства в области охраны окружающей сре-

ды, для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений;

– предъявлять в установленном законодательством Российской Федерации порядке иски о возмещении вреда, причиненного окружающей среде и ее компонентам вследствие нарушений обязательных требований.

Органы государственного надзора могут быть привлечены судом к участию в деле либо вправе вступать в дело по своей инициативе для дачи заключения по иску о возмещении вреда, причиненного окружающей среде и ее компонентам, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу вследствие нарушений обязательных требований.

Государственные инспектора в области охраны окружающей среды подлежат государственной защите в соответствии с законодательством Российской Федерации¹.

Экологический контроль – это деятельность уполномоченных субъектов по проверке соблюдения и исполнения требований экологического законодательства.

Законодательство Российской Федерации выделяет следующие виды экологического контроля: производственный экологический контроль и общественный экологический контроль.

Производственный контроль в области охраны окружающей среды (производственный экологический контроль) осуществляется в целях обеспечения выполнения в процессе хозяйственной и иной деятельности мероприятий по охране окружающей среды, рациональному использованию и восстановлению природных ресурсов, а также в целях соблюдения требований в области охраны окружающей среды, установленных законодательством в области охраны окружающей среды.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах I, II и III категорий, разрабатывают и утверждают программу производственного экологического контроля, осуществляют производственный экологический контроль в соответствии с установлен-

¹ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «Об охране окружающей среды» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2, ст. 133.

ными требованиями, документируют информацию и хранят данные, полученные по результатам осуществления производственного экологического контроля.

Программа *производственного экологического контроля* содержит сведения: об инвентаризации выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и их источников; об инвентаризации сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду и их источников; об инвентаризации отходов производства и потребления и объектов их размещения; о подразделениях и (или) должностных лицах, отвечающих за осуществление производственного экологического контроля; о собственных и (или) привлекаемых испытательных лабораториях (центрах), аккредитованных в соответствии с законодательством Российской Федерации об аккредитации в национальной системе аккредитации; о периодичности и методах осуществления производственного экологического контроля, местах отбора проб и методиках (методах) измерений.

Уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти определяет требования, которые предъявляются к содержанию программы производственного экологического контроля, сроки представления отчета об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля.

Документация, содержащая сведения о результатах осуществления производственного экологического контроля, включает в себя документированную информацию: о технологических процессах, технологиях, об оборудовании для производства продукции (товара), о выполненных работах, об оказанных услугах, о применяемых топливе, сырье и материалах, об образовании отходов производства и потребления. о фактических объеме или массе выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ, об уровнях физического воздействия и о методиках (методах) измерений. об обращении с отходами производства и потребления. о состоянии окружающей среды, местах отбора проб, методиках (методах) измерений.

В порядке и в сроки, которые определены уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, юридические лица и индивидуальные предприниматели обязаны представлять в уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти или орган исполнительной власти соответствующего субъекта Россий-

ской Федерации отчет об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля.

В случае невозможности соблюдения нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах II и III категорий, на период поэтапного достижения нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов разрабатывается и утверждается план мероприятий по охране окружающей среды, а на объектах I категории, на период поэтапного достижения нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов, технологических нормативов в обязательном порядке разрабатывается и утверждается программа повышения экологической эффективности.

Срок реализации плана мероприятий по охране окружающей среды не может превышать семь лет и не подлежит продлению.

Срок реализации программы повышения экологической эффективности не может превышать семь лет и не подлежит продлению, за исключением объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, численность работников на которых составляет не менее чем 25 процентов численности работающего населения соответствующего населенного пункта (градообразующих организаций) или превышает пять тысяч человек, а также для объектов, хозяйственная и (или) иная деятельность, на которых осуществляется федеральными государственными унитарными предприятиями или открытыми акционерными обществами, акции которых находятся в федеральной собственности и которые осуществляют производство продукции (товаров), выполнение работ, оказание услуг и имеют стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, срок реализации программы повышения экологической эффективности не может превышать четырнадцать лет и не подлежит продлению.

Проект программы повышения экологической эффективности до ее утверждения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем подлежит одобрению межведомственной комиссией, которая создается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти и в состав которой включаются представители заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, государственной корпорации по атом-

ной энергии «Росатом», органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Срок рассмотрения программы повышения экологической эффективности не может превышать четырех месяцев и может быть продлен по обращению заявителя, но не более чем на два месяца.

В целях получения достоверной информации об объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, определения областей применения наилучших доступных технологий, применения программно-целевых методов планирования, а также в целях планирования осуществления государственного экологического надзора осуществляется государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду в форме ведения государственного реестра объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Порядок создания и ведения государственного реестра объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Общественный экологический контроль в области охраны окружающей среды осуществляется в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды.

Общественный экологический контроль в области охраны окружающей среды осуществляется общественными объединениями и иными некоммерческими организациями в соответствии с их уставами, а также гражданами в соответствии с законодательством.

Результаты общественного экологического контроля в области охраны окружающей среды, представленные в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению в порядке, установленном законодательством¹.

С проведением общественного экологического контроля может быть связано также с обжалование в суде заключения государственной экологической экспертизы, если оно противоречит требованиям законодательства, экологическим правам и интересам граждан и общественных объединений.

¹ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «Об охране окружающей среды» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2, ст. 133.

2. Природоохранительная прокуратура (система), формы ее деятельности

Органы Прокуратуры Российской Федерации, будучи неотъемлемой частью государства, обязаны в рамках определенной законом компетенции участвовать в защите прав человека и гражданина, в частности, экологических. Они призваны вместе со специально уполномоченными на то государственными органами в области охраны окружающей природной среды, обеспечивать экологический правопорядок и обеспечивать экологическую безопасность.

Надзор за соблюдением экологического законодательства, осуществляет прокуратура в соответствии с полномочиями, установленными законодательством и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Результаты проведенных прокурорами проверок соблюдения законодательства в области охраны окружающей среды свидетельствуют, что многие вопросы, касающиеся экологических проблем, решаются органами власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами государственного контроля и надзора, юридическими лицами не в полном объеме, а некоторые вообще не рассматриваются.

Согласно Федеральному закону от 17 января 1995 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹ прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации (ст. 1).

Систему прокуратуры Российской Федерации составляют Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные учреждения, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры.

Природоохранная прокуратура – является специализированной прокуратурой. Природоохранительная прокуратура специализиро-

¹ Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 47, ст. 4472.

ванно осуществляет надзор за соблюдением законодательства об охране окружающей среды.

В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека, и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства природоохранительная Прокуратура Российской Федерации осуществляет:

- надзор за исполнением в сфере охраны окружающей среды законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в сфере охраны окружающей среды федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций и др.

Прокурор при осуществлении возложенных на него функций в сфере охраны окружающей среды вправе:

- по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

- требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений. выделения специалистов для выяснения возникших вопросов;

- проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

– вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Приказом Генпрокуратуры России от 7 мая 2008 г. № 84 (ред. от 02.07.2015) «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» определено, что «природоохранным прокурорам (на правах районных) в пределах соответствующего субъекта Российской Федерации осуществлять:

– надзор за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании, соблюдением экологических прав граждан природоохранными территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов по указанным вопросам;

– надзор за исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов природоохранными следственными подразделениями Следственного комитета Российской Федерации;

надзор за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений об экологических и иных преступлениях, повлекших нарушение законов о защите окружающей среды и экологических прав граждан (кроме преступлений, совершенных на объектах Министерства обороны Российской Федерации и военно-промышленного комплекса), а также о преступлениях, совершенных по службе должностными лицами контролирующими природоохранных органов. надзор за законностью осуществления оперативно-разыскной деятельности, дознания и предварительного следствия уполномоченными органами внутренних дел и подразделениями Следственного комитета Российской Федерации по преступлениям указанной категории»¹.

Этим же приказом установлено, что при отсутствии на территории субъекта Российской Федерации специализированной прокуратуры, соответствующие полномочия по осуществлению надзора возлагаются на прокуроров городов и районов.

¹ Приказ Генпрокуратуры России от 7 мая 2008 г. № 84 (ред. от 02.07.2015) «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» // СПС «КонсультантПлюс».

Прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона.

Прокурор или его заместитель в случае установления факта нарушения закона об охране окружающей среды органами и должностными лицами:

- освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов;

- опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными;

- вносит представление об устранении нарушений закона.

Должностные лица органов, обязаны приступить к выполнению требований прокурора или его заместителя о проведении проверок и ревизий незамедлительно.

Формы реагирования прокурора на факты нарушения законодательства об охране окружающей среды

Протест прокурора. Прокурор или его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления – на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме.

Представление прокурора. Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или

должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих. о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

Постановление прокурора. Прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное постановление о возбуждении производства об административном правонарушении. Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный законом. О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме.

Предостережение о недопустимости нарушения закона. В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся экологических правонарушениях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона. В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

3. Экологические функции полиции

Охрана окружающей среды по праву относится к числу важнейших экономических и социальных задач любого государства. Данное обстоятельство обусловлено в первую очередь тем, что современная экологическая обстановка характеризуется глубокими кризисными явлениями, обостряющимися в последние годы. В настоящее время зонами экологического бедствия признаны крупные промышленные центры нашей страны. Одна из причин экологического кризиса — обостряющиеся противоречия между экономическими и экологическими интересами общества, что проявляется в массовом несоблюдении требований законодательства об охране окружающей среды.

Следует отметить, что Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. №3-ФЗ «О полиции»¹ прямо не указывает на экологию или окружающую среду как сферу деятельности полиции. К числу задач полиции относятся предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений. Трудно не согласиться с тем, что предупреждение и пресечение экологических правонарушений является одной из основных задач полиции. Выполнение полицией данной задачи будет способствовать оздоровлению экологической обстановки в отдельных регионах, а также в целом в Российской Федерации. Выполнение задач в сфере охраны окружающей среды органами полиции, способствует обеспечению экономической и экологической безопасности, а также обеспечивает защиту экологических прав граждан.

Анализ Федерального закона от 7 февраля 2011 г. №3-ФЗ «О полиции», а также иных законодательных и иных нормативных правовых актов позволяет выделить следующие направления деятельности полиции в сфере охраны окружающей среды.

Так, органы полиции осуществляют:

- предупреждение и пресечение экологических правонарушений;
- надзор за техническим состоянием автотранспортных средств, участие в надзоре за соблюдением установленных правил и норм;
- борьба с браконьерством и другими нарушениями правил охоты и рыболовства;
- раскрытие экологических преступлений;
- охрану объектов природы и природоохранных комплексов;
- борьбу с правонарушениями в области лесного хозяйства.
- участие в ликвидации природных и техногенных катастроф;
- оказание помощи природоохранным органам, органам санитарно-эпидемиологического надзора и другим органам при исполнении ими возложенных на них обязанностей.

При наличии законных оснований органы полиции вправе:

- посещать различные органы (предприятия, учреждения, организации), а также другие объекты;
- требовать от физических и юридических лиц предоставления соответствующих документов или их копий, письменной или устной информации, необходимой для выполнения контрольных функций;

¹ Федеральный закон «О полиции» // Российская газета. – 2011. – № 25. – 8 февр.

- производить разного рода проверки соблюдения установленных правил, осмотры, например мест хранения огнестрельного оружия.

На органы внутренних дел возложены следующие задачи в области экологии:

- пресечение экологических преступлений и административных правонарушений;
- установление физических, юридических и должностных лиц, виновных в их совершении.
- проведение дознания по делам об экологических преступлениях и др.

Одной из форм взаимодействия и прямого выполнения полицией экологических функций является организация, проведение и участие в проведении эколого-защитных мероприятий, например «Путина», «Заслон», «Огород», «Чистый воздух», «Чистая вода», «Невод», «Ель».

Подразделения полиции участвуют в выявлении и пресечении административных правонарушений, совершаемых в сфере обеспечения безопасности движения, при пользовании средствами железнодорожного, воздушного, морского и трубопроводного транспорта. правил приобретения, хранения и использования оружия, взрывчатых, радиоактивных веществ и других объектов разрешительной системы. правил по охране территории России от заноса и распространения карантинных и других инфекционных болезней.

В КоАП РФ закреплено право полиции рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 8.22 «Выпуск в эксплуатацию механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума» и ст. 8.23 «Эксплуатация механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума».

При анализе природоохранной деятельности полиции можно заметить, что основные виды нарушений связаны с функционированием транспортных средств: превышение уровня токсичности выхлопов, уровня дымности автомобилей, свалка мусора и снега в неотведенных для этой цели местах, засорение проезжей части, мойка автомобилей в запрещенном месте, заезды и стоянки на газонах.

В компетенцию органов внутренних дел по обеспечению экологической безопасности входят задачи охраны и защиты конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду, контроля над со-

стоянием санитарно-эпидемиологического благополучия в населенных пунктах и другие задачи и функции.

Компетенция полиции в сфере обеспечения экологической безопасности представляет совокупность прав и обязанностей, реализация которых осуществляется при охране окружающей среды от противоправных посягательств, последствий антропогенной деятельности. при предупреждении нарушений санитарных правил содержания мест массового отдыха, пригородных зеленых зон, городских парков, скверов. Специфика обеспечения экологической безопасности состоит в том, что факт нарушения соответствующих правил и норм устанавливается, как правило, не в связи с заявлением, а в результате осуществления государственного экологического контроля и иных проверок состояния окружающей среды, а в ряде случаев благодаря сообщениям по «зеленому телефону», обращению в СМИ и пр.

4. Способы защиты нарушенных экологических прав граждан

В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации граждане имеют права в сфере охраны окружающей среды.

Комплексным нормативным документом в области охраны окружающей среды является Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹, который определяет, что каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда окружающей среде (п. 1 ст. 11).

Поскольку речь идет о правах человека и гражданина, нельзя не учитывать нормы Конституции Российской Федерации, согласно которой (ст. 2) человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека, и гражданина – обязанность государства.

Глава 2 Конституции Российской Федерации полностью посвящена правам и свободам человека и гражданина, среди которых к правам

¹ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «Об охране окружающей среды» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2, ст. 133.

человека (гражданина) в области экологического законодательства относятся:

- право на благоприятную окружающую среду (ст. 42);
- право на достоверную информацию о ее состоянии (ст. 42);
- право на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42);
- право иметь в частной собственности землю, владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ст. 36).

Соккрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом (ст. 41).

Основные права человека и гражданина, установленные в Конституции Российской Федерации, неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. осуществление прав и свобод человека, и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (ст. 17).

Немаловажную роль в развитии экологических прав граждан играют нормы международного права. В соответствии с той же ст. 17 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

Право на жизнь в целом тоже можно рассматривать как естественное экологическое право граждан.

Права граждан в Российской Федерации в рамках норм природоохранительного законодательства содержатся в ст. 11 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»:

- общественные права граждан в области охраны окружающей среды;
- информативные права граждан в области охраны окружающей среды;
- права по защите прав граждан в области охраны окружающей среды.

Так, согласно п. 2 указанной статьи граждане имеют право:

– создавать общественные объединения, фонды и иные некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды. Перечень прав самих общественных объединений, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды, предусмотрен ст. 12 Федерального закона «Об охране окружающей среды»;

– направлять обращения в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, 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 Российской Федерации акциях;

– выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы и участвовать в ее проведении в установленном порядке;

– оказывать содействие органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды;

– обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, 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;

– предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде;

– осуществлять другие предусмотренные законодательством права.

Анализ действующего законодательства в области охраны окружающей среды прав человека и гражданина позволяет выделить ряд способов защиты экологических прав граждан;

– самозащиту;

– защиту с помощью государственных институтов или государственную защиту.

Удельный вес каждого из этих способов в реальных механизмах защиты экологических прав граждан в стране может зависеть от

других факторов, в том числе от степени демократизации в области охраны окружающей среды, в реальном участии граждан в подготовке и принятии экологически значимых решений, и контроле за их реализацией.

Защита экологических прав человека в административном порядке и в судах. Для защиты экологических прав граждан применяется административный и судебный способы.

Нормативные основы регулирования защиты установлены Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹.

Закон регулирует правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации закрепленного за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Закон предоставляет возможность истцу выбора органа, в который он может обратиться для обеспечения нарушенного экологического права.

При рассмотрении обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом гражданин имеет право:

1) представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании, в том числе в электронной форме;

2) знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну;

3) получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в статье 11 указанного Федерального закона, уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 19.

или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;

4) обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации;

5) обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

Вышестоящие органы обязаны рассмотреть жалобу в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения. Если в удовлетворении жалобы гражданину отказано или он не получил ответа в течение 30 дней, он вправе обратиться с жалобой в суд.

Российская Конституция гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод (ч. 1. ст. 46). Важнейшую роль при этом играет право граждан на судебный иск – один из новейших инструментов российского законодательства в сфере охраны окружающей среды. В соответствии с законодательством граждане имели право требовать в административном или судебном порядке отмены решений о размещении, проектировании, строительстве, реконструкции и эксплуатации экологически вредных объектов, ограничении, приостановлении и прекращении деятельности предприятий и других объектов, оказывающих отрицательное воздействие на окружающую природную среду и здоровье человека. Право граждан на предъявление исковых требований в суд было предусмотрено законом «Об охране окружающей среды», также ГПК РФ.

Право гражданина на судебный иск в качестве универсального юридического средства защиты позволяет отстаивать не только интересы истца, но в конечном счете, и всего общества, содействуя тем самым обеспечению законности и правопорядка. Одновременно это право служит действенной формой контроля за деятельностью аппарата, средством защиты с бюрократией и злоупотребления властью. Судебная защита прав и свобод предусмотрена во многих конституциях экономически развитых государств.

Как отмечено, граждане вправе обжаловать также бездействие органов, предприятий, объединений и должностных лиц, государственных служащих, повлекшее за собой перечисленные в законе последствия. Для сферы охраны окружающей среды возможность обжалования бездействия государственных органов и иных субъектов, дея-

тельность которых связана с охраной окружающей среды, потенциально является мощным правовым средством повышения эффективности природоохранной деятельности государства.

Гражданин вправе обжаловать как названные выше действия (решения), так и послужившего основанием для совершения действий (принятия решения) информацию, либо то и другое одновременно. При этом к официальной информации относятся сведения в письменной или устной форме, повлиявшие на осуществление прав и свобод человека и гражданина и представленные в адрес государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений предприятий и их объединений, общественных объединений и их должностных лиц, государственных служащих, совершивших действия (принявших решения), с установленным авторством данной информации, если она признается судом как основание для совершения действия (принятия решения).

В соответствии с вышеназванным законом обжалование допускается, если нарушены лишь права и свободы истца. При этом гражданин не имеет права обжаловать в суд действия и бездействия, имеющие неприятные экологические последствия для общества в целом. Между тем порой трудно доказать, что явно незаконное действие или бездействие нарушает права истца. Но в случае признания решения незаконным обеспечивается защита права на благоприятную среду не только гражданина, который обжаловал этот акт, но и более широкого круга лиц, подпадающих под его действие.

Жалоба может быть подана как самим гражданином, так и его представителем, а также по просьбе заявителя уполномоченным представителем общественной организации, трудового коллектива.

Для обращения с жалобой в суд по поводу экологически неправомерных действий или решений государственного органа необходимо обладать неким минимумом экологических и правовых знаний. Однако большинство российских граждан такими знаниями не обладают. С учетом этого, а также значительной потенциальной роли прав граждан на иск по поводу невыполнения требований природоохранительного законодательства должно быть обеспечено представительство и защита в суде экологических прав и интересов отдельных граждан.

Гражданам предоставляется выбор суда, в который они могут обратиться для защиты своих прав. По усмотрению гражданина жалоба

может быть подана в суд по месту его жительства или в суд по местонахождению органа, объединения или должностного лица, нарушавшего его экологические права.

Законодательство определяет также сроки обращения с жалобой в суд. Если гражданин обжаловал в административном порядке решения и действия, нарушающие его экологические права, срок подачи жалобы – один месяц со дня получения письменного уведомления об отказе настоящего органа, объединения или должностного лица в удовлетворении жалобы, либо по истечении месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен письменный ответ.

Если гражданин непосредственно избирает судебный порядок защиты своих прав, обращения с жалобой установлен срок в 3 месяца, со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права. Законодательство наделяет суд правом восстановления пропущенного по уважительной причине срока подачи жалобы. Уважительной причинной считаются любые обстоятельства, затруднившие получение информации об обжалованных действиях или решениях и их последствиях.

Отличительной особенностью рассмотрения судом жалобы гражданина является то, что на государственные органы, органы местного самоуправления, объединения и их должностных лиц, возлагается процессуальная обязанность документально доказать законность обжалуемых действий, решений.

Гражданин при этом освобождается от обязанности доказывать их незаконность, но обязан доказать факт нарушения своих прав и свобод.

Л е к ц и я 7. ПРАВОВАЯ ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ГОРОДАХ И ИНЫХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТАХ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

1. Основные стадии хозяйственной деятельности и общие требования в области охраны окружающей среды для них

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 Федеральном законе «Об охране окружающей среды» специальная глава 7 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.

Общие требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов содержатся в ст. 34 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

1. Размещение, проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация, консервация и ликвидация зданий, строений, сооружений и иных объектов, оказывающих прямое или косвенное негативное воздействие на окружающую среду, осуществляются в соответствии с требованиями в области охраны окружающей среды. При этом должны предусматриваться мероприятия по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности.

2. 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.

3. Прекращение в полном объеме 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 осуществляется на основании решения суда и (или) арбитражного суда.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды предусматривает» для каждого этапа свои природоохранные требования.

При размещении зданий, строений, сооружений и иных объектов должно быть обеспечено выполнение требований в области охраны окружающей среды, восстановления природной среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности с учетом ближайших и отдаленных экологических, экономических, демографических и иных последствий эксплуатации указанных объектов и соблюдением приоритета сохранения благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов. (ст. 35 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

1. При проектировании зданий, строений, сооружений и иных объектов должны учитываться нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, предусматриваться мероприятия по предупреждению и устранению загрязнения окружающей среды, а также способы размещения отходов производства и потребле-

ния, применяться ресурсосберегающие, малоотходные, безотходные и иные наилучшие существующие технологии, способствующие охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов.

2. Запрещается 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, технического перевооружения, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов. (ст. 36 Федерального закона «Об охране окружающей среды»)

Строительство и реконструкция зданий, строений, сооружений и иных объектов должны осуществляться по утвержденным проектам с соблюдением требований технических регламентов в области охраны окружающей среды.

Запрещаются строительство и реконструкция зданий, строений, сооружений и иных объектов до утверждения проектов и до установления границ земельных участков на местности, а также изменение утвержденных проектов в ущерб требованиям в области охраны окружающей среды.

При осуществлении строительства и реконструкции зданий, строений, сооружений и иных объектов принимаются меры по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 37 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

1. Ввод в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов осуществляется при условии выполнения в полном объеме предусмотренных проектной документацией мероприятий по охране окружающей среды.

2. Запрещается ввод в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, не оснащенных техническими средствами и технологиями обезвреживания выбросов и сбросов загрязняющих веществ, обеспечивающими выполнение установленных требований в области охраны окружающей среды. Запрещается также ввод в эксплуатацию объектов, 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

Российской Федерации (ст. 38 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Юридические и физические лица, осуществляющие эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, обязаны соблюдать утвержденные технологии и требования в области охраны окружающей среды, восстановления природной среды, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов.

Юридические и физические лица, осуществляющие эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, обеспечивают соблюдение нормативов качества окружающей среды на основе применения технических средств и технологий обезвреживания и безопасного размещения отходов производства и потребления, обезвреживания выбросов и сбросов загрязняющих веществ, а также наилучших доступных технологий, обеспечивающих выполнение требований в области охраны окружающей среды, проводят мероприятия по восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий в соответствии с законодательством.

Вывод из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов осуществляется в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды и при наличии утвержденной в установленном порядке проектной документации.

При выводе из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов должны быть разработаны и реализованы мероприятия по восстановлению природной среды, в том числе воспроизводству компонентов природной среды, в целях обеспечения благоприятной окружающей среды.

Перепрофилирование функций зданий, строений, сооружений и иных объектов осуществляется в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, жилищным законодательством. (ст. 39 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

В соответствии со ст. 40 Федерального закона «Об охране окружающей среды» регулируются особенности требований в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов энергетики. Помимо соблюдения общих требований ст.ст. 34–39 данного Закона, необходимы следующие мероприятия: оснащение высокоэффективными средствами защиты от выбросов и сбросов загрязняющих веществ, использование экологически безопасных видов топлива и безопасное размещение отходов производ-

ства – при строительстве тепловых электростанций. должны учитываться реальные потребности в электрической энергии соответствующих регионов и особенности рельефов местностей – для гидроэлектростанций. должны предусматриваться меры по сохранению водных объектов, водосборных площадей, водных биологических ресурсов, земель, почв и др.

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 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» от 21 ноября 1995 г.

В соответствии с Федеральным законом № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21 июля 1997 г. к категории опасных производственных объектов относятся объекты (предприятия, их цехи, участки, площадки), на которых получают, используют, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества (воспламеняющиеся, окисляющие, горючие, взрывчатые, токсичные, представляющие опасность для окружающей природной среды и др.)

2. Нормативы допустимой антропогенной нагрузки при осуществлении хозяйственной деятельности

Согласно ст. 19 Федерального закона «Об охране окружающей среды» нормирование в области охраны окружающей среды осуществляется в целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, гарантирующего сохранение благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности.

Нормирование в области охраны окружающей среды заключается в установлении нормативов качества окружающей среды, нормативов допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, иных нормативов в области охраны окружающей среды, а также нормативных документов в области охраны окружающей среды.

Нормативы и нормативные документы в области охраны окружающей среды разрабатываются, утверждаются и вводятся в действие на основе современных достижений науки и техники с учетом международных правил и стандартов в области охраны окружающей среды.

Нормирование в области охраны окружающей среды осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Разработка нормативов в области охраны окружающей среды включает в себя:

- проведение научно-исследовательских работ по обоснованию нормативов в области охраны окружающей среды;
- проведение экспертизы, утверждение и опубликование нормативов в области охраны окружающей среды в установленном порядке;
- установление оснований разработки или пересмотра нормативов в области охраны окружающей среды;
- осуществление контроля над применением и соблюдением нормативов в области охраны окружающей среды;
- формирование и ведение единой информационной базы данных нормативов в области охраны окружающей среды;

Оценка и прогнозирование экологических, социальных, экономических последствий применения нормативов в области охраны окружающей среды (ст. 20 Федерального закона «Об охране окружающей среды») включает в себя нормативы качества окружающей среды, устанавливаются для оценки состояния окружающей среды в целях сохранения естественных экологических систем, генетического фонда растений, животных и других организмов.

К нормативам качества окружающей среды относятся:

- нормативы, установленные в соответствии с химическими показателями состояния окружающей среды, в том числе нормативы предельно допустимых концентраций химических веществ, включая радиоактивные вещества;
- нормативы, установленные в соответствии с физическими показателями состояния окружающей среды, в том числе с показателями уровней радиоактивности и тепла;
- нормативы, установленные в соответствии с биологическими показателями состояния окружающей среды, в том числе видов и групп растений, животных и других организмов, используемых как индикаторы качества окружающей среды, а также нормативы предельно допустимых концентраций микроорганизмов;
- иные нормативы качества окружающей среды.

При установлении нормативов качества окружающей среды учитываются природные особенности территорий и акваторий, назначение природных объектов и природно-антропогенных объектов, особо охраняемых территорий, в том числе особо охраняемых природных территорий, а также природных ландшафтов, имеющих особое природоохранное значение (ст. 21 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

В целях предотвращения негативного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности для юридических и физических лиц – природопользователей устанавливаются следующие нормативы допустимого воздействия на окружающую среду:

- нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов;
- нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение;
- нормативы допустимых физических воздействий (количество тепла, уровни шума, вибрации, ионизирующего излучения, напряженности электромагнитных полей и иных физических воздействий);
- нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды.
- нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду;
- нормативы иного допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, устанавливаемые законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации в целях охраны окружающей среды.

Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду должны обеспечивать соблюдение нормативов качества окружающей среды с учетом природных особенностей территорий и акваторий.

За превышение установленных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду субъекты хозяйственной и иной деятельности в зависимости от причиненного окружающей среде вреда несут ответственность в соответствии с законодательством (ст. 22 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

1. Нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов устанавливаются для стационарных, передвижных и иных источников воздействия на окружающую среду субъектами хозяйственной и иной деятельности исходя из нормативов допустимой

антропогенной нагрузки на окружающую среду, нормативов качества окружающей среды, а также технологических нормативов.

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

3. 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.

Установление лимитов на выбросы и сбросы допускается только при наличии планов снижения выбросов и сбросов, согласованных с органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

4. Выбросы и сбросы химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов в окружающую среду в пределах установленных нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, лимитов на выбросы и сбросы допускаются на основании разрешений, выданных органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

За выдачу разрешений на выбросы и сбросы веществ и микроорганизмов в окружающую среду уплачивается государственная пошлина в размерах и порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации о налогах и сборах (ст. 23 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

В целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, оценки качества окружающей среды в соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться иные нормативы в области охраны окружающей среды (ст. 28 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

3. Правовая охрана окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления и их классификация

Федеральным законом от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» под отходами производства и потребления понимаются остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства.

Особое регулирование предусмотрено для опасных отходов – отходов, содержащих вредные вещества, обладающие опасными свойствами (токсичностью, взрывоопасностью, пожароопасностью, высокой реакционной способностью) или содержащие 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.

Правовому регулированию подлежат не сами отходы, а деятельность, связанная с их образованием, сбором, утилизацией, т. е. обращение с отходами. В понятие обращения с отходами включаются следующие виды деятельности: деятельность, в процессе которой образуются отходы, а также деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению (хранению и захоронению) отходов.

Приказом МПР России 2001 г. утверждены критерии отнесения опасных отходов к классу опасности для окружающей среды. Критерии отнесения опасных отходов к классу опасности для окружающей среды предназначены для индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, в процессе деятельности которых образуются опасные отходы для окружающей среды и которые обязаны подтвердить отнесение данных отходов к конкретному классу опасности для окружающей среды.

Класс опасности отходов устанавливается по степени возможного вредного воздействия на окружающую среду при непосредственном или опосредованном воздействии опасного отхода на нее в соответствии с критериями. Опасные отходы делятся на пять классов опасности: от I до V по степени уменьшения опасности. Для некоторых отходов класс опасности не установлен и принимается за 0 (например, для отходов аккумуляторов).

Государственный кадастр отходов 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. Государственный кадастр отходов ведется по единой для Российской Федерации системе. Порядок ведения государственного кадастра отходов определен постановлением Правительства Российской Федерации «О порядке ведения государственного кадастра отходов и проведения паспортизации опасных отходов».

Согласно ст. 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды» отходы производства и потребления, радиоактивные отходы подлежат сбору, накоплению, утилизации, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению, условия и способы которых должны быть безопасными для окружающей среды и регулироваться законодательством Российской Федерации.

Запрещаются:

- сброс отходов производства и потребления, в том числе радиоактивных отходов, в поверхностные и подземные водные объекты, на водосборные площади, в недра и на почву;

- размещение опасных отходов и радиоактивных отходов на территориях, прилегающих к городским и сельским поселениям, в лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зонах, на путях миграции животных, вблизи нерестилищ и в иных местах, в которых может быть создана опасность для окружающей среды, естественных экологических систем и здоровья человека;

- захоронение опасных отходов и радиоактивных отходов на водосборных площадях подземных водных объектов, используемых в качестве источников водоснабжения, в бальнеологических целях, для извлечения ценных минеральных ресурсов;

- ввоз опасных отходов в Российскую Федерацию в целях их захоронения и обезвреживания;

- ввоз радиоактивных отходов в Российскую Федерацию в целях их хранения, переработки или захоронения, за исключением случаев, установленных настоящим Федеральным законом и Федеральным законом «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

- захоронение в объектах размещения отходов производства и потребления продукции, утратившей свои потребительские свойства и содержащей озоноразрушающие вещества, без рекуперации данных

веществ из указанной продукции в целях их восстановления для дальнейшей рециркуляции (рециклирования) или уничтожения.

Отношения в области обращения с отходами производства и потребления, а также отходами I–IV классов опасности и радиоактивными отходами регулируются соответствующим законодательством российской федерации.

Юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность по утилизации отходов, подготавливают и ежегодно опубликовывают отчеты о деятельности в области охраны окружающей среды по форме и в сроки, которые установлены федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление в области охраны окружающей среды.

4. Правовые основы осуществления градостроительной деятельности в городах и иных поселениях при соблюдении требований охраны окружающей среды

Особые требования предъявляют к строительству городских и иных населенных пунктов, которые должны обеспечивать благоприятное состояние окружающей среды для проживания людей. Такие требования установлены Федеральным законом «Об охране окружающей среды» и «Градостроительным кодексом» 2004 г., Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и нормативными правовыми актами, принятыми в их развитие.

В соответствии со ст. 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ разрешение на строительство представляет собой документ, подтверждающий соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка или проекту планировки территории и проекту межевания территории (в случае строительства, реконструкции линейных объектов) и дающий застройщику право осуществлять строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, за исключением случаев, предусмотренных настоящим кодексом.

Строительство, реконструкция объектов капитального строительства осуществляются на основании разрешения на строительство, за исключением случаев, предусмотренных настоящей статьей.

Не допускается выдача разрешений на строительство при отсутствии правил землепользования и застройки, за исключением строительства, реконструкции объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения муниципальных районов, объектов капитального строительства на земельных участках, на которые не распространяется действие градостроительных регламентов или для которых не устанавливаются градостроительные регламенты, и в иных предусмотренных федеральными законами случаях.

В случае, если земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, предоставлен в аренду для комплексного освоения территории, выдача разрешения на строительство объектов капитального строительства – многоквартирных домов в границах данной территории допускается только после образования земельных участков из такого земельного участка в соответствии с утвержденными проектом планировки территории и проектом межевания территории.

Разрешение на строительство выдается органом местного самоуправления по месту нахождения земельного участка, за исключением случаев, предусмотренных частями 5–6 ст. 51 Гражданского кодекса Российской Федерации и другими федеральными законами.

Разрешение на строительство выдается в случае осуществления строительства, реконструкции:

- объекта капитального строительства на земельном участке, предоставленном пользователю недр и необходимом для ведения работ, связанных с пользованием недрами (за исключением работ, связанных с пользованием участками недр местного значения), – федеральным органом управления государственным фондом недр;

- объекта использования атомной энергии – уполномоченной организацией, осуществляющей государственное управление использованием атомной энергии и государственное управление при осуществлении деятельности, связанной с разработкой, изготовлением, утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения;

- 3.1) объекта космической инфраструктуры – государственной корпорацией по космической деятельности «Роскосмос»;

- 4) гидротехнических сооружений первого и второго классов, устанавливаемых в соответствии с законодательством о безопасности

гидротехнических сооружений, аэропортов или иных объектов авиационной инфраструктуры, объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, посольств, консульств и представительств Российской Федерации за рубежом, объектов обороны и безопасности, объектов, обеспечивающих статус и защиту государственной границы Российской Федерации, объектов, сведения о которых составляют государственную тайну, линий связи при пересечении государственной границы Российской Федерации, на приграничной территории Российской Федерации, объектов, строительство, реконструкцию которых планируется осуществить на континентальном шельфе Российской Федерации, во внутренних морских водах, в территориальном море Российской Федерации, исключительной экономической зоне Российской Федерации, – уполномоченными федеральными органами исполнительной власти:

5) объекта капитального строительства, строительство, реконструкцию которого планируется осуществлять в границах особо охраняемой природной территории (за исключением лечебно-оздоровительных местностей и курортов), – федеральным органом исполнительной власти, органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления, в ведении которого находится соответствующая особо охраняемая природная территория, если иное не предусмотрено Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI паралимпийских зимних игр 2014 г. в г. Сочи, развитии города сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

5.1) в случае, если при проведении работ по сохранению объекта культурного наследия затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности такого объекта, исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления, уполномоченными в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, выдается разрешение на строительство в соответствии с настоящим кодексом;

6) разрешение на строительство, за исключением случаев, установленных частями 5 и 5.1 ст. 51 ГрК РФ и другими федеральными законами, выдается:

– уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в случае, если строительство объекта капитального строительства планируется осуществлять на территориях двух и более субъектов Российской Федерации, в том числе линейного объекта – на территории закрытого административно-территориального образования, границы которого не совпадают с границами субъектов Российской Федерации, и в случае реконструкции объекта капитального строительства, расположенного на территориях двух и более субъектов Российской Федерации, в том числе линейного объекта, расположенного на территории закрытого административно-территориального образования, границы которого не совпадают с границами субъектов Российской Федерации;

– органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в случае, если строительство объекта капитального строительства планируется осуществлять на территориях двух и более муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов), и в случае реконструкции объекта капитального строительства, расположенного на территориях двух и более муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов);

– органом местного самоуправления муниципального района в случае, если строительство объекта капитального строительства планируется осуществить на территориях двух и более поселений или на межселенной территории в границах муниципального района, и в случае реконструкции объекта капитального строительства, расположенного на территориях двух и более поселений или на межселенной территории в границах муниципального района;

6.1) прием от застройщика заявления о выдаче разрешения на строительство, документов, необходимых для получения разрешения на строительство, информирование о порядке и ходе предоставления услуги и выдача разрешения на строительство могут осуществляться через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг (далее – многофункциональный центр);

7) в целях строительства, реконструкции объекта капитального строительства застройщик направляет заявление о выдаче разрешения на строительство непосредственно в уполномоченные на выдачу разрешений на строительство в соответствии с чч. 4-6 ст. 51 ГрК РФ федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, уполномоченную организацию, осуществляющую государ-

ственное управление использованием атомной энергии и государственное управление при осуществлении деятельности, связанной с разработкой, изготовлением, утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения, государственную корпорацию по космической деятельности «Роскосмос». Заявление о выдаче разрешения на строительство может быть подано через многофункциональный центр в соответствии с соглашением о взаимодействии между многофункциональным центром и уполномоченным на выдачу разрешений на строительство в соответствии с чч. 4–6 ст. 51 ГрК РФ федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления. К указанному заявлению прилагаются следующие документы:

1) правоустанавливающие документы на земельный участок;

1.1) при наличии соглашения о передаче в случаях, установленных бюджетным законодательством Российской Федерации, органом государственной власти (государственным органом), государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом», государственной корпорацией по космической деятельности «Роскосмос», органом управления государственным внебюджетным фондом или органом местного самоуправления полномочий государственного (муниципального) заказчика, заключенного при осуществлении бюджетных инвестиций, – указанное соглашение, правоустанавливающие документы на земельный участок правообладателя, с которым заключено это соглашение;

2) градостроительный план земельного участка или в случае выдачи разрешения на строительство линейного объекта реквизиты проекта планировки территории и проекта межевания территории;

3) материалы, содержащиеся в проектной документации:

а) пояснительная записка;

б) схема планировочной организации земельного участка, выполненная в соответствии с градостроительным планом земельного участка, с обозначением места размещения объекта капитального строительства, подъездов и проходов к нему, границ зон действия публичных сервитутов, объектов археологического наследия;

в) схема планировочной организации земельного участка, подтверждающая расположение линейного объекта в пределах красных линий, утвержденных в составе документации по планировке территории применительно к линейным объектам;

г) схемы, отображающие архитектурные решения; д) сведения об инженерном оборудовании, сводный план сетей инженерно-технического обеспечения с обозначением мест подключения (технологического присоединения) проектируемого объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения;

е) проект организации строительства объекта капитального строительства;

ж) проект организации работ по сносу или демонтажу объектов капитального строительства, их частей;

з) перечень мероприятий по обеспечению доступа инвалидов к объектам здравоохранения, образования, культуры, отдыха, спорта и иным объектам социально-культурного и коммунально-бытового назначения, объектам транспорта, торговли, общественного питания, объектам делового, административного, финансового, религиозного назначения, объектам жилищного фонда в случае строительства, реконструкции указанных объектов при условии, что экспертиза проектной документации указанных объектов не проводилась в соответствии со ст. 49 Градостроительного кодекса;

4) положительное заключение экспертизы проектной документации объекта капитального строительства (применительно к отдельным этапам строительства в случае, предусмотренном ч. 12.1 ст. 48 Градостроительного кодекса), если такая проектная документация подлежит экспертизе в соответствии со ст. 49 Градостроительного кодекса, положительное заключение государственной экспертизы проектной документации в случаях, предусмотренных ч. 3.4 ст. 49 Градостроительного кодекса, положительное заключение государственной экологической экспертизы проектной документации в случаях, предусмотренных ч. 6 ст. 49 Градостроительного кодекса;

5) разрешение на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции (в случае, если застройщику было предоставлено такое разрешение в соответствии со ст. 40 Градостроительного кодекса);

6) согласие всех правообладателей объекта капитального строительства в случае реконструкции такого объекта, за исключением указанных в пункте 6.2 настоящей части случаев реконструкции многоквартирного дома;

6.1) в случае проведения реконструкции государственным (муниципальным) заказчиком, являющимся органом государственной власти (государственным органом), государственной корпорацией по атомной

энергии «Росатом», государственной корпорацией по космической деятельности «Роскосмос», органом управления государственным внебюджетным фондом или органом местного самоуправления, на объекте капитального строительства государственной (муниципальной) собственности, правообладателем которого является государственное (муниципальное) унитарное предприятие, государственное (муниципальное) бюджетное или автономное учреждение, в отношении которого указанный орган осуществляет соответственно функции и полномочия учредителя или права собственника имущества, – соглашение о проведении такой реконструкции, определяющее в том числе условия и порядок возмещения ущерба, причиненного указанному объекту при осуществлении реконструкции;

6.2) решение общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, принятое в соответствии с жилищным законодательством в случае реконструкции многоквартирного дома, или, если в результате такой реконструкции произойдет уменьшение размера общего имущества в многоквартирном доме, согласие всех собственников помещений в многоквартирном доме;

7) копия свидетельства об аккредитации юридического лица, выдавшего положительное заключение негосударственной экспертизы проектной документации, в случае, если представлено заключение негосударственной экспертизы проектной документации;

8) документы, предусмотренные законодательством Российской Федерации об объектах культурного наследия, в случае, если при проведении работ по сохранению объекта культурного наследия затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности такого объекта;

7.1) документы (их копии или сведения, содержащиеся в них), указанные в пп. 1, 2 и 5 ч. 7 ст. 51 ГрК РФ, запрашиваются органами, указанными в абзаце первом части 7 ст. 51 ГрК РФ, в государственных органах, органах местного самоуправления и подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организациях, в распоряжении которых находятся указанные документы в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, если застройщик не представил указанные документы самостоятельно;

По межведомственным запросам органов, указанных в абзаце первом ч. 7 ст. 51 ГрК РФ, документы (их копии или сведения, содержащиеся в них), указанные в пп. 2 и 5 ч. 7 ст. 51 ГрК РФ, предоставляются государственными органами, органами местного самоуправления и подведомственными государственным органам или органам местного самоуправления организациями, в распоряжении которых находятся указанные документы, в срок не позднее трех рабочих дней со дня получения соответствующего межведомственного запроса;

Документы, указанные в п. 1 ч. 7 ст. 51 ГрК РФ, направляются заявителем самостоятельно, если указанные документы (их копии или сведения, содержащиеся в них) отсутствуют в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

В целях строительства, реконструкции объекта индивидуального жилищного строительства застройщик направляет заявление о выдаче разрешения на строительство в уполномоченные на выдачу разрешений на строительство в соответствии с чч. 4–6 ст. 51 ГрК РФ федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления непосредственно либо через многофункциональный центр. Для принятия решения о выдаче разрешения на строительство необходимы следующие документы:

- 1) правоустанавливающие документы на земельный участок;
- 2) градостроительный план земельного участка;
- 3) схема планировочной организации земельного участка с обозначением места размещения объекта индивидуального жилищного строительства.

Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию представляет собой документ, который удостоверяет выполнение строительства, реконструкции объекта капитального строительства в полном объеме в соответствии с разрешением на строительство, соответствие построенного, реконструированного объекта капитального строительства градостроительному плану земельного участка или в случае строительства, реконструкции линейного объекта проекту планировки территории и проекту межевания территории, а также проектной документации.

Для ввода объекта в эксплуатацию застройщик обращается в федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления или уполномоченную организацию, осуществляющую государственное

управление использованием атомной энергии и государственное управление при осуществлении деятельности, связанной с разработкой, изготовлением, утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения, либо государственную корпорацию по космической деятельности «Роскосмос», выдавшие разрешение на строительство, непосредственно или через многофункциональный центр с заявлением о выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию.

Основанием для отказа в выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию является:

- 1) отсутствие документов, указанных в части 3 настоящей статьи;
- 2) несоответствие объекта капитального строительства требованиям градостроительного плана земельного участка или в случае строительства, реконструкции, капитального ремонта линейного объекта требованиям проекта планировки территории и проекта межевания территории;
- 3) несоответствие объекта капитального строительства требованиям, установленным в разрешении на строительство;
- 4) несоответствие параметров построенного, реконструированного объекта капитального строительства проектной документации. Данное основание не применяется в отношении объектов индивидуального жилищного строительства.

Отказ в выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию может быть оспорен в судебном порядке.

Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию является основанием для постановки на государственный учет построенного объекта капитального строительства, внесения изменений в документы государственного учета реконструированного объекта капитального строительства.

В разрешении на ввод объекта в эксплуатацию должны быть отражены сведения об объекте капитального строительства в объеме, необходимом для осуществления его государственного кадастрового учета. Состав таких сведений должен соответствовать установленным в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» требованиям к составу сведений в графической и текстовой частях технического плана.

Форма разрешения на ввод объекта в эксплуатацию устанавливается уполномоченным правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

В течение трех дней со дня выдачи разрешения на ввод объекта в эксплуатацию орган, выдавший такое разрешение, направляет копию такого разрешения в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление государственного строительного надзора, в случае, если выдано разрешение на ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства, указанных в п. 5.1 ст. 6 Градостроительного кодекса (ГРК РФ), или в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный на осуществление государственного строительного надзора, в случае, если выдано разрешение на ввод в эксплуатацию иных объектов капитального строительства.

1. При размещении, проектировании, строительстве, реконструкции городских и иных населенных пунктов должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, обеспечивающие благоприятное состояние окружающей среды для жизнедеятельности человека, а также для обитания растений, животных и других организмов, устойчивого функционирования естественных экологических систем.

Здания, строения, сооружения и иные объекты должны размещаться с учетом требований в области охраны окружающей среды, санитарно-гигиенических норм и градостроительных требований.

2. При планировании и застройке городских и иных населенных пунктов должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, приниматься меры по санитарной очистке, обезвреживанию и безопасному размещению отходов производства и потребления, соблюдению нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, а также по восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий и иные меры по обеспечению охраны окружающей среды и экологической безопасности в соответствии с законодательством.

3. В целях охраны окружающей среды городских и иных населенных пунктов создаются защитные и охранные зоны, в том числе санитарно-защитные зоны, озелененные территории, зеленые зоны, лесопарковые зоны и иные изъятые из интенсивного хозяйственного использования защитные и охранные зоны с ограниченным режимом природопользования. (ст. 44 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

5. Правовые меры обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения

При размещении, проектировании, строительстве, реконструкции городских и иных населенных пунктов должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, обеспечивающие благоприятное состояние окружающей среды для жизнедеятельности человека, а также для обитания растений, животных и других организмов, устойчивого функционирования естественных экологических систем.

С целью обеспечения данных требований проводится зонирование территорий, которое представляет собой разграничение территории города, иного поселения, части города на зоны с установлением в них средних показателей зональных требований к осуществлению градостроительной деятельности. Зонирование производится по следующим критериям: функциональному назначению территорий, характеру и степени их освоенности, развитию транспортной, инженерной и социальной инфраструктур; поддержанию качества природных ресурсов, комплексов природной и историко-культурной среды. Устанавливается следующая последовательность зонирования. Сначала территории зонируются по их функциональному назначению, затем по характеру и степени их освоенности, после чего – остальные виды зонирования. Выделяются следующие территориальные зоны в населенных пунктах:

- 1) жилые;
- 2) общественно-деловые;
- 3) производственные;
- 4) инженерных и транспортных инфраструктур;
- 5) рекреационные;
- 6) сельскохозяйственного использования;
- 7) специального назначения;
- 8) военных объектов;
- 9) иные территориальные зоны.

Соответственно, в каждой зоне выделяются основные, неосновные и условно разрешенные виды использования территорий.

Здания, строения, сооружения и иные объекты должны размещаться с учетом требований в области охраны окружающей среды, санитарно-гигиенических норм и градостроительных требований.

Создание объектов размещения отходов допускается на основании разрешений, выданных федеральной службой по надзору в сфере природопользования.

Запрещается захоронение отходов на территориях городских и других населенных пунктов, лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зон, а также водоохранных зон, на водосборных 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. Объекты размещения отходов вносятся в государственный реестр, ведение которого осуществляется в порядке, определенном Правительством Российской Федерации.

В целях охраны окружающей среды городских и иных населенных пунктов создаются защитные и охранные зоны, в том числе санитарно-защитные зоны, озелененные территории, зеленые зоны, включающие в себя лесопарковые зоны и иные изъятые из интенсивного хозяйственного использования защитные и охранные зоны с ограниченным режимом природопользования.

Под санитарно-эпидемиологическим благополучием населения понимается такое состояние общественного здоровья и среды обитания людей, при котором отсутствует опасное и вредное влияние ее факторов на организм человека и имеются благоприятные условия для его жизнедеятельности.

Правовое обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения осуществляется санитарным законодательством России, главными нормативными правовыми актами которого являются Федеральный закон от 30 марта 1999 г. «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»; постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 г. № 680 «Об утверждении положения о государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации» и внесении изменений и дополнений в положение о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании, постановление главного санитарного врача Российской Федерации от 20 ноября 2002 г. № 38 «О введении санитарных правил».

В соответствии с Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (ред. от 01.12.2007) «О санитарно-эпидемиологическом благо-

получии населения» главные государственные санитарные врачи и их заместители наряду с правами, предусмотренными ст. 51 Федерального закона наделяются следующими полномочиями:

1) рассматривать материалы и дела о нарушениях санитарного законодательства;

2) предъявлять иски в суд и арбитражный суд в случае нарушения санитарного законодательства;

3) давать гражданам, индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам санитарно-эпидемиологические заключения, предусмотренные ст. 42 настоящего Федерального закона и др.

2. Главный государственный санитарный врач Российской Федерации наряду с правами и полномочиями, предусмотренными ст. 50 Федерального закона и п. 1 ст. 51 настоящего Закона, наделяется дополнительными полномочиями.

Выдавать санитарно-эпидемиологические заключения о соответствии утверждаемых федеральными органами исполнительной власти проектов норм проектирования, проектов государственных стандартов, строительных норм и правил, проектов ветеринарных и фитосанитарных правил, проектов правил охраны труда, правил охраны окружающей природной среды, проектов федеральных государственных образовательных стандартов и федеральных государственных требований, проектов других нормативных актов и федеральных целевых программ обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения санитарным правилам.

Утверждать нормативные и другие документы, регламентирующие осуществление государственного санитарно-эпидемиологического надзора.

Вносить в федеральные органы исполнительной власти предложения о приведении в соответствие с санитарным законодательством утвержденных указанными органами документов.

Вносить в правительство Российской Федерации предложения о введении (отмене) ограничительных мероприятий (карантина) на территории Российской Федерации и др.

6. Правовая охрана зеленого фонда городских и иных населенных пунктов

Зеленый фонд городских и иных населенных пунктов представляет собой совокупность зеленых зон, в том числе покрытых древесно-кустарниковой растительностью территорий и покрытых травянистой растительностью территорий, в границах этих поселений.

Охрана зеленого фонда городских и иных населенных пунктов предусматривает систему мероприятий, обеспечивающих сохранение и развитие зеленого фонда и необходимых для нормализации экологической обстановки и создания благоприятной окружающей среды.

На территориях, находящихся в составе зеленого фонда, запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное воздействие на указанные территории и препятствующая осуществлению ими функций экологического, санитарно-гигиенического и рекреационного назначения.

В городских и сельских поселениях выделяются рекреационные зоны, в состав которых входят городские леса, скверы, парки, городские сады.

Рекреационные зоны разделяются на ряд подзон в соответствии с целями их создания:

- зона открытых пространств, в состав которой включаются парки, скверы. Территория этой зоны используется для отдыха населения, она может использоваться для устройства спортивных и игровых площадок, аттракционов, летних театров, концертных площадок;

- зона природных ландшафтов, в которую входят парки, рощи, лесопарки, природные заповедники. Цель организации зоны состоит в сохранении ценных природных особенностей и ландшафтов и создании условий для отдыха. Здесь разрешается создание спортивных и игровых площадок, лыжных трасс, велосипедных и беговых дорожек и т. д.;

- зона отдыха, выделяемая на территории лесопарков для организации отдыха населения. Строительство здесь разрешается только в том случае, когда в результате создания объекта оказывается минимальное воздействие на окружающую среду и создаются привлекательные места для отдыхающих;

- зона дач, назначение которой состоит в том, что она выделяется для отдыха населения и выращивания сельскохозяйственных культур. Требуется специальное согласование для размещения в зоне дач ма-

газинов, площадь которых превышает разрешенные размеры. почтовых отделений, телефона, телеграфа, а также временных сооружений мелкорозничной торговли.

В составе пригородных зон могут выделяться зеленые зоны, которые выполняют санитарные, санитарно-гигиенические и рекреационные функции и в границах которых запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное (вредное) воздействие на окружающую среду.

В зеленых зонах запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая вредное воздействие на окружающую природную среду. Лесной кодекс относит леса, расположенные на пригородных землях, к лесам первой категории. Рубки в данных лесах должны быть направлены на улучшение состояния деревьев и усиление природных функций лесов этой категории.

Л е к ц и я 8. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ И ОБЪЕКТОВ

1. Понятие и сущность особо охраняемых природных территорий и объектов

Согласно ст. 58 Федерального закона «Об охране окружающей среды» природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, находятся под особой охраной. Для охраны таких природных объектов устанавливается правовой режим, в том числе создаются особо охраняемые природные территории.

Порядок создания и функционирования особо охраняемых природных территорий регулируется законодательством об особо охраняемых природных территориях.

Так в ст. 1 Закона «Об особо охраняемых природных территориях» указано, что особо охраняемые природные территории – это 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. Эти территории и объекты являются главным средством сохранения биоразнообразия, т. е. устойчивости биосферы.

Особо охраняемые природные территории относятся к объектам общенационального достояния.

Закон предусматривает следующие категории особо охраняемых природных территорий:

- 1) государственные природные заповедники, в том числе биосферные;
- 2) национальные парки;
- 3) природные парки;
- 4) государственные природные заказники;
- 5) памятники природы;
- 6) дендрологические парки и ботанические сады;
- 7) лечебно-оздоровительные местности и курорты.

Особо охраняемые природные территории могут иметь федеральное, региональное или местное значение.

Правительство Российской Федерации, соответствующие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления могут устанавливать и иные категории особо охраняемых природных территорий (территории, на которых находятся памятники садово-паркового искусства, охраняемые береговые линии, охраняемые речные системы, охраняемые природные ландшафты, биологические станции, микрозаповедники и др.).

В целях защиты особо охраняемых природных территорий от неблагоприятных антропогенных воздействий на прилегающих к ним участках земли и водного пространства могут создаваться охранные зоны или округа с регулируемым режимом хозяйственной деятельности.

Кроме того, в законодательстве встречается понятие «природный комплекс, взятый под охрану государства»¹. Речь идет о природно-географических объектах (ландшафтах), не имеющих статуса особо охраняемых природных территорий, но представляющих собой целостные однородные участки территории, где органично соединены природные, исторические и культурные достопримечательности (усадьбы, музеи-усадьбы и пр.). Особое место среди охраняемых законом природных комплексов имеют музеи-заповедники, т. е. обладающие специальным статусом особо охраняемых историко-культурных центров территории со значительной природной составляющей.

К особо охраняемым объектам относятся редкие, находящиеся под угрозой исчезновения растения и животные, занесенные в Красную Книгу, а также редких и находящихся под угрозой исчезновения виды почв.

В Российской Федерации имеется более 15 000 ООПТ различных категорий, статусов и режимов охраны, общая площадь которых около 12 % территории страны. Федеральная и региональные сети российских ООПТ обеспечивают сохранение ресурсов, в том числе, уникальных и невозполнимых, ценность которых в современном мире постоянно возрастает:

– биосферный ресурс – сохранившиеся естественные экосистемы на территориях большого масштаба как важнейший механизм поддержания устойчивости биосферы всей планеты, стабилизации климата, обеспечения экологического баланса в регионах;

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации. Ст. 243 «Уничтожение или повреждение памятников истории и культуры».

– научный ресурс: разнообразие экосистем и их компонентов как объектов фундаментальных исследований и мониторинга, многолетние ряды наблюдений. теория российского заповедного дела, разработанная отечественными экологами и получившая мировое признание;

– эколого-просветительский ресурс: информация о природе, природопользовании, природных и культурных ландшафтах, оказавших влияние на формирование нации; опыт успешной работы по экологическому просвещению, патриотическому воспитанию, а также в реализации моделей устойчивого жизнеобеспечения местного сельского населения;

– рекреационный и туристический ресурс: наличие привлекательных природных и историко-культурных объектов, определенный опыт в развитии познавательного туризма и организованной, регулируемой рекреации без ущерба для охраняемых экосистем и ландшафтов;

– эстетический и духовный ресурс: красота первозданной природы, культурных ландшафтов и возможность приобщения к ним граждан страны, что особенно важно в условиях роста урбанизации и возрастающего дефицита общения человека с природой.

Современная сеть ООПТ России сохраняет более 85 % видов животных и растений, составляющих основу биологического разнообразия страны¹.

2. История охраны особо охраняемых природных территорий и объектов в России

История создания особо охраняемых природных территорий в России уходит в далекое прошлое. Первые сведения об официальной организации частично охраняемых природных территорий относятся к периоду правления великого князя Всеволода и Владимира Мономаха (конец XI–начало XII вв.). «На запад от Красного двора находилось во время великого князя Всеволода небольшое поселение и значительное пространство леса и открытой местности. Это пространство называлось «зверинцем», потому что здесь князья «деяли ловы» на зверей, во множестве водившихся по оврагам и в чаще леса. За

¹ Басманова И. А. Правовые основы охраны объектов животного мира. М. : Изд-во МГУ, 2006. С. 26 .

зверинцем и Красным двором на юг находилось урочище соколий рог, принадлежащее великим князьям»¹.

В период царствования Алексея Михайловича Романова (1645–1676 гг.) к западу от Москвы существовала вотчина князей Милославских, так называемая «Кунцевская местность», в которой в изобилии водилась дичь. Эта местность, была заповедною стороною и строго охранялась собственно для царских охот. Царский указ 1669 г. запрещал «в Шацком уезде в свои государевы заповедные леса всяких чинов людям, помещикам и вотчинникам и их людям и крестьянам въезжать и лосей и иных никаких зверей побивать не велел»².

В период правления Петра I (1672–1727 гг.) Был издан ряд указов, которые значительно расширили круг особо охраняемых природных территорий. Это было связано с необходимостью сохранения лесов как наиболее ценного сырья для строительства флота и осуществления торговли с другими государствами. По указу 1701 г. расчистка леса под пашни и покосы разрешалась только в тридцати верстах от берегов рек, удобных для сплава леса. Указ 1703 г. запрещал вырубку деревьев на 50 верст от больших рек и на 20 верст – от малых. В ряде последующих распоряжений ограничивалась рубка сосновых лесов в окрестностях Петербурга по берегам Невы, в Новгородском, Старорусском, Торопецком и Луцком уездах. В 1722 г. запрещена самовольная рубка леса от устья Оки вниз по Волге и по всем рекам, впадающим в Волгу³.

В 1732 г. Императрица Анна Иоанновна (1730–1740 гг.) Еще более усилила строгость Петровских указов. «Все леса в известных местностях объявлены заповедными. Такими местностями признаны берега Волги, Дона, Днепра, Западной Двины и их притоков, а также притоков Ладожского озера и Ильменя и рек, впадающих в Белое море и Северный океан. Заповедная полоса простиралась по обоим берегам рек на 50 верст от больших рек и на 20 верст от малых. Таким образом, почти все леса Европейской России являлись заповедными»⁴.

¹ Кутепов Н. И. Великокняжеская и царская охота на Руси. Репринтное издание. СПб. : Лань, 2006. Т. 1. С. 83.

² Кутепов Н. И. Великокняжеская и царская охота на Руси. Т. 2. С. 217.

³ Чефранова Н. А. Охрана природы в эпоху Петра первого // Бюлл. «Охрана природы и заповедное дело в России». – 2000. – № 6. – С. 72.

⁴ Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. Ростов н/Д : Феникс, 2003. С. 556.

В последующем эти жесткие ограничения были постепенно смягчены Екатериной II (1762–1796 гг.). В манифесте 1782 г. все частные леса, в том числе заповедные, были предоставлены в полное распоряжение владельцев.

К концу XIX в. Российское общество и власть были уже готовы к пониманию необходимости создания особо охраняемых природных территорий. Это обуславливалось социальными, экономическими причинами, связанными с большими потерями лесов в результате систематических пожаров, активным развитием сельского хозяйства, промышленности, с большим объемом лесозаготовок.

30 октября 1916 г. (12 ноября по новому стилю) в Российской империи был принят закон, предусматривающий «государственное право организации заповедников в научных и культурных целях в наиболее примечательных местах русской природы». На основании этого закона, 29 декабря 1916 г. на Байкале был учрежден первый государственный заповедник – «Баргузинский».

В советский период была сформирована система природоохранных территорий и объектов (в том числе создана Красная Книга) ставшие основой для ныне действующих правовых мер в области особо охраняемых природных территорий и объектов.

3. Правовой режим государственных природных заповедников

Заповедники – это особо охраняемые территории, имеющие высший статус и наиболее строгий режим охраны, их территория полностью исключается из хозяйственного оборота.

Государственные природные заповедники являются природоохранными, научно–исследовательскими и эколого-просветительскими учреждениями, имеющими целью 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.

Государственный природный заповедник учреждается постановлением Правительства Российской Федерации, принимаемым по представлению федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды. Расширение территории государственного природного заповедника производится в том же порядке.

На территории государственных природных заповедников полностью изымаются из хозяйственного использования особо охраняемые

природные комплексы и объекты (земля, водные объекты, 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.

Имущество государственных природных заповедников является федеральной собственностью. Здания, сооружения, историко-культурные и другие объекты недвижимости закрепляются за государственными природными заповедниками на праве оперативного управления.

Запрещается изъятие или иное прекращение прав на земельные участки и другие природные ресурсы, которые включаются в государственные природные заповедники.

Положение о конкретном государственном природном заповеднике, его статус утверждаются органом, уполномоченным на то Правительством Российской Федерации¹.

На государственные природные заповедники возлагаются следующие задачи: а) осуществление охраны природных территорий в целях сохранения биологического разнообразия и поддержания в естественном состоянии охраняемых природных комплексов и объектов; б) организация и проведение научных исследований, включая ведение летописи природы; в) осуществление экологического мониторинга в рамках общегосударственной системы мониторинга окружающей среды; г) экологическое просвещение; д) участие в государственной экологической экспертизе проектов и схем размещения хозяйственных и иных объектов; е) содействие в подготовке научных кадров и специалистов в области охраны окружающей среды.

На особой охраняемых территориях государственных природных заповедников устанавливается особый правовой режим. На территории государственного природного заповедника запрещается любая деятельность, противоречащая задачам государственного природного заповедника и режиму особой охраны его территории, установленному в положении о данном государственном природном заповеднике.

На территориях государственных природных заповедников запрещается интродукция живых организмов в целях их акклиматизации.

¹ Доржиев Ж. Б., Хамнаев И. В. Экологическое право : учебно-методическое пособие / под ред. И. В. Хамнаева. Улан-Удэ : Изд-во ВСГТУ, 2006. С. 255.

На территориях государственных природных заповедников допускаются мероприятия и деятельность, направленные: а) на сохранение в естественном состоянии природных комплексов, восстановление и предотвращение изменений природных комплексов и их компонентов в результате антропогенного воздействия; б) поддержание условий, обеспечивающих санитарную и противопожарную безопасность; в) предотвращение условий, способных вызвать стихийные бедствия, угрожающие жизни людей и населенным пунктам; г) осуществление экологического мониторинга; д) выполнение научноисследовательских задач; е) ведение эколого-просветительской работы; ж) осуществление контрольно-надзорных функций.

В государственных природных заповедниках могут выделяться участки, на которых исключается всякое вмешательство человека в природные процессы. Размеры этих участков определяются исходя из необходимости сохранения всего природного комплекса в естественном состоянии.

На специально выделенных участках частичного хозяйственного использования, не включающих особо ценные экологические системы и объекты, ради сохранения которых создавался государственный природный заповедник, допускается деятельность, которая направлена на обеспечение функционирования государственного природного заповедника и жизнедеятельности граждан, проживающих на его территории, и осуществляется в соответствии с утвержденным индивидуальным положением о данном государственном природном заповеднике.

Пребывание на территории государственных природных заповедников граждан, не являющихся работниками данных заповедников, или должностных лиц, не являющихся сотрудниками органов, в ведении которых находятся данные заповедники, допускается только при наличии разрешений этих органов или дирекций государственных природных заповедников.

Государственные природные заповедники являются юридическими лицами, которые не имеют в качестве цели своей деятельности извлечение прибыли, то есть являются некоммерческими организациями и создаются в форме финансируемого за счет средств федерального бюджета природоохранного учреждения.

Особый статус государственных природных биосферных заповедников имеют государственные природные заповедники, которые входят в международную систему биосферных резерватов, осуществляющих глобальный экологический мониторинг.

К территориям государственных природных биосферных заповедников в целях проведения научных исследований, экологического мониторинга, а также апробирования и внедрения методов рационального природопользования, не разрушающих окружающую среду и не истощающих биологические ресурсы, могут быть присоединены территории биосферных полигонов.

4. Государственные природные заказники

Государственными природными заказниками являются территории (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического баланса.

Объявление территории государственным природным заказником допускается как с изъятием, так и без изъятия у пользователей, владельцев и собственников земельных участков.

Государственные природные заказники могут быть федерального или регионального значения.

Государственные природные заказники могут иметь различный профиль, в том числе быть: а) комплексными (ландшафтными), предназначенными для сохранения и восстановления природных комплексов (природных ландшафтов); б) биологическими (ботаническими и зоологическими), предназначенными для сохранения и восстановления редких и исчезающих видов растений и животных, в том числе ценных видов в хозяйственном, научном и культурном отношениях; в) палеонтологическими, предназначенными для сохранения ископаемых объектов; г) гидрологическими (болотными, озерными, речными, морскими), предназначенными для сохранения и восстановления ценных водных объектов и экологических систем; д) геологическими, предназначенными для сохранения ценных объектов и комплексов неживой природы¹.

Государственные природные заказники федерального значения находятся в ведении федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды и финансируются за счет средств федерального бюджета и других не запрещенных законом источников.

¹ Кузнецова Н. В. Экологическое право : учебное пособие. М. : Юриспруденция, 2000. С. 134.

Для обеспечения функционирования государственных природных заказников создаются их администрации.

Государственные природные заказники федерального значения учреждаются решением Правительства Российской Федерации на основании представления федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Государственные природные заказники регионального значения образуются органами исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации по согласованию с соответствующими органами местного самоуправления.

В городах федерального значения в Москве и Санкт-Петербурге полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований по образованию государственных природных заказников определяются с учетом предусмотренных федеральным законом особенностей организации местного самоуправления в городах федерального значения.

На территориях государственных природных заказников постоянно или временно запрещается или ограничивается любая деятельность, если она противоречит целям создания государственных природных заказников или причиняет вред природным комплексам и их компонентам.

Задачи и особенности режима особой охраны территории конкретного государственного природного заказника федерального значения определяются положением о нем, утверждаемым федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Задачи и особенности режима особой охраны конкретного государственного природного заказника регионального значения определяются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принявшими решение о создании этого государственного природного заказника.

Собственники, владельцы и пользователи земельных участков, которые расположены в границах государственных природных заказников, обязаны соблюдать установленный в государственных природных заказниках режим особой охраны и несут за его нарушение административную, уголовную и иную установленную законом ответственность.

Закон предоставляет возможность использования природных ресурсов заказников только представителям этнических общностей, ведущим традиционный образ жизни (например, представителям северных народов разрешена охота на тюленей).

5. Правовой режим национальных и природных парков

Национальные парки являются природоохранными, эколого-просветительскими и научно-исследовательскими учреждениями, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма.

Земля, водные объекты, недра, растительный и животный мир, находящиеся на территории национальных парков, предоставляются в пользование (владение) национальным паркам на правах, предусмотренных федеральными законами.

Национальные парки учреждаются постановлением правительства российской федерации, принимаемым на основании представления органов государственной власти субъектов Российской Федерации и федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды. В отличие от заповедников эти учреждения допускают осуществление на своей территории экскурсионно-просветительской, туристической деятельности и отдыха с условием организации стоянок в строго определенных разрешенных местах. Это относительно новый в Российской Федерации вид особо охраняемых территорий. Вокруг национальных парков создается охранная зона с ограниченным режимом природопользования.

Национальные парки находятся в федеральной собственности и являются юридическими лицами, финансируемыми из средств федерального бюджета. Штрафы, налагаемые должностными лицами национального парка за экологические правонарушения, поступают в самостоятельное распоряжение парка и учитываются на отдельном балансе. Земельные участки, здания и сооружения, расположенные на территории парка, не подлежат приватизации. Национальные парки вправе иметь собственную символику.

На территории национальных парков запрещается: а) разведка и разработка полезных ископаемых; б) деятельность, влекущая за собой нарушение почвенного покрова и геологических обнажений; в) деятельность, влекущая за собой изменения гидрологического режима; г) предоставление на территориях национальных парков садоводческих и дачных участков; д) строительство магистральных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций, а

также строительство и эксплуатация хозяйственных и жилых объектов, не связанных с функционированием национальных парков; е) заготовка древесины (за исключением заготовки гражданами древесины для собственных нужд); заготовка живицы; промысловая охота, промышленное рыболовство и прибрежное рыболовство, заготовка пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов (пищевых лесных ресурсов), других недревесных лесных ресурсов (за исключением заготовки гражданами таких ресурсов для собственных нужд); ж) 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 древесины по водотокам и водоемам; з) организация массовых спортивных и зрелищных мероприятий, организация туристских стоянок и разведение костров за пределами специально предусмотренных для этого мест. и) вывоз предметов, имеющих историко-культурную ценность¹.

Природные парки – это природоохранные рекреационные объекты, находящиеся в ведении субъектов Российской Федерации, которые принимают решения об их образовании. Природные парки являются природоохранными рекреационными учреждениями, находящимися в ведении субъектов Российской Федерации, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях.

Их территории (акватории) включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях. Территории природных парков располагаются на землях, предоставленных им в бессрочное пользование, в отдельных случаях – на землях иных пользователей, а также собственников.

¹ Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (в ред. от 30.12.2008).

На природные парки возлагаются следующие задачи: а) сохранение природной среды, природных ландшафтов; б) создание условий для отдыха (в том числе массового) и сохранение рекреационных ресурсов; в) разработка и внедрение эффективных методов охраны природы и поддержание экологического баланса в условиях рекреационного использования территорий природных парков¹.

На территориях природных парков запрещается деятельность, влекущая за собой изменение исторически сложившегося природного ландшафта, снижение или уничтожение его экологических, эстетических и рекреационных качеств. На этих территориях могут быть выделены природоохранные, рекреационные, сельскохозяйственные и иные зоны, а также зоны охраны историко-культурных объектов и комплексов.

Природные парки являются юридическими лицами, являющимися некоммерческими организациями, создаются в форме финансируемого за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации природоохранного учреждения. Средствами природных парков, которыми они распоряжаются, являются получаемые дирекциями природных парков средства: а) в счет возмещения ущерба, причиненного в результате деятельности физических и юридических лиц; б) от рекреационной, рекламно-издательской и иной деятельности, не противоречащей задачам природных парков; в) в порядке безвозмездной помощи.

6. Дендрологические парки и ботанические сады

Дендрологические парки и ботанические сады – это природоохранные учреждения, в задачу которых входит создание специальных коллекций растений в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира, а также осуществление научной, учебной и просветительской деятельности. Территории дендрологических парков и ботанических садов предназначены только для выполнения их прямых задач, при этом земельные участки передаются в бессрочное (постоянное) пользование дендрологическим паркам, ботаническим садам, а также научно-исследовательским или образовательным учреждениям, в ведении которых находятся дендрологические парки и ботанические сады и приватизации не подлежат. Дендрологические парки и бо-

¹ Чернушенко С. С. Правовой режим особо охраняемых природных территорий. Саратов, 2004. С. 104.

ботанические сады могут быть федерального, регионального значения и образуются соответственно решениями исполнительных органов государственной власти Российской Федерации или представительных и исполнительных органов государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

На территориях дендрологических парков и ботанических садов запрещается всякая деятельность, не связанная с выполнением их задач и влекущая за собой нарушение сохранности флористических объектов.

Территории дендрологических парков и ботанических садов могут быть разделены на следующие функциональные зоны: а) экспозиционную, посещение которой разрешается в порядке, определенном дирекциями дендрологических парков или ботанических садов; б) научно-экспериментальную, доступ в которую имеют только научные сотрудники дендрологических парков или ботанических садов, а также специалисты других научно-исследовательских учреждений; в) административную.

Задачи, научный профиль, особенности правового положения, организационное устройство, особенности режима особой охраны конкретного дендрологического парка и ботанического сада определяются в положениях о них, утверждаемых соответствующими органами исполнительной власти, принявшими решения об образовании этих учреждений. Они осуществляются за счет средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов Российской Федерации и других, не запрещенных законом источников.

7. Правовой режим памятников природы

Памятники природы – уникальные, невозполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношениях природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения.

Памятники природы могут быть федерального, регионального значения.

Они устанавливаются Правительством Российской Федерации по представлению федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды, а памятниками природы регионального значения, соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Эти органы утверждают границы и определяют режим особой охраны территорий памятников природы,

находящихся в их ведении. Передача памятников природы федерального и регионального значения и их территорий под охрану лиц, в чье ведение они переданы, оформление охранного обязательства, паспорта и других документов осуществляются соответственно федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации¹.

Объявление природных комплексов и объектов памятниками природы, а территорий, занятых ими, территориями памятников природы, допускается с изъятием занимаемых ими земельных участков у собственников, владельцев и пользователей этих участков. Изъятие осуществляется соответственно постановлением Правительства Российской Федерации или органов исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

На территориях, на которых находятся памятники природы, и в границах их охранных зон запрещается всякая деятельность, влекущая за собой нарушение сохранности памятников природы.

Собственники, владельцы и пользователи земельных участков, на которых находятся памятники природы, принимают на себя обязательства по обеспечению режима особой охраны памятников природы. Расходы собственников, на обеспечение установленного режима особой охраны возмещаются за счет средств соответствующих бюджетов, а также средств внебюджетных фондов.

8. Совершенствование государственного регулирования особо охраняемых природных территорий и объектов

Коренные перемены в российском обществе, изменения в законодательной базе, реформа административной системы, все это диктует необходимость совершенствования системы российских особо охраняемых природных территорий (ООПТО для обеспечения их эффективного функционирования и развития в современных условиях.

В число ключевых проблем, требующих незамедлительного решения, в сфере создания, развития и функционирования современной сети ООПТ России входят:

¹ Витрянский В. В. Постатейные комментарии к Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях». М. : Право, 2008. С. 141.

- отсутствие согласованных перспектив и четких критериев развития систем оопт федерального и регионального уровней, в том числе создания новых охраняемых территорий и увеличения числа их категорий;

- низкая эффективность государственного управления системой оопт как на федеральном, так и на региональном уровнях, отсутствие эффективной координации между этими уровнями;

- низкая эффективность функционирования многих оопт, отсутствие систематического долгосрочного и среднесрочного планирования в системе ООПТ;

- неадекватность имеющихся материально-технических и финансовых ресурсов, реальным потребностям ООПТ;

- несовершенная правовая и нормативная базы управления системой оопт и отдельными территориями, наличие противоречий в действующем законодательстве;

- нечеткое разграничение сфер ответственности за управление ООПТ между ведомствами и структурами разных уровней, отсутствие межведомственного и межсекторного взаимодействия в этой области¹.

Для решения этих проблем была принята стратегия развития системы ООПТ, разработанная в соответствии с решением заседания Правительства Российской Федерации (протокол № 9 от 3 марта 2005 г.), направлена на повышение эффективности функционирования системы ООПТ и совершенствование правового режима ООПТ и объектов Российской Федерации. В документе учтены рекомендации V Всемирного конгресса по особо охраняемым природным территориям (Дурбан, 2003) и резолюции III Всероссийского съезда по охране природы (Москва, 2003).

Стратегия развивает Экологическую доктрину Российской Федерации, которой создание и развитие особо охраняемых природных территорий разного уровня и режима включено в число основных направлений государственной политики в области экологии.

К числу основных приоритетов в развитии сетей ООПТ на данном отрезке времени предлагается отнести следующие:

- повышение эффективности сохранения биоразнообразия, природного и культурного наследия России за счет системного. Под системой ООПТ понимается комплекс функционально и территориаль-

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р «Экологическая доктрина Российской Федерации».

но взаимосвязанных охраняемых природных территорий страны, организованный с учетом природных особенностей регионов и территориальных форм хозяйственной деятельности;

- обеспечение действенного государственного управления и контроля в сфере ООПТ на федеральном и региональных уровнях. Совершенствование правового и финансовых механизмов регулирования отношений в области заповедного дела. Научное обеспечение долговременного сохранения биоразнообразия, а также объектов природного и культурного наследия на ООПТ. Интеграция деятельности ООПТ в региональное развитие и в соответствующие государственные программы;

- укрепление и эффективное использование природоохранного, научного и эколого-просветительского потенциала системы ООПТ, в том числе для развития познавательного туризма и рекреации;

- создание новых национальных и природных парков, способных эффективно сохранять природное и культурное наследие и обеспечивать развитие познавательного туризма и рекреации¹.

Основной целью Стратегии является повышение эффективности государственной системы особо охраняемых природных территорий в интересах устойчивого развития Российской Федерации, поддержания экологической стабильности в регионах и здоровой среды жизни людей, сохранения национального природного и культурного достояния для настоящего и будущего поколений.

В целях реализации данной стратегии и Экологической доктрины Российской Федерации предлагается произвести ряд правовых изменений (некоторые из них проведены изменениями в законодательстве в 2007, 2008 и 2009 гг.).

Проведение административной реформы влечет за собой изменения в объеме и методах правового регулирования. Речь идет о комплексных правовых решениях. Необходимо принять государственную программу развития законодательства в соответствии с основными направлениями социально-экономического развития страны на перспективу².

¹ Протокол № 9 Правительства Российской Федерации от 3 марта 2005 г. Стратегия развития системы особо охраняемых природных территорий.

² Тихомиров Ю. А. Правовые аспекты административной реформы // Законодательство и экономика. – 2004. – № 4. – С. 19.

Обсуждение и решение вопросов соотношения федерального и регионального законодательства об особо охраняемых природных территориях особенно актуально ввиду обострения природоохранных проблем, современного реформирования Российской Федерации. Следуя принципу развития федерализма, законодательство должно предоставлять достаточные права и полномочия субъектам Российской Федерации в определении собственных категорий оопт, их организации и управлении ими. Создание модельных нормативных актов для субъектов Российской Федерации как ориентированное влияние Федерации на региональное законодательство позволит без навязывания жестких рамок обеспечить согласованное концептуально (а в некоторых сферах и детально разработанное) развитие законодательной системы субъектов Федерации, устранить возможность возникновения неоправданных расхождений при регулировании однотипных вопросов и правовом решении похожих задач¹.

Проблемно и то, что основные планы развития сети ООПТ на федеральном уровне связаны с расширением числа заповедников и национальных парков и, к сожалению, иные категории оопт крайне слабо отражаются в государственных перспективных планах.

¹ Лагуткина Н. Б. Административно-правовой режим особо охраняемых природных территорий. Хабаровск, 2006. С. 81.

Л е к ц и я 9. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

1. Правовой режим использования и охраны недр

Под правовым режимом природных ресурсов понимается совокупность методов и мер регулирования общественных отношений по поводу земли, недр, вод, других природных ресурсов как объектов собственности, пользования и охраны.

Законодательство Российской Федерации о недрах основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из Федерального закона «О недрах» и принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов и иных нормативных правовых актов в соответствии с федеральными законодательными актами о континентальном шельфе и нормами международного права (ч. 2 ст. 1 Закона «О недрах»).

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 (Федеральный закон № 2395-1 «О недрах» от 21 февраля 1992 г.).

Недра в границах территории Российской Федерации, 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.

Добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной, частной и в иных формах собственности (ст. 1.2 Закона «О недрах»).

Государственный фонд недр составляют используемые участки, представляющие собой геометризованные блоки недр, и неиспользуемые части недр в пределах территории Российской Федерации и ее континентального шельфа.

Владение, пользование и распоряжение государственным фондом недр в пределах территории России в интересах народов, проживающих на соответствующих территориях, и всех народов Российской Федерации осуществляются совместно Российской Федерацией и ее субъектами.

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий утверждают государственные программы геологического изучения недр, воспроизводства минерально-сырьевой базы и рационального использования недр, по представлению федерального органа управления государственным фондом недр и под контролем органов представительной власти решают вопросы недропользования, охраны недр и охраны окружающей природной среды. (ст. 2 Закона «О недрах»).

В соответствии со ст. 6 Федерального закона «О недрах» недра представляются в пользование:

1) для регионального геологического изучения, включающего региональные геолого-геофизические работы, геологическую съемку, инженерно-геологические изыскания, научно-исследовательские, палеонтологические и другие работы, направленные на общее геологическое изучение недр, геологические работы по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, созданию и ведению мониторинга состояния недр, контроль над режимом подземных вод, а также иные работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр;

2) геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, а также геологического изучения и оценки пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

3) разведки и добычи полезных ископаемых, в том числе использования отходов добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств, а также в случае разведки и добычи углеводородного сырья для размещения в пластах горных пород попутных вод и вод, использованных пользователями недр для собственных производственных и технологических нужд;

4) строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

5) образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение (научные и учебные полигоны, геологические заповедники, заказники, памятники природы, пещеры и другие подземные полости);

6) сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

Недра могут предоставляться в пользование одновременно для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых

Участки недр предоставляются в пользование на определенный срок или без ограничения срока (ст. 10 Закона «О недрах»).

На определенный срок участки недр предоставляются в пользование:

- для геологического изучения – на срок до 5 лет, или на срок до 7 лет при проведении работ по геологическому изучению участков недр, расположенных полностью или частично в границах Республики Саха (Якутия), Камчатского края, Красноярского края, Хабаровского края, Иркутской области, Магаданской области, Сахалинской области, Ненецкого Автономного округа, Чукотского автономного округа, Ямало-ненецкого автономного округа, или на срок до 10 лет при проведении работ по геологическому изучению участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации;

- добычи полезных ископаемых – на срок отработки месторождения.

- добычи подземных вод – на срок до 25 лет;

- добычи полезных ископаемых на основании предоставления краткосрочного права пользования участками недр в соответствии со ст. 21.1 Закона «О недрах» – на срок до 1 года.

Без ограничения срока могут быть предоставлены участки недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, связанных с захоронением отходов, строительства и эксплуатации нефте- и газохранилищ, размещения в пластах горных пород попутных вод и вод, использованных пользователями недр для собственных производственных и технологических нужд при разведке и добыче углеводородного сырья, а также для образования особо охраняемых геологических объектов и иных целей.

Срок пользования участком недр продлевается по инициативе пользователя недр в случае необходимости завершения поисков и оценки или разработки месторождения полезных ископаемых либо

выполнения ликвидационных мероприятий при условии отсутствия нарушений условий лицензии данным пользователем недр.

Сроки пользования участками недр исчисляются с момента государственной регистрации лицензий на пользование этими участками недр.

Пользование отдельными участками недр может быть ограничено или запрещено в целях обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей среды. (ст. 8 Закона «О недрах»).

Пользователями недр могут быть субъекты предпринимательской деятельности, в том числе участники простого товарищества, иностранные граждане, юридические лица, если федеральными законами не установлены ограничения предоставления права пользования недрами. (ч. 1 ст. 9 Закона «О недрах»).

Основаниями возникновения права пользования участками недр являются:

1) решение Правительства Российской Федерации, принятое:

- по результатам аукциона, для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, на участке недр федерального значения;

- при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых на участке недр федерального значения или на участке недр, который отнесен к участкам недр федерального значения в результате открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению недр такого участка для разведки и добычи полезных ископаемых открытого месторождения, за исключением проведения таких работ в соответствии с государственным контрактом;

- для захоронения радиоактивных отходов, отходов I–V классов опасности в глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов;

- для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, на участке недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации, на участке недр федерального значения, расположенном на территории Российской Федерации и простирающемся на ее континентальный шельф, на участке недр федерального значения, содержащем газ, из утверждаемого Правительством Российской Федерации перечня

участков недр федерального значения, которые предоставляются в пользование без проведения аукционов;

2) решение федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального органа, принятое в целях предоставления права краткосрочного (сроком до одного года) пользования участком недр для осуществления юридическим лицом (оператором) деятельности на участке недр, право пользования которым досрочно прекращено, за исключением участков недр местного значения;

3) решение комиссии, которая создается федеральным органом управления государственным фондом недр и в состав которой включаются также представители органа исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации для рассмотрения заявок о предоставлении права пользования участками недр:

- в целях геологического изучения недр, за исключением недр на участках недр федерального значения и участков недр местного значения;

- при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых на участке недр пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению недр такого участка для разведки и добычи полезных ископаемых открытого месторождения, за исключением участка недр федерального значения, участка недр, который отнесен к участкам недр федерального значения в результате открытия месторождения полезных ископаемых и проведения работ по геологическому изучению недр в соответствии с государственным контрактом и участков недр местного значения;

- для добычи подземных вод, используемых для целей питьевого водоснабжения или технологического обеспечения водой объектов промышленности либо объектов сельскохозяйственного назначения, на участках недр, не отнесенных к участкам недр местного значения, или для осуществления геологического изучения участков недр, не отнесенных к участкам недр местного значения, в целях поисков и оценки подземных вод и их добычи;

- для строительства нефте- и газохранилищ в пластах горных пород и эксплуатации таких нефте- и газохранилищ, размещения отходов производства и потребления, размещения в пластах горных пород попутных вод и вод, использованных пользователями недр для собственных производственных и технологических нужд при разведке и добыче углеводородного сырья;

- для образования особо охраняемых геологических объектов;

4) решение конкурсной или аукционной комиссии о предоставлении права пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, за исключением участков недр федерального значения;

5) решение органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, согласованное с федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальным органом и принятое для сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов;

6) принятое в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации решение органа государственной власти субъекта Российской Федерации:

- о предоставлении по результатам аукциона права пользования участком недр местного значения, включенным в перечень участков недр местного значения, утвержденный органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых или для геологического изучения, разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых;

- предоставлении права пользования участком недр местного значения, для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного и регионального значения, не связанных с добычей полезных ископаемых;

- предоставлении права пользования участком недр местного значения, содержащим месторождение общераспространенных полезных ископаемых и включенным в перечень участков недр местного значения, утвержденный органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых открытого месторождения при установлении факта его открытия пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению такого участка недр в целях поисков и оценки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, за исключением проведения указанных работ в соответствии с государственным контрактом;

- предоставлении права краткосрочного (сроком до одного года) пользования участком недр местного значения для осуществления юридическим лицом (оператором) деятельности на участке недр местного значения, право пользования которым досрочно прекращено;

– предоставлении права пользования участком недр местного значения, включенным в перечень участков недр местного значения, утвержденный органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, для его геологического изучения в целях поисков и оценки месторождений общераспространенных полезных ископаемых;

– предоставлении права пользования участком недр местного значения для геологического изучения в целях поисков и оценки подземных вод, для добычи подземных вод или для геологического изучения в целях поисков и оценки подземных вод и их добычи;

7) переход права пользования участками недр в соответствии с основаниями, установленными федеральными законами, регулирующими отношения недропользования;

8) вступившее в силу соглашение о разделе продукции, заключенное в соответствии с Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции»;

9) государственный контракт на выполнение работ по геологическому изучению недр (в том числе региональному), заключенный федеральным органом управления государственным фондом недр в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ст. 10.1 Закона «О недрах»).

Предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии (ст. 11 Закона «О недрах»).

При пользовании недрами уплачиваются следующие платежи:

– разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии, включая разовые платежи, уплачиваемые при изменении границ участков недр, предоставленных в пользование;

– регулярные платежи за пользование недрами;

– сбор за участие в конкурсе (аукционе). (ст. 39 Закона «О недрах»).

Основные права и обязанности пользователя недр определены в ст. 22 Закона «О недрах».

Пользователь недр имеет право:

1) использовать предоставленный ему участок недр для любой формы предпринимательской или иной деятельности, соответствующей цели, обозначенной в лицензии или в соглашении о разделе продукции;

2) самостоятельно выбирать формы этой деятельности, не противоречащие действующему законодательству;

3) использовать результаты своей деятельности, в том числе добытое минеральное сырье, в соответствии с лицензией или соглашением о разделе продукции и действующим законодательством;

4) использовать отходы добычи полезных ископаемых, образовавшиеся в результате деятельности данного пользователя недр, и связанных с ней перерабатывающих производств, если иное не оговорено в лицензии или в соглашении о разделе продукции;

5) ограничивать застройку площадей залегания полезных ископаемых в границах предоставленного ему горного отвода;

6) проводить без дополнительных разрешений геологическое изучение недр за счет собственных средств в границах горного отвода, предоставленного ему в соответствии с лицензией или соглашением о разделе продукции;

7) обращаться в органы, предоставившие лицензию, по поводу пересмотра условий лицензии при возникновении обстоятельств, существенно отличающихся от тех, при которых лицензия была предоставлена;

8) использовать для ликвидации горных выработок вскрышные и вмещающие горные породы, отходы производства черных металлов IV и V классов опасности.

Пользователь недр обязан обеспечить:

1) соблюдение требований законодательства, а также утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) по технологии ведения работ, связанных с пользованием недрами, и при первичной переработке минерального сырья;

2) соблюдение требований технических проектов, планов или схем развития горных работ, недопущение сверхнормативных потерь, разубоживания и выборочной отработки полезных ископаемых;

3) ведение геологической, маркшейдерской и иной документации в процессе всех видов пользования недрами;

4) представление геологической информации о недрах в соответствии со ст. 27 настоящего Закона в федеральный фонд геологической информации и его территориальные фонды, а также в фонды геологической информации субъектов Российской Федерации, если пользование недрами осуществляется на участках недр местного значения;

5) представление достоверных данных о разведанных, извлекаемых и оставляемых в недрах запасах полезных ископаемых, содер-

жащихся в них компонентах, об использовании недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, в федеральный фонд геологической информации и его территориальные фонды, а также в фонды геологической информации субъектов Российской Федерации, если пользование недрами осуществляется на участках недр местного значения, в органы государственной статистики;

6) безопасное ведение работ, связанных с использованием недрами;

7) соблюдение утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил), регламентирующих условия охраны недр, атмосферного воздуха, земель, лесов, водных объектов, а также зданий и сооружений от вредного влияния работ, связанных с использованием недрами;

8) приведение участков земли и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования;

8.1) безопасность горных выработок, буровых скважин и иных связанных с использованием недрами сооружений, расположенных в границах предоставленного в пользование участка недр;

9) сохранность разведочных горных выработок и буровых скважин, которые могут быть использованы при разработке месторождений и (или) в иных хозяйственных целях. Ликвидацию в установленном порядке горных выработок и буровых скважин, не подлежащих использованию;

10) выполнение условий, установленных лицензией или соглашением о разделе продукции, своевременное и правильное внесение платежей за пользование недрами;

11) сохранность ценных и опасных грузов, геологической, маркшейдерской и иной документации, специальной корреспонденции, а также грузов, содержащих носители сведений, отнесенных к государственной тайне;

12) исключение негативного воздействия на окружающую среду при размещении в пластах горных пород попутных вод и вод, использованных пользователями недр для собственных производственных и технологических нужд.

К пользователям недр или привлекаемым ими для пользования недрами другим юридическим и физическим лицам предъявляются требования о наличии специальной квалификации и опыта, подтвержденных государственной лицензией (свидетельством, дипломом) на проведение соответствующего вида деятельности: геологической съемки, поисков, разведки, разных способов добычи полезных иско-

паемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, других видов пользования недрами.

Закон «О недрах» (ст. 23) определяет основные требования по рациональному использованию и охране недр:

1) соблюдение установленного законодательством порядка предоставления недр в пользование и недопущение самовольного пользования недрами;

2) обеспечение полноты геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр;

3) проведение опережающего геологического изучения недр, обеспечивающего достоверную оценку запасов полезных ископаемых или свойств участка недр, предоставленного в пользование в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых и др.

Согласно ст. 20 «О недрах» право пользования недрами может быть прекращено:

1) по истечении установленного в лицензии срока ее действия;

2) при отказе владельца лицензии от права пользования недрами.

Ответственность за нарушение Закона «О недрах» определяется ст. 49.

1) Лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации о недрах, несут административную, уголовную ответственность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

2) Привлечение к ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о недрах не освобождает виновных лиц от обязанности устранить выявленное нарушение и возместить причиненный этими лицами вред.

2. Правовой режим охраны и использования вод

Водный объект – это природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима.

Водный режим – изменение во времени уровней, расхода и объема воды в водном объекте. Статья 1 Водного кодекса Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ.

Объектом водных отношений является водный объект или его части.

Участниками водных отношений являются Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, физические лица, юридические лица (ст. 7 ВК РФ).

Российская Федерация определяет государственную политику в области использования и охраны водных объектов, в частности, порядок использования водных объектов. Российская Федерация осуществляет владение, пользование и распоряжение водными объектами, находящимися в федеральной собственности, а также перераспределение водных ресурсов из федеральных водных объектов. В федеральном ведении находятся также государственный мониторинг, учет, кадастр и контроль в области использования и охраны вод. Именно на уровне Российской Федерации разрабатывают, утверждают и реализуют государственные программы по использованию, восстановлению, охране водных объектов, а также по предупреждению и ликвидации последствий вредного воздействия вод.

Муниципальным образованиям передаются отдельные государственные полномочия в сфере использования и охраны водных объектов, реализация которых подконтрольна государству. Для осуществления этих полномочий передаются материальные и финансовые средства. Кроме того, муниципальные образования владеют, пользуются и распоряжаются обособленными водными объектами, находящимися в их собственности. В рамках своих полномочий по благоустройству муниципальные образования могут регулировать охрану и использование водных объектов для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, пожарной безопасности и т. д.

Согласно ст. 5 ВК РФ водные объекты в зависимости от особенностей их режима, физико-географических, морфометрических и других особенностей подразделяются:

- 1) на поверхностные водные объекты;
- 2) подземные водные объекты.

К поверхностным водным объектам относятся:

- 1) моря или их отдельные части (проливы, заливы, в том числе бухты, лиманы и другие);
- 2) водотоки (реки, ручьи, каналы);
- 3) водоемы (озера, пруды, обводненные карьеры, водохранилища);
- 4) болота;
- 5) природные выходы подземных вод (родники, гейзеры);
- 6) ледники, снежники.

К подземным водным объектам относятся:

- 1) бассейны подземных вод;
- 2) водоносные горизонты.

Бассейновые округа являются основной единицей управления в области использования и охраны водных объектов и состоят из речных бассейнов и связанных с ними подземных водных объектов и морей (ст. 28 ВК РФ).

Поддержание поверхностных и подземных вод в состоянии, соответствующем требованиям законодательства, обеспечивается путем установления и соблюдения нормативов допустимого воздействия на водные объекты.

Утверждение нормативов допустимого воздействия на водные объекты осуществляется в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации (ст. 35 Водного кодекса Российской Федерации).

В целях обеспечения рационального использования и охраны водных объектов создаются бассейновые советы, осуществляющие разработку рекомендаций в области использования и охраны водных объектов в границах бассейнового округа (ст. 29 Водного кодекса Российской Федерации).

Водные объекты находятся в основном в государственной собственности но могут быть переданы в пользование физическим и юридическим лицам. При этом необходимо заключение договоров, в которых определяются условия использования и охраны водотоков и водоемов.

Содержание права собственности на водные объекты определяется как Гражданским, так и Водным законодательством.

Физические лица, юридические лица приобретают право пользования поверхностными водными объектами по основаниям и в порядке, которые установлены гл. 3 Водного кодекса (ч. 1 ст. 9 Водного кодекса Российской Федерации).

Физические лица, юридические лица приобретают право пользования подземными водными объектами по основаниям и в порядке, которые установлены законодательством о недрах (ч. 3 ст. 9 Водного кодекса Российской Федерации).

Предельный срок предоставления водных объектов в пользование на основании договора водопользования не может составлять более чем двадцать лет (ст. 14 Водного кодекса Российской Федерации).

Договором водопользования предусматривается плата за пользование водным объектом или его частью (ст. 20 Водного кодекса Российской Федерации).

Водные объекты или их части могут предоставляться для удовлетворения одной или нескольких целей, одному или нескольким водопользователям.

По способу использования водных объектов водопользование подразделяется:

1) на водопользование с забором (изъятием) водных ресурсов из водных объектов при условии возврата воды в водные объекты;

2) водопользование с забором (изъятием) водных ресурсов из водных объектов без возврата воды в водные объекты;

3) водопользование без забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов (ч. 3 ст. 38 ВК РФ).

Водный кодекс Российской Федерации определяет правовой режим целевого использования водных объектов. При этом регулируется использование водных объектов для: питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (ст. 43) в целях здравоохранения (ст. 49) для промышленности и энергетики (ст. 46) и т. д.

Приоритетным является использование водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Для этих целей должны использоваться защитные от загрязнения и засорения поверхностные и подземные водные объекты. Пригодность поверхностных и подземных водных объектов для питьевого и хозяйственно бытового водоснабжения определяется государственным органом санитарно-эпидемиологического надзора.

При проектировании, размещении, строительстве, реконструкции и эксплуатации гидротехнических сооружений должны предусматриваться и своевременно осуществляться мероприятия по охране водных объектов, а также водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира (ст. 42 ВК РФ).

На основании Водного кодекса Российской Федерации права и обязанности собственников водных объектов, водопользователей при использовании водных объектов определены в (ст. 39 Водного кодекса Российской Федерации).

В целях регулирования охраны водных объектов от загрязнения и засорения водный кодекс предусматривает ряд запретительных мер. Так, запрещается:

– сброс в водные объекты сточных вод, содержание в которых радиоактивных веществ, пестицидов, агрохимикатов и других опасных для здоровья человека веществ и соединений превышает нормативы допустимого воздействия на водные объекты;

– проведение на водных объектах взрывных работ, при которых выделяются радиоактивные и (или) токсичные вещества, на водных объектах (ст. 56);

– несанкционированный сброс сточных вод на ледники, снежники, а также загрязнение ледников, снежников отходами производства и потребления, загрязнение их нефтепродуктами, ядохимикатами и другими вредными веществами запрещаются (ст. 58).

При эксплуатации водохозяйственной системы запрещается:

1) осуществлять сброс в водные объекты сточных вод, не подвергшихся санитарной очистке, обезвреживанию (исходя из недопустимости превышения нормативов допустимого воздействия на водные объекты и нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ в водных объектах);

2) производить забор (изъятие) водных ресурсов из водного объекта в объеме, оказывающем негативное воздействие на водный объект;

3) осуществлять сброс в водные объекты сточных вод, в которых содержатся возбудители инфекционных заболеваний, а также вредные вещества, для которых не установлены нормативы предельно допустимых концентраций (ст. 60).

Несоблюдение обязанностей водопользователей может быть основанием для приостановления или ограничения водопользования.

Водопользование может быть приостановлено или ограничено в случаях:

1) угрозы причинения вреда жизни или здоровью человека;

2) возникновения радиационной аварии или иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера;

3) причинения вреда окружающей среде;

3.1) установления охранных зон гидроэнергетических объектов;

4) в иных предусмотренных федеральными законами случаях (ст. 41).

3. Правовой режим охраны и использования лесов

В ст. 5 Лесного кодекса Российской Федерации «понятие леса» говорится о том, что использование, охрана, защита и воспроизводство лесов осуществляются исходя из понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе. В ЛК РФ 1997 г. лес был представлен как совокупность лесной растительности, земли, животного мира и других компонентов окружающей среды, имеющей важное экологическое, экономическое и социальное значение. Леса и

многолетние насаждения признавались недвижимым имуществом до принятия Федерального закона от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие лесного кодекса Российской Федерации», внесшего изменения в п. 1 ст. 130 ГК РФ, исключаящие слова «леса», «многолетние насаждения» из перечня недвижимых вещей. Таким образом, леса и многолетние насаждения, как и другие вещи, не относящиеся к недвижимости, признаются теперь движимым имуществом. К недвижимому имуществу относятся лесные участки, так как согласно ст. 93 ЛК РФ 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 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Лесной кодекс Российской Федерации не раскрывает понятия «лесные отношения», но устанавливает, что они регулируются лесным законодательством, а имущественные отношения, связанные с оборотом лесных участков и лесных насаждений, регулируются гражданским законодательством, а также Земельным кодексом Российской Федерации, если иное не установлено ЛК РФ, другими федеральными законами.

В ЛК РФ 1997 г. (в отличие от настоящего) была дана подробная характеристика объектов лесных отношений, которыми являлись лесной фонд Российской Федерации: участки лесного фонда, права пользования ими, леса, не входящие в лесной фонд, их участки, права пользования ими, древесно-кустарниковая растительность. В лесной фонд включались все леса, за исключением лесов, расположенных на землях обороны и землях городских и иных населенных пунктов, а также земли лесного фонда. В лесной фонд и в леса, не входящие в лесной фонд, не включалась древесно-кустарниковая растительность, расположенная на: землях сельскохозяйственного назначения; землях транспорта; землях городских и иных населенных пунктов (за исключением городских лесов); землях водного фонда; землях иных категорий.

В ЛК РФ 2006 г. нет понятия «объекты лесных отношений», но по смыслу ст.ст. 6 и 7 можно сделать вывод, что ими являются земли, на которых располагаются леса и лесные участки. Леса располагаются как на землях лесного фонда, так и на землях иных категорий. Использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются в соответствии с целевым назначением земель, на которых эти леса располагаются.

Границы земель лесного фонда и границы земель иных категорий, на которых располагаются леса, определяются в соответствии с земельным законодательством, лесным законодательством и законодательством о градостроительной деятельности. Порядок использования и охраны земель лесного фонда, отнесение земель к землям лесного фонда и перевод их в земли иных категорий осуществляются в порядке, установленном земельным и лесным законодательством Российской Федерации.

Земли лесного фонда согласно ст. 23 ЛК РФ состоят из лесничеств и лесопарков.

Лесничества и лесопарки располагаются также на землях:

- 1) обороны и безопасности, на которых расположены леса;
- 2) населенных пунктов, на которых расположены городские леса;
- 3) особо охраняемых природных территорий, на которых расположены леса.

Леса, расположенные на землях лесного фонда, по целевому назначению подразделяются на защитные леса, эксплуатационные леса и резервные леса. Леса, расположенные на землях иных категорий, могут быть отнесены к защитным лесам особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства защитных лесов, эксплуатационных лесов и резервных лесов, устанавливаются ст.ст. 102–109 Лесного кодекса.

В ст. 10 ЛК РФ 1997 г. в соответствии с экономическим, экологическим и социальным значением лесного фонда выделялись леса первой, второй и третьей групп, кроме того, в лесах могли быть выделены особо защитные участки с ограниченным режимом лесопользования.

ЛК РФ 1997 г. закреплял нахождение лесного фонда и расположенных на землях обороны лесов в федеральной собственности. В новом ЛК РФ предусмотрено нахождение лесных участков в составе земель лесного фонда в федеральной собственности. Формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий определяются в соответствии с земельным законодательством. Следовательно, лесные участки, находящиеся не на землях лесного фонда, а на землях других категорий, могут находиться в различных формах собственности, в том числе в частной собственности физических и юридических лиц.

Использование лесов осуществляется с предоставлением или без предоставления лесных участков, с изъятием или без изъятия лесных ресурсов (ст. 24 ЛК РФ). Леса могут использоваться для одной или нескольких целей, если иное не установлено ЛК РФ, другими феде-

ральными законами. Использование лесов в Российской Федерации является платным.

За использование лесов вносится арендная плата или плата по договору купли-продажи лесных насаждений.

1. Согласно ст. 71 ЛК РФ лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются на основании:

1) решения уполномоченных в соответствии со ст.ст. 81–84 Градостроительного кодекса органа государственной власти или органа местного самоуправления в случае предоставления лесного участка в постоянное (бессрочное) пользование;

2) договора аренды в случае предоставления лесного участка в аренду;

3) договора безвозмездного пользования в случае предоставления лесного участка в безвозмездное пользование.

2. Лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются юридическим лицам в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное пользование, гражданам – в аренду, безвозмездное пользование.

3. Предоставление гражданам, юридическим лицам в аренду лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется в соответствии с Земельным кодексом.

4. К договору аренды лесного участка применяются положения об аренде, предусмотренные Гражданским кодексом Российской Федерации и Земельным кодексом Российской Федерации, если иное не установлено земельным кодексом.

5. Предоставление лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное пользование юридическим лицам и в безвозмездное пользование гражданам осуществляется в порядке, установленном Земельным кодексом Российской Федерации, если иное не предусмотрено Земельным кодексом.

По договору аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, арендодатель предоставляет арендатору лесной участок для одной или нескольких целей, предусмотренных ст. 25 Земельного кодекса.

Объектом аренды могут быть только лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и прошедшие государственный кадастровый учет.

Договор аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на срок от десяти до сорока девяти лет, за исключением случаев, предусмотренных ст.ст. 36, 43–46, п. 3 ч. 3 ст. 74 Градостроительного кодекса. Указанный договор заключается в случаях, предусмотренных ст. 36 Градостроительного кодекса, на срок от двадцати до сорока девяти лет, в случаях, предусмотренных ст.ст. 43, 45, п. 3 ч. 3 ст. 74 Градостроительного кодекса, на срок до сорока девяти лет, в случаях, предусмотренных ст.ст. 44, 46 Градостроительного кодекса, на срок от одного года до сорока девяти лет.

Срок договора аренды лесного участка определяется в соответствии со сроком использования лесов, предусмотренным лесохозяйственным регламентом. (ст. 72 ЛК РФ).

ЛК РФ 1997 г. предусматривал предоставление участков лесного фонда для специального лесопользования на следующих правах: аренды, безвозмездного пользования, концессии и краткосрочного пользования. ЛК РФ 2006 г. исключает договор концессии лесных участков и проведение лесных конкурсов на право заключения договоров аренды лесных участков, заменив их аукционами.

Осуществление лесопользования допускалось только при наличии лесорубочного билета, ордера или лесного билета, которые выдавались ежегодно на осуществление видов лесопользования, указанных в соответствующем договоре. ЛК РФ 2006 г. не предусматривает выдачу лесорубочных билетов, ордеров и лесных билетов и вводит понятие «лесная декларация» – заявление об использовании лесов в соответствии с проектом освоения лесов. Лесная декларация подается ежегодно в органы государственной власти, органы местного самоуправления лицами, которым лесные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду.

Право общего пользования лесами возникает на основании ст. 11 ЛК РФ, закрепляющей право граждан свободно и бесплатно пребывать в лесах и для собственных нужд осуществлять заготовку и сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов, а также недревесных лесных ресурсов.

Граждане обязаны соблюдать правила пожарной безопасности в лесах, правила санитарной безопасности в лесах, правила лесовосстановления и правила ухода за лесами.

Гражданам запрещается осуществлять заготовку и сбор грибов и дикорастущих растений, виды которых занесены в Красную книгу Российской Федерации.

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

Пребывание граждан в лесах может быть ограничено в целях обеспечения:

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

Пребывание граждан в лесах в целях охоты регулируется лесным законодательством и законодательством о животном мире.

Лица, виновные в нарушении лесного законодательства, несут административную, уголовную ответственность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Привлечение к ответственности за нарушение лесного законодательства не освобождает виновных лиц от обязанности устранить выявленное нарушение и возместить причиненный этими лицами вред (ст. 99 ЛК РФ).

4. Правовой режим охраны и использования животного мира

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 Российской Федерации (ст. 1 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»).

Это определение дополнено и конкретизировано Федеральным законом «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ.

В ст. 1 Федерального закона «О рыболовстве» дано определение понятия водные биологические ресурсы. Таковыми признаются: рыбы, водные беспозвоночные, водные млекопитающие, водоросли, другие водные растения и животные, находящиеся в состоянии естественной свободы.

Объект животного мира – организм животного происхождения (дикое животное) или их популяция.

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.

Законодательство о животном мире не предусматривает частной собственности на объекты животного мира. Животный мир в пределах территории России является государственной собственностью. Одной из характерных особенностей животного мира является миграция его объектов через границы субъектов Российской Федерации и государственную границу.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения животным миром на территории Российской Федерации относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

К федеральной собственности могут быть отнесены следующие объекты животного мира:

- редкие и находящиеся под угрозой исчезновения, а также занесенные в Красную книгу Российской Федерации;
- обитающие на особо охраняемых природных территориях федерального значения и др.

Перечень объектов животного мира, отнесенных к федеральной собственности, утверждается Правительством Российской Федерации.

Исходя из международно-правовой концепции сохранения биоразнообразия, формируемое российское законодательство о животном мире основывается на принципе устойчивого существования и устойчивого использования животного мира. Под устойчивым существованием животного мира в Законе ст. 12 «О животном мире» основными принципами в области охраны и использования животного мира, сохранения и восстановления среды его обитания являются:

- обеспечение устойчивого существования и устойчивого использования животного мира;
- поддержка деятельности, направленной на охрану животного мира и среды его обитания;
- осуществление пользования животным миром способами, не допускающими жестокого обращения с животными, в соответствии с общими принципами гуманности;

- недопустимость совмещения деятельности по осуществлению федерального государственного надзора в области охраны, воспроизводства и использования объектов 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.

Основными организационно-правовыми инструментами регулирования охраны и использования животного мира в соответствии с Законом «О животном мире» являются государственный учет и государственный кадастр объектов животного мира (ст. 14), государственный мониторинг объектов животного мира (ст. 15), нормирование в области использования и охраны животного мира и среды его обитания (ст. 17), государственные программы по охране объектов животного мира и среды их обитания (ст. 18), государственная экологическая экспертиза (ст. 20), федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания (ст. 16).

Основные требования по охране и использованию животного мира направлены:

- на сохранение видового многообразия животного мира;

- охрану среды обитания, условий размножения и путей миграции животных;

- сохранение целостности естественных сообществ животных;

- научно обоснованное, рациональное использование и воспроизводство животного мира;

- регулирование численности животных в целях предупреждения вреда окружающей среде и народному хозяйству.

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 и акваториях

либо на определенные сроки решением федерального органа исполнительной власти или высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах их компетенции по представлению соответствующего специально уполномоченного государственного органа по охране, федеральному государственному надзору и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

В целях обеспечения сохранения водных биоресурсов и их рационального использования могут устанавливаться ограничения для рыболовства предусмотренные ст. 26 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Важным для обеспечения охраны животного мира является требование Федерального закона «О животном мире» (ст.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 собственную среду обитания и не причиняли вреда сельскому, водному и лесному хозяйству.

Юридические лица и граждане обязаны принимать меры по предотвращению заболеваний и гибели объектов животного мира при проведении сельскохозяйственных и других работ, а также при эксплуатации ирригационных и мелиоративных систем, транспортных средств, линий связи и электропередачи.

Запрещается выжигание растительности, хранение и применение ядохимикатов, удобрений, других опасных для объектов животного мира и среды их обитания материалов, сырья и отходов производства без осуществления мер, гарантирующих предотвращение заболеваний и гибели объектов животного мира, а также ухудшения среды их обитания.

В Федеральном законе «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» в ст. 50 установлены требования к размещению, проектированию, строительству, реконструкции и вводу в эксплуатацию хозяйственных и иных объектов, влияющих на состояние водных биоресурсов.

Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (ст. 27) дополняет и конкретизирует особый режим охраны. В целях сохранения занесенных в Красную книгу Российской Федерации и (или) Красную книгу субъекта Российской Федерации редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биоресурсов добыча (вылов) таких видов запрещена.

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.

Права пользователей животным миром установлены в ст. 40 Федерального закона «О животном мире».

Виды и способы пользования животным миром определены ст. 34 Федерального закона «О животном мире».

Наиболее распространенными видами пользования животным миром являются охота и рыболовство.

Право на охоту приобретается исключительно в разрешительном порядке (т. е. необходимо получение лицензии).

Правовое регулирование охоты на федеральном уровне осуществляет Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 41), а также подзаконные нормативные правовые акты.

Перечень объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 1995 г. № 1289.

Правовое регулирование рыболовства на федеральном уровне осуществляется Федеральным законом от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (ст. 42).

Виды водных биоресурсов, в отношении которых осуществляется рыболовство определены ст. 15 Закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Федеральный закон «О животном мире» называет иные виды пользования животным миром:

1) добыча объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам и водным биологическим ресурсам, допускается только по разрешениям специально уполномоченных государственных органов

по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды обитания в соответствии с разграничением полномочий, предусмотренным ст.ст. 5 и 6 Федерального закона «О животном мире» (ст. 43);

2) пользование животным миром в научных, культурно-просветительских, воспитательных, рекреационных и эстетических целях (ст. 44);

3) использование полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира (ст. 45);

4) получение продуктов жизнедеятельности объектов животного мира (мед, воск диких пчел) (ст. 46).

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 Российской Федерации об охране окружающей 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.

Прекращение права на добычу (вылов) водных биоресурсов, отнесенных к объектам рыболовства определяется (ст. 13) Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации в области охраны и использования животного мира и среды их обитания, несут административную, уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 55 Федерального закона «О животном мире»).

5. Правовой режим охраны атмосферного воздуха

Атмосферный воздух – жизненно важный компонент окружающей среды, представляющий собой естественную смесь газов атмосферы, находящуюся за пределами жилых, производственных и иных помещений (ч.1 ст. 1 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ).

Особенностью правового режима атмосферного воздуха является то, что в силу физических свойств он не может быть объектом права собственности, поскольку к нему не применимы традиционные полномочия собственника. Он не может быть индивидуализирован для того, чтобы стать объектом права собственности. Не являясь собственником атмосферного воздуха, находящегося в конкретный момент над территорией государства, оно имеет на него суверенные права. Эти права вытекают из принадлежности государству его естественной природной среды. Любое государство в пределах своего воздушного пространства пользуется всеми правами территориального верховенства, государственного суверенитета, исключительным правом на использование атмосферы.

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 «Об охране атмосферного воздуха». В соответствии с ним изданы другие акты законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. 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.

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха относятся формирование и проведение единой государственной политики на территории

Российской Федерации, формирование единой нормативно-методической базы, установление порядка государственного учета выбросов вредных (загрязняющих) веществ и вредных физических воздействий на атмосферный воздух и др.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха участвуют в организации и проведении государственного мониторинга и государственного контроля, регулируют передвижение транспортных средств на соответствующих территориях в целях уменьшения выбросов, информируют население о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении и выполнении программ улучшения качества атмосферного воздуха и др.

Нормативы предельно допустимых уровней шума, вибрации и иных вредных физических воздействий через атмосферу устанавливаются 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.

В целях государственного регулирования выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух устанавливаются следующие нормативы таких выбросов:

- технические нормативы выбросов;
- предельно допустимые выбросы.

Нормативы являются едиными для всей территории страны. Но с учетом природно-климатических особенностей и повышенной социальной ценности отдельных территорий (заповедников, заказников, национальных парков, курортных и иных рекреационных зон) могут быть установлены более строгие нормативы предельно допустимых вредных воздействий на воздух.

Выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарным источником допускается на основании разрешения, выданного территориальным органом федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды, в порядке, определенном правительством Российской Федерации (ст. 14 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха»).

Предприятия обязаны соблюдать эти условия и требования: проводить организационно-хозяйственные и технические мероприятия

для их выполнения; добиваться снижения выбросов; обеспечивать бесперебойную работу и поддержание в исправном состоянии сооружений, оборудования и аппаратуры для очистки выбросов и контроля за ними; осуществлять постоянный учет количества и состава вредных веществ, выбрасываемых в 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 предельно-допустимых выбросов. Регулирование выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух при производстве и эксплуатации транспортных и иных передвижных средств определено в ст. 17 Закона «Об охране атмосферного воздуха».

Соблюдение нормативов вредных воздействий обеспечивается 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 предусматриваются улавливание, утилизация, 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 должны учитываться состояние в них атмосферного воздуха и прогнозы его изменения. Проектирование, застройка и реконструкция городов проводятся в соответствии с санитарно-гигиеническими правилами. должны приниматься меры к улучшению благоустройства и озеленению территорий населенных пунктов и производственных площадей.

Требования охраны атмосферного воздуха при проектировании, размещении, строительстве, реконструкции и эксплуатации объектов

хозяйственной и иной деятельности определены ст. 16 Закона «Об охране атмосферного воздуха».

Хранение, захоронение и обезвреживание на территориях организаций и населенных пунктов, загрязняющих атмосферный воздух отходов производства и потребления, в том числе дурнопахнущих веществ, а также сжигание таких отходов без специальных установок, предусмотренных правилами, утвержденными федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды, запрещается.

Юридические лица, отходы производства и потребления которых являются источниками загрязнения атмосферного воздуха, обязаны обеспечивать своевременный вывоз таких отходов на специализированные места их хранения или захоронения, а также на другие объекты хозяйственной или иной деятельности, использующие такие отходы в качестве сырья.

Места хранения и захоронения загрязняющих атмосферный воздух отходов производства и потребления должны быть согласованы с территориальными органами федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды и территориальными органами других федеральных органов исполнительной власти (ст. 18 Закона «Об охране атмосферного воздуха»).

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.

Лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха, несут уголовную, административную и иную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 31 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха»).

Л е к ц и я 10. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

1. Общие принципы международного сотрудничества в области природопользования и охраны окружающей среды

Современное законодательство об охране окружающей среды в рамках международных отношений со второй половины XX столетия развивается весьма интенсивно, распространяясь на все больший круг объектов правового регулирования.

Прежде всего, это связано с тем, что современное мироустройство характеризуется объективной необходимостью все большей интеграции экономических связей и отношений между государствами. Проблемы охраны окружающей среды не ограничиваются рамками принимаемых мер отдельных стран или регионов, они приобрели глобальный характер. Эффективное их осуществление возможно только в общепланетарном масштабе при объединении усилий всего международного сообщества, развитии международно-правового сотрудничества в сфере экологии¹.

Положительные блага, которые можно получить от природы, зависят от сохранения естественных процессов природы и от разнообразия существующих форм жизни. В результате чрезмерной эксплуатации и разрушения природной среды обитания эти блага оказываются под значительной угрозой. Данное положение свойственно экологической ситуации не только современной России, но и всего международного сообщества в целом. В связи с этим необходимо принятие надлежащих адекватных мер как на национальном, так и международном уровне. Конституция Российской Федерации предусматривает, что общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью российской правовой системы. Декларация прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г. также предусматривает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России имеют преимущество перед законами Российской Федерации. В развитие данных положений ст. 2 Федерального закона от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» (с изм. от 30.12.2008) определяет,

¹ Кример Л. Экологическая политика Европейского Союза // Современное экологическое право в России и за рубежом. М., 1997. С. 15.

что данный Федеральный закон действует на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в соответствии с нормами международного права и федеральными законами.

Все отчетливее данные положения находят отражение в формировании и развитии институтов *международного экологического права*, представляющего собой самостоятельную отрасль права, объектами которого являются:

- 1) *космос*;
- 2) *мировой океан*;
- 3) *трансграничные водотоки*;
- 4) *Антарктида*;
- 5) *атмосферный воздух (озоновый слой)*;
- 6) *отдельные объекты животного и растительного мира*.

В последние годы возникает серьезная проблема соотношения международного экологического права и национального экологического права.

Реализация естественного и неотъемлемого права человека на жизнь в наши дни невозможна без международного решения экологических проблем.

Объективные законы природы определяют экологические требования к хозяйственной и иной деятельности человека. Окружающая нас среда представляет собой единое целое, составную часть планетарной экологической системы (в результате вредных выбросов промышленности одной страны выпадают кислотные дожди в другой стране, поскольку все страны связаны неразрывными экологическими связями, что в конечном счете и ведет к изменению планетарных процессов жизни на земле). Надо отметить также, что большой урон планетарной экосистеме нанесен ядерными испытаниями в России, Китае, Франции. Авария на Чернобыльской АЭС, в результате которой был загрязнен радиоактивными веществами ряд областей, безусловно, оказала влияние на планетарную экосистему в целом всего мира.

Основа сотрудничества государств в области охраны окружающей среды – это прежде всего *международно-правовое регулирование*. Основной, тенденцией в развитии современного международного эколого-правового регулирования является активное развитие политических, экономических, информационных, космических и других международных связей и отношений между различными государ-

ствами. Усилилось понимание взаимосвязей и зависимости экологических проблем, которые имеют глобальный характер.

Выделяют источники международных эколого-правовых норм в первую очередь в формальном и материальном смыслах.

В *материальном смысле* под источниками международных эколого-правовых норм понимают волю членов мирового сообщества, направленную на охрану и рациональное использование окружающей природной среды.

В *формальном смысле* источниками международно-правовых экологических норм являются, безусловно, соответствующие правовые формы, в которых выражаются все нормы международного права применительно к охране окружающей среды.

В современном международном экологическом праве возникают новые понятия и формируются новые институты, что способствует появлению в российском экологическом праве специфических черт, присущих как национальному, так и международному экологическому праву. Однако международное экологическое право перестало быть самостоятельной правовой системой, охватывающей правовые связи людей, организаций и государств, которые в значительной мере отличаются от экологического права отдельных государств как по предмету и методу правового регулирования, так и по источникам, а также по субъектам этих отношений.

Как и любая другая отрасль права, международное экологическое право нуждается в определении *основных принципов* регулирования и применения в сфере общественных экологических отношений, которые составляют предмет данной отрасли права.

Впервые принципы международного экологического права были сформулированы в декларации Стокгольмской конференции ООН 1972 г. по проблемам окружающей среды.

Принцип первый заключается в том, что государства вправе использовать собственные ресурсы в соответствии со своей национальной политикой в сфере охраны окружающей среды. На них лежит ответственность за то, чтобы деятельность в пределах их юрисдикции или контроля не причиняла ущерба окружающей среде других государств или районов, лежащих за пределами национальной юрисдикции.

Принцип второй заключается в том, что природные ресурсы земли, включая воздух, землю, воду, фауну, флору и особенно репрезентативные образцы естественных экосистем, должны быть сохранены на благо нынешнего и будущих поколений путем тщательного пла-

нирования деятельности человека и управления ею по мере необходимости.

Антропогенный фактор всегда имел двойное значение для природы: нельзя недооценивать решающую роль человека в окружающей среде; нельзя недооценивать и вред, наносимый им природе.

В связи с научно-технической революцией риск причинения ущерба природе возрос, так как интенсифицировались методы воздействия на природные объекты, что в некоторой мере обусловило менее тщательный подход к сохранению их ценных свойств. Восстановление таких районов – это в первую очередь задача как отдельного государства, так и мирового сообщества в целом.

На 45-й Сессии Генеральной Ассамблеи ООН мировое сообщество одобрило резолюцию 45/212 о сохранении глобального климата для нынешнего и будущих поколений, в которой рассматривалась разработка рамочной конвенции об изменении климата. В ней, в частности, было отмечено, что в своей деятельности по достижении целей конвенции стороны руководствуются определенными принципами. Специалистами в области международного права данная Конвенция именуется «прорывом на климатическом фронте», так как она ведет к практическому решению проблемы парникового эффекта силами всего мирового сообщества. Данная конвенция была подписана практически всеми государствами – членами ООН, именуемые в ней Сторонами.

Сторонам предписывается защищать климатическую систему на благо нынешнего и будущих поколений в соответствии с их общей, но и дифференцированной ответственностью и имеющимися у них возможностями. Сторонам, являющимся развитыми странами, следует играть ведущую роль в борьбе с изменениями климата и его отрицательными последствиями. Необходимо в полной мере учесть конкретные потребности и особые обстоятельства сторон, являющихся развивающимися странами, особенно тех, которые наиболее уязвимы по отношению к отрицательным последствиям изменения климата.

Конвенция как нельзя лучше раскрывает принцип дифференцированного подхода к участию в охране климата стран с различным состоянием экономики, индустрии и географическим расположением (близость или удаленность от экватора, полюсов, наличие определенных водных бассейнов). Им следует принимать предупредительные меры с целью прогнозирования, предотвращения или сведения к ми-

нимуму причин изменения климата и смягчения его отрицательных последствий.

Необходимо отметить, что принятие эффективных предупредительных мер в государствах с неразвитой экономикой возможно лишь при активном содействии развитых стран. Предусмотренные принципы Конвенции указывают на необходимость такого рода взаимодействия.

Рамочная конвенция ООН об изменении климата была подписана в период работы конференции, состоявшейся в Рио-де-Жанейро с 3 по 14 июня 1992 г.

Там же была принята декларация по окружающей среде и развитию, которая подтверждает Декларацию Стокгольмской конференции, развивает ее положения и преследует цель установления нового, справедливого, глобального партнерства путем создания новых уровней сотрудничества между государствами, ключевыми секторами общества и людьми, заключения международных соглашений, обеспечивающих уважение интересов всех народов и защиту целостности системы окружающей среды.

2. Международные организации в области природопользования и охраны окружающей среды

Сегодня Россия принимает активное участие в работе следующих основных экологических и иных международных организаций и комиссий, созданных для исполнения конвенций¹:

1. Организация Объединенных Наций (ООН).
2. Всемирная метеорологическая организация (ВМО).
3. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ).
4. Международная морская организация (ИМО).
5. Международная организация труда (МОТ).
6. Организация объединенных наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО).
7. Организация объединенных наций по промышленному развитию (ЮНИДО).
8. Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ).
9. Всемирная торговая организация (ВТО, Россия – наблюдатель).

¹ Информационное письмо Министерства труда и социального развития Российской Федерации от 19 октября 2001 г. № 4932-16 и Пенсионного фонда Российской Федерации № 06-25/8503.

10. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО, Россия – наблюдатель).
11. Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП).
12. Международный комитет Красного Креста (МККК).
13. Совет Европы (СЕ).
14. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).
15. Европейский банк реконструкции и развития (ЕвБРР).
16. Подготовительная комиссия Организации по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ПК ОДВЗЯИ).
17. Монреальский Протокол по веществам, разрушающим озоновый слой.
18. Международная электротехническая комиссия (МЭК).
19. Международное общество фотограмметрии и дистанционного зондирования земли (МОФДЗ).
20. Объединенный институт ядерных исследований (ОИЯИ).
21. Содружество независимых государств (СНГ).
22. Консультативная комиссия по открытому небу (ККОН).
23. Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОКК).
24. Совместная программа наблюдения и оценки распространения загрязнителей воздуха на большие расстояния (ЕМЕП).
25. Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС).
26. Венская конвенция об охране озонового слоя.
27. Конвенция по защите морской среды района Балтийского моря.
28. Рамсарская конвенция по водно-болотистым угодьям.
29. Международный союз охраны природы.
30. Международный совет по охоте и охране дичи.
31. Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением.
32. Международная конвенция по регулированию китобойного промысла.
33. Конвенция о биологическом разнообразии.
34. Конвенция по запрещению бактериологического оружия.
35. Международная организация законодательной метрологии.
36. Европейский центр ядерных исследований (ЦЕРН).

37. Международный фонд для компенсации ущерба от загрязнения нефтью.
38. Международный морской комитет.
39. Международный консультативный комитет по хлопку (МККХ).
40. Международный совет по зерну (МСЗ).
41. Международная исследовательская группа по никелю (МИГН).
42. Международный технический комитет по предупреждению и тушению пожаров (КТИФ).
43. Международная исследовательская группа по каучуку (МИГК).
44. Международная исследовательская группа по меди (МИГМ).
45. Международная исследовательская группа по свинцу и цинку (МИГСЦ).
46. Рамочная конвенция оон об изменении климата (РКИК).
47. Конвенция о защите Черного моря от загрязнения.
48. Международный совет по исследованию моря (ИКЕС).
49. Организация по сохранению лосося в Северной части Атлантического океана (НАСКО).
50. Международная комиссия по рыболовству в Балтийском море (ИБСФК).
51. Организация по рыболовству в Северной Атлантике (НАФО).
52. Комиссия по сохранению морских живых ресурсов Антарктики (АНТКОМ).
53. Международная комиссия по сохранению атлантических тунцов (ИККАТ).
54. Международная комиссия по анадромным рыбам Северной части Тихого океана (НПАФК).
55. Организация по морским наукам в Северной части Тихого океана (ПИКЕС).
56. Комиссия по рыболовству в Северно-Восточной Атлантике (НЕАФК).

Устав Организации Объединенных Наций (ООН)¹ предусматривает существование в ее структуре следующих основных органов:

1. *Генеральная Ассамблея;*
2. *Совет безопасности;*
3. *Экономический совет;*
4. *Социальный совет;*
5. *Совет по опеке;*
6. *Международный суд;*
7. *Секретариат.*

Общие цели их создания и функционирования

1. Поддержание международного мира и безопасности.
2. Принятие эффективных коллективных мер для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии.
3. Улаживание или разрешение международных споров или ситуаций, которые могут привести к нарушению мира.
4. Развитие дружественных отношений между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов.
5. Осуществление международного сотрудничества в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера.
6. Развитие уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии.

Для достижения указанных целей ООН и ее члены руководствуются в своей деятельности следующими принципами:

1. Суверенное равенство всех членов.
2. Добросовестное выполнение принятых на себя обязательств.

¹ Сан-Франциско, 26 июня 1945 г. / Действующее международное право. Т. 1. М. : Московский независимый институт международного права, 1996. С. 7–33.

Союз Советских Социалистических Республик был первоначальным членом Организации Объединенных Наций с 24 октября 1945 г. В письме от 24 декабря 1991 г. Президент Российской Федерации Борис Ельцин проинформировал Генерального секретаря ООН о том, что членство СССР в Совете безопасности и всех других органах ООН будет продолжено Российской Федерацией при поддержке 11 стран – членов СНГ.

3. Разрешение международных споров мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир, безопасность и справедливость.

4. Воздержание в международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом.

5. Оказание ООН всемерной помощи во всех действиях, предпринимаемых ею в соответствии с уставом, и воздержание от оказания помощи любому государству, против которого ООН предпринимает действия превентивного или принудительного характера.

Прием в члены организации открыт для всех миролюбивых государств, которые принимают на себя содержащиеся в уставе обязательства и которые, по суждению организации, могут и желают эти обязательства выполнять. Прием любого такого государства в члены ООН производится постановлением Генеральной Ассамблеи по рекомендации Совета безопасности.

Совет безопасности ООН состоит из 15 членов. Китайская Республика, Российская Федерация, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии. Соединенные Штаты Америки являются постоянными членами Совета безопасности. Генеральная Ассамблея избирает 10 других членов Организации в качестве непостоянных членов Совета безопасности, уделяя должное внимание в первую очередь степени участия членов Организации в поддержании международного мира и безопасности и в достижении других целей организации, а также справедливому географическому распределению. Непостоянные члены Совета безопасности избираются на двухгодичный срок. Каждый член Совета безопасности имеет одного представителя и один голос. Решения на Совете по вопросам процедуры считаются принятыми, когда за них поданы голоса 9 его членов.

Совет безопасности ООН организован таким образом, чтобы он мог функционировать непрерывно. Для этой цели каждый член Совета должен быть всегда представлен в месте пребывания ООН. Совет собирается на периодические заседания, на которых каждый из его членов может, по своему желанию, быть представлен или членом правительства, или каким-либо другим особо назначенным представителем. Его заседания могут происходить не только в месте пребывания Организации, но и во всяком другом месте, которое, по мнению Совета, более способствует его работе. Любой член Организации, ко-

торый не является членом Совета безопасности, может принять участие, без права голоса, в обсуждении любого вопроса, внесенного в Совет, во всех тех случаях, когда Совет безопасности находит, что интересы этого члена ООН специально затронуты.

Стороны, участвующие в любом споре, продолжение которого могло бы угрожать поддержанию международного мира и безопасности, должны прежде всего стараться разрешить спор путем переговоров, обследования, посредничества, примирения, арбитража, судебного разбирательства, обращения к региональным органам или соглашениям или иными мирными средствами по своему выбору.

Совет безопасности уполномочен в любой стадии спора рекомендовать надлежащую процедуру или методы урегулирования. Он принимает во внимание любую процедуру для разрешения этого спора, которая уже была принята сторонами. Делая рекомендации, совет безопасности принимает также во внимание, что споры юридического характера должны, по общему правилу, передаваться сторонами в международный суд.

Международный суд является главным судебным органом ООН. Каждый член Организации обязуется выполнить решение Международного суда по тому делу, в котором он является стороной. Если какая-либо сторона в деле не выполнит обязательства, возложенного на нее решением суда, другая сторона может обратиться в Совет безопасности, который может, если признает это необходимым, дать рекомендации или решить вопрос о принятии мер для приведения решения в исполнение. Генеральная Ассамблея или Совет безопасности могут запрашивать от Международного суда консультативные заключения по любому юридическому вопросу. Другие органы ООН и специализированные учреждения, которым Генеральная Ассамблея может дать в любое время разрешение на это, также могут запрашивать консультативные заключения суда по юридическим вопросам, возникающим в пределах их деятельности.

3. Международно-правовые акты в области природопользования и охраны окружающей среды

Выделяют две категории источников международного экологического права.

1. Источники, являющиеся носителями действующих правовых принципов и норм и образующие право в подлинном смысле слова.

2. Источники, которые содержат необязательные или рекомендательные правила, оказывающие тем не менее влияние на международные отношения своим авторитетом.

К первой категории источников международного экологического права относятся.

1. Международные конвенции (соглашения, договоры), устанавливающие правила, определенно признанные государствами в качестве обязательных правовых норм.

2. Резолюции некоторых международных организаций, имеющие обязательную силу для государств – членов этих организаций.

3. Международные обычаи.

4. Международные судебные решения.

Международные конвенции, договоры, соглашения играют значительную роль в этой категории источников международного экологического права. Программа ООН по окружающей среде предусматривает ведение учета международных конвенций в области охраны окружающей среды и ежегодную публикацию их списка с указанием основных сведений об их содержании. В настоящее время в этом списке значится более 1100 конвенций, соглашений, договоров.

Кроме того, существует свыше 3000 двусторонних конвенций, соглашений и других нормативных документов, касающихся международно-правовой охраны окружающей среды и регулирования природопользования. Тексты этих нормативных материалов содержатся в международном центре по праву окружающей среды, который функционирует в Бонне (ФРГ) под эгидой международного совета по праву окружающей среды, международного союза охраны природы и природных ресурсов, программы ООН по окружающей среде и всемирного фонда охраны дикой живой природы.

Среди договоров как источников международно-правовой охраны окружающей среды выделяют:

1) договоры политического содержания;

2) договоры экологического содержания.

Международные договоры политического содержания являются видом международных договоров, в которых проблемы охраны окружающей среды переплетаются с вопросами мира, безопасности, сокращения вооружений. Основное место в данной группе договоров занимает заключительный акт совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, подписанный всеми Европейскими государствами, США и Канадой. К этой же группе примыкает ряд конвен-

ций, договоров, соглашений о запрещении производства, испытания, применения средств массового поражения (например, договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой (1963 г.), договор о нераспространении ядерного оружия (1968 г.), договор о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) оружия и токсинов и их уничтожении (1972 г.) и др.

Международные договоры экологического содержания являются видом международных договоров, которые целиком посвящены вопросам природопользования и охраны окружающей среды.

Среди них одну подгруппу образуют *договоры эколого-комплексного*, другую – *эколого-ресурсного* направления. Признаками комплексного экологического содержания обладают, безусловно, такие международно-правовые акты, как Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду (1977 г.), Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (1979 г.), Договор об Антарктиде (1959 г.) и т. п.

Международно-правовые документы эколого-ресурсного содержания, как правило, относятся к регулированию рыболовства, использованию природных ресурсов, находящихся в ведении других или нескольких государств, регулированию международно-правового режима пограничных морей, рек, озер.

В зависимости от числа участников международного соглашения в области охраны окружающей природной среды выделяют:

- 1) многосторонние международные договоры;
- 2) двусторонние международные договоры.

К *двусторонним договорам* относятся документы, которые определяют согласованные принципы деятельности и правила поведения подписавших их государств в отношении окружающей среды в целом или ее конкретных объектов. *Многосторонние международные договоры* – это в первую очередь документы, касающиеся охраны и использования природной среды, подписанные многими государствами.

Различают также следующие виды договоров.

1. Межгосударственные и смешанные (т. е. с участием международных организаций).
2. Межправительственные и межведомственные (сторонами которых выступают отдельные органы, ведомства).
3. Глобальные, региональные и субрегиональные.

4. Охватывающие все элементы окружающей среды в комплексе и касающиеся отдельных природных объектов.

5. Направленные полностью и непосредственно на охрану природы и лишь регулирующие отношения по охране природы в связи с какими-либо другими видами деятельности.

6. С участием только развитых стран, а также с участием стран, принадлежащих к различным социально-экономическим системам.

Особое значение приобретает на сегодняшний день международное сотрудничество со странами ближнего зарубежья – бывшими Союзными Республиками СССР. Основным правовым актом сотрудничества является межправительственное соглашение о взаимодействии, подписанное в Москве 8 февраля 1992 г. представителями Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Казахстан, Республики Беларусь, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Узбекистан. В ст. 1 Соглашения указано: «Высокие договаривающиеся стороны вырабатывают и проводят согласованную политику в области экологии и охраны окружающей природной среды (охрана и использование земель, почв, недр, лесов, вод, атмосферного воздуха, растительного и животного мира, естественных ресурсов континентального шельфа, экономической зоны и открытого моря за пределами действия национальной юрисдикции) с учетом ранее заключенных СССР международных соглашений».

Участники данного соглашения обязуются на своей территории.

1. Разрабатывать и принимать законодательные акты, экологические нормы и стандарты в области природопользования и охраны окружающей природной среды.

2. Осуществлять эффективный государственный контроль за состоянием и изменением окружающей природной среды и ее ресурсов.

3. Вести учет природных ресурсов и их использования по количественным и качественным показателям и проводить государственный мониторинг.

4. Принимать меры по воспроизводству живых ресурсов, сохранению и восстановлению биологического разнообразия.

5. Всесторонне оценивать экологические последствия хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой на их территории.

6. Развивать сеть заповедников, заказников, национальных парков и других особо охраняемых территорий и природных комплексов на прилегающих к ним зонах.

7. Создавать и поддерживать специальные силы и средства, необходимые для предупреждения экологических катастроф, бедствий, аварий и ликвидации их последствий.

Международное экологическое право большой акцент делает на принятии многосторонних договоров, так как они предоставляют возможность для более тесного сотрудничества стран. К перечисленным выше многосторонним договорам необходимо добавить ряд документов и раскрыть их общие положения.

Основные нормативные акты в сфере международно-правовой охраны окружающей среды:

1. Всемирная хартия природы.
2. Конвенция о биологическом разнообразии.
3. Венская конвенция об охране озонового слоя.
4. Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой.
5. Рамочная конвенция ООН об изменении климата.
6. Киотский протокол к рамочной конвенции ООН об изменении климата.
7. Конвенция о защите окружающей среды посредством уголовного законодательства.
8. Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью.
9. Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов.
10. Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду.
11. Договор об Антарктике.
12. Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космических пространств, включая Луну и другие небесные тела.

Учитывая большое значение, которое международное сообщество придает поощрению и развитию сотрудничества, направленного на защиту и охрану равновесия и качества природы, и то, что человечество является частью природы, что жизнь на земле зависит от непрерывного функционирования природных систем, которые являются источником энергии и питательных веществ, была принята *всемирная хартия природы*¹.

¹ Утверждена резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 29 октября 1982 г. № 37/7.

Основные принципы Всемирной хартии природы

1. Признание необходимости уважительного отношения к природе.
2. Недопустимость нарушения ее основных процессов.
3. Генетическая основа жизни на земле не должна подвергаться опасности.
4. Популяция каждой формы жизни, дикой или одомашненной, должна сохраняться по крайней мере на том уровне, который достаточен для обеспечения ее выживания.
5. При планировании и осуществлении деятельности в области социально-экономического развития следует надлежащим образом учитывать, что охрана природы является составным элементом этой деятельности.
6. При разработке долгосрочных планов, касающихся экономического развития, роста численности населения и улучшения условий жизни, необходимо должным образом учитывать возможности естественных систем по долгосрочному обеспечению существования и расселения указанного населения с учетом того, что эти возможности могут быть расширены в результате применения науки и техники.
7. Использование человеком участков земной поверхности в определенных целях должно осуществляться на плановой основе с надлежащим учетом физических ограничений, биологической продуктивности и разнообразия, а также природной красоты этих участков.
8. Используемые человеком экосистемы и организмы, а также ресурсы суши, моря и атмосферы должны управляться таким образом, чтобы можно было обеспечить и сохранить их оптимальную и постоянную производительность, но без ущерба для целостности тех экосистем или видов, с которыми они сосуществуют.
9. Знания о природе следует широко распространять всеми возможными средствами, в частности, путем преподавания курса охраны природы, который должен быть составной частью общей системы образования.
10. Природу необходимо защищать от разграбления в результате войны или иных враждебных действий.
11. Государствам необходимо разрабатывать стратегию охраны природы, составлять атласы экосистем и определять воздействие планируемой политики и деятельности на природу. Все эти элементы следует соответствующим образом и своевременно доводить до сведения общественности, чтобы она могла эффективно высказывать свое мнение и участвовать в принятии решений.

12. Необходимо вести наблюдение за состоянием природных процессов, экосистем и видов с тем, чтобы как можно раньше обнаруживать все случаи их деградации или угрозы им, обеспечивать своевременное вмешательство и способствовать правильной оценке политики и методов охраны природы.

13. Каждый человек в соответствии с законодательством своей страны должен иметь возможность участвовать индивидуально или коллективно в процессе разработки решений, непосредственно касающихся окружающей его природной среды, а в случае нанесения ей ущерба или ухудшения ее состояния должен иметь право использовать все средства для ее восстановления

14. Следует воздерживаться от военных действий, наносящих ущерб природе.

15. Потребности каждого человека можно удовлетворить, лишь обеспечив соответствующее функционирование естественных систем.

Всемирная хартия природы предусматривает следующие основные правила использования природных ресурсов:

1. Природные ресурсы должны использоваться не расточительно, а в меру, как того требуют принципы, изложенные в Хартии.

2. Биологические ресурсы должны использоваться лишь в пределах их природной способности к восстановлению.

3. Производительность почв должна поддерживаться или улучшаться благодаря мерам по сохранению их долгосрочного плодородия и процесса разложения органических веществ и по предотвращению эрозии и любых других форм саморазрушения.

4. Ресурсы многократного пользования, включая воду, должны использоваться повторно или рециркулироваться.

5. Невозобновляемые ресурсы однократного пользования эксплуатируются в меру с учетом их запасов, рациональных возможностей их переработки для потребления и совместимости их эксплуатации с функционированием естественных систем.

6. Необходимо воздерживаться от деятельности, способной нанести непоправимый ущерб природе.

7. Деятельности, таящей в себе повышенную опасность для природы, должен предшествовать глубокий анализ, и лица, осуществляющие такую деятельность, должны доказать, что предполагаемая польза от нее значительно больше, чем ущерб, который может быть

нанесен природе, а в случаях, когда возможное пагубное воздействие такой деятельности четко не установлено, она не должна предприниматься.

8. Деятельность в области сельского хозяйства, скотоводства, лесного хозяйства и рыболовства следует вести с учетом особенностей и запасов природных ресурсов данных районов.

9. Деятельности, способной нанести ущерб природе, должна предшествовать оценка ее возможных последствий, и исследования о воздействии проектов в целях развития на природу следует проводить достаточно заблаговременно, и если принято решение о проведении такой деятельности, она должна осуществляться на плановой основе и вестись таким образом, чтобы до минимума сократить ее возможные вредные последствия.

10. Районы, пришедшие в результате деятельности человека в упадок, подлежат восстановлению в соответствии со своим природным потенциалом и требованиями благосостояния проживающего в этих районах населения.

11. Воздерживаться от всякого сброса загрязняющих веществ в естественные системы, и если такой сброс неизбежен, то эти загрязняющие вещества должны очищаться в тех местах, где они производятся, с использованием наиболее совершенных средств, имеющихся в распоряжении. должны приниматься особые меры предосторожности с целью не допускать сброса радиоактивных или токсичных отходов.

Государства в меру своих возможностей, государственные органы, международные организации, частные лица, ассоциации и предприятия в сфере природопользования и охраны окружающей среды должны.

1. Установить нормы использования материалов и применения технологических процессов, способных оказать вредное воздействие на природу, а также разработать методы оценки этого воздействия.

2. Сотрудничать в целях охраны природы путем проведения совместной деятельности и других соответствующих мероприятий, включая обмен информацией и консультации.

3. Обеспечивать, чтобы деятельность, проводимая в рамках их юрисдикции или под их контролем, не наносила ущерба естественным системам, находящимся на территории других государств, а также в районах, расположенных за пределами действия национальной юрисдикции.

4. Применять соответствующие положения международного права, направленные на сохранение природы и защиту окружающей среды.

5. Охранять и сохранять природу в районах, расположенных за пределами действия национальной юрисдикции.

Формулирование принципов международного экологического права продолжила Всемирная хартия природы, которая была одобрена Генеральной Ассамблеей ООН и отражена в резолюции от 28 октября 1988 г.

В ней определены следующие принципы:

1. Биологические ресурсы используются лишь в пределах их природной способности к восстановлению.

2. Ресурсы многократного пользования, включая воду, используются повторно или рециклируются.

3. Производительность почв поддерживается или улучшается благодаря мерам по сохранению их долгосрочного плодородия и процесса разложения органических веществ, по предотвращению эрозии и любых других форм саморазрушения.

4. Эксплуатируются в меру невозобновляемые ресурсы однократного пользования, с учетом их запасов, рациональной возможности переработки для потребления и совместимости их эксплуатации с функционированием естественных систем.

5. Необходимо воздерживаться от деятельности, способной нанести непоправимый ущерб природе.

6. Должны приниматься особые меры с целью недопущения сброса радиоактивных и токсичных отходов.

7. Районы, пришедшие в результате деятельности человека в упадок, подлежат восстановлению в соответствии с их природным потенциалом и требованием благосостояния проживающего в этом районе населения.

Биологическое разнообразие означает вариабельность живых организмов из всех источников, включая среди прочего наземные, морские и иные водные экосистемы и экологические комплексы, частью которых они являются, т. е. разнообразие в рамках вида, между видами и разнообразие экосистем.

Биологические ресурсы в основном включают в себя генетические ресурсы, организмы или их части, популяции или любые другие биотические компоненты экосистем, имеющие фактическую или потенциальную полезность или ценность для человечества.

В целях сохранения биологического разнообразия, устойчивого использования его компонентов и совместного получения на справедливой и равной основе выгод, связанных с использованием генетических ресурсов, была принята *Конвенция о биологическом разнообразии*¹.

Данная конвенция исходит из следующих основных положений:

1. Признание непреходящей ценностью биологического разнообразия, а также экологического, генетического, социального, экономического, научного, воспитательного, культурного, рекреационного и эстетического значения биологического разнообразия и его компонентов.

2. Утверждение значения биологического разнообразия для эволюции и сохранения поддерживающих жизнь систем биосферы.

3. Сохранение биологического разнообразия является общей задачей всего человечества.

4. Государства обладают суверенными правами на свои собственные биологические ресурсы.

5. Государства несут ответственность за сохранение своего биологического разнообразия и устойчивое использование своих биологических ресурсов.

6. Биологическое разнообразие существенно сокращается в результате некоторых видов человеческой деятельности.

7. В тех случаях, когда существует угроза значительного сокращения или утраты биологического разнообразия, отсутствие неоспоримых научных фактов не должно служить причиной отсрочки принятия мер для устранения или сведения к минимуму такой угрозы.

8. Необходимо предвидеть, предотвращать и устранять причины значительного сокращения или утраты биологического разнообразия в их источнике.

9. Существует настоятельная необходимость в развитии научного, технического и организационного потенциала государств с целью обеспечения общего понимания экологических проблем.

¹ Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 г. Настоящая Конвенция ратифицирована Федеральным законом от 17 февраля 1995 г. № 16-ФЗ. Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 1 июля 1995 г. № 669, организация выполнения обязательств Российской Федерации, вытекающих из настоящей Конвенции, возложена на Минприроды России.

10. Основными условиями сохранения биологического разнообразия являются сохранение экосистем и естественных мест обитания, поддержание и восстановление жизнеспособных популяций видов в их естественных условиях.

11. Поощрять международное, региональное и глобальное сотрудничество между государствами и межправительственными организациями и негосударственным сектором в деле сохранения биологического разнообразия и устойчивого использования его компонентов.

12. Путем предоставления новых и дополнительных финансовых ресурсов и обеспечения надлежащего доступа к соответствующим технологиям можно будет существенно расширить имеющиеся в мире возможности для решения проблемы утраты биологического разнообразия.

13. Требуется специальное положение для того, чтобы удовлетворить потребности развивающихся стран, включая предоставление новых и дополнительных финансовых ресурсов и обеспечение надлежащего доступа к соответствующим технологиям.

В соответствии с уставом ООН и принципами современного международного права государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или под их контролем не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции, разрабатывать национальные стратегии, планы или программы сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия.

В связи с налагаемыми требованиями каждое государство:

1. Определяет компоненты биологического разнообразия, имеющие важное значение для его сохранения и устойчивого использования, посредством отбора образцов и других методов осуществляет мониторинг компонентов биологического разнообразия.

2. Определяет процессы и категории деятельности, которые оказывают или могут оказывать значительное неблагоприятное воздействие на сохранение и устойчивое использование биологического разнообразия, и осуществляет мониторинг их последствий посредством отбора образцов и других методов.

3. Создает систему охраняемых районов или районов, в которых необходимо принимать специальные меры для сохранения биологического разнообразия.

4. Разрабатывает при необходимости руководящие принципы отбора, создания и рационального использования охраняемых районов или районов, в которых необходимо принимать специальные меры для сохранения биологического разнообразия.

5. Регулирует или рационально использует биологические ресурсы, имеющие важное значение для сохранения биологического разнообразия в охраняемых районах или за их пределами, для обеспечения их сохранения и устойчивого использования.

6. Содействует защите экосистем, естественных мест обитания и сохранению жизнеспособных популяций видов в естественных условиях.

7. Поощряет экологически обоснованное и устойчивое развитие в районах, прилегающих к охраняемым районам, в целях содействия охране этих районов.

8. Принимает меры по реабилитации и восстановлению деградировавших экосистем и содействует восстановлению находящихся в опасности видов, в частности, посредством разработки и осуществления планов и других стратегий рационального использования.

9. Устанавливает или поддерживает средства регулирования, контроля или ограничения риска, связанного с использованием и высвобождением живых измененных организмов, являющихся результатом биотехнологии, которые могут иметь вредные экологические последствия, способные оказать воздействие на сохранение и устойчивое использование биологического разнообразия, и с учетом опасности для здоровья человека.

10. Предотвращает интродукцию чужеродных видов, которые угрожают экосистемам, местам обитания или видам, контролирует или уничтожает такие чужеродные виды.

11. Стремится создавать условия, необходимые для обеспечения совместимости существующих способов использования с сохранением биологического разнообразия и устойчивым использованием его компонентов.

12. Разрабатывает или осуществляет необходимые законодательные нормы и (или) другие регулирующие положения для охраны находящихся в опасности видов и популяций.

13. В соответствии со своим национальным законодательством обеспечивает уважение, сохранение и поддержание знаний, нововведений и практики коренных и местных общин, отражающих традиционный образ жизни, которые имеют значение для сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия, способствует их более широкому применению с одобрения и при участии носителей таких знаний, нововведений и практики, а также поощряет совместное пользование на справедливой основе выгодами, вытекающими из применения таких знаний, нововведений и практики.

14. Разрабатывает и осуществляет программы научно-технического обучения и подготовки кадров для осуществления мер по определению, сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия и его компонентов и оказывают поддержку такому обучению и подготовке кадров для удовлетворения конкретных потребностей развивающихся стран.

В силу признания суверенных прав государств на свои природные ресурсы право определять доступ к генетическим ресурсам принадлежит национальным правительствам, которые принимают надлежащие законодательные, административные или политические меры по обеспечению эффективного участия в деятельности по проведению биотехнологических исследований других государств, особенно развивающихся стран, которые предоставляют генетические ресурсы для таких исследований, и регулируется национальным законодательством¹.

В соответствии с уставом ООН и принципами международного права государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции. Хозяйственная деятельность людей во всем мире оказывает потенциально пагубное воздействие на состояние озонового слоя, что в свою очередь влияет на здоровье человека и окружающую среду.

Озоновый слой – это слой атмосферного озона над пограничным слоем всей планеты. Меры по его охране от изменений в результате

¹ О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности в Российской Федерации. См.: Федеральный закон от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 12.07.2000 № 96-ФЗ, от 30.12.2008 № 313-ФЗ).

деятельности человека требуют международного сотрудничества и действий на международном уровне и должны основываться на соответствующих научно-технических достижениях.

Основными международными актами в указанной сфере являются Венская Конвенция об охране озонового слоя¹ и Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой² (с корректировками и поправками, внесенными вторым, четвертым и седьмым совещаниями сторон, 1990–1995 гг.).

С целью защиты здоровья человека и окружающей среды от неблагоприятных последствий, которые являются или могут являться результатом человеческой деятельности, изменяющей или способной изменить состояние озонового слоя, государства:

1. Сотрудничают посредством систематических наблюдений, исследований и обмена информацией, для того чтобы глубже познать и оценить воздействие деятельности человека на озоновый слой и последствия изменения состояния озонового слоя для здоровья человека и окружающей среды.

2. Принимают надлежащие законодательные или административные меры и сотрудничают в согласовании соответствующих программных мероприятий для контролирования, ограничения, сокращения или предотвращения деятельности человека, подпадающей под их юрисдикцию или контроль, если будет обнаружено, что эта деятельность оказывает или может оказать неблагоприятное влияние, изменяя или создавая возможность изменения состояния озонового слоя.

3. Сотрудничают в разработке согласованных мер, процедур и стандартов в целях принятия протоколов и приложений.

4. Сотрудничают с компетентными международными органами в целях эффективного выполнения договоров и протоколов, участниками которых они являются.

5. Проводят научные исследования по следующим вопросам: физические и химические процессы, которые могут влиять на озоновый

¹ Вена, 22 марта 1985 г.

² Монреаль, 16 сентября 1987 г. Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 5 мая 1999 г. № 490 производство озоноразрушающих веществ в Российской Федерации с 1 июля 2000 г. осуществляется только в тех случаях, когда эти вещества используются исключительно как сырье для производства других химических веществ, и в особых случаях, предусмотренных настоящим Протоколом. Создание новых мощностей по производству озоноразрушающих веществ на территории Российской Федерации запрещено.

слой; влияние на здоровье человека и другие биологические последствия, вызываемые изменениями состояния озонового слоя, особенно изменениями ультрафиолетового солнечного излучения, оказывающими воздействие на живые организмы; влияние изменений состояния озонового слоя на климат. Воздействие любых изменений состояния озонового слоя и любого последующего изменения интенсивности излучения на природные и искусственные материалы, используемые человеком; вещества, практика работы, процессы и виды деятельности, которые могут влиять на озоновый слой, и их кумулятивное воздействие; альтернативные вещества и технологии. соответствующие социально-экономические вопросы.

Основными научными проблемами в области охраны озонового слоя являются:

- изменение озонового слоя, которое может воздействовать на интенсивность солнечного ультрафиолетового излучения, достигающего поверхности земли и влияющего на живые организмы, и иметь отрицательные последствия для здоровья человека, организмов, экосистем и материалов, используемых человеком;

- изменение вертикального профиля озона, которое может нарушить температурную структуру атмосферы и иметь отрицательные последствия для погоды и климата.

В целях их преодоления государствами проводятся систематические наблюдения, исследования и обмен данными¹.

Сегодня все большую озабоченность мирового сообщества вызывают *проблемы изменения климатической системы* на Земле и неблагоприятные последствия этого. *Климатическая система* – это, в свою очередь, совокупность атмосферы, гидросферы, геосферы, биосферы и их взаимодействие.

В результате деятельности человека, произошло существенное увеличение концентрации парниковых газов в атмосфере, которое усиливает естественный парниковый эффект, что может привести в среднем к дополнительному потеплению поверхности атмосферы и оказать неблагоприятное воздействие на природные экосистемы и все человечество.

Изменение климата означает такое изменение, которое прямо или косвенно обусловлено деятельностью человека, вызывающей изме-

¹ О государственном регулировании производства и потребления озоноразрушающих веществ в Российской Федерации см. постановления Правительства Российской Федерации от 5 мая 1999 г. № 490, от 8 мая 1996 г. № 563.

нения в составе глобальной атмосферы, и накладывается на естественные колебания климата, наблюдаемые на протяжении сопоставимых периодов времени.

Неблагоприятные последствия изменения климата означают изменения в физической среде, или биоте, вызываемые изменением климата, которые оказывают значительное негативное влияние на состав, восстановительную способность или продуктивность естественных и регулируемых экосистем, или на функционирование социально-экономических систем, или на здоровье и благополучие человека.

В целях стабилизации концентраций парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему в сроки, достаточные для естественной адаптации экосистем к изменению климата, позволяющие не ставить под угрозу производство продовольствия и обеспечивающие дальнейшее экономическое развитие на устойчивой основе, была принята *рамочная Конвенция ООН об изменении климата*¹ и *соответствующий ей Киотский протокол*².

Основные международно-правовые требования в сфере сохранения климатической системы современного мира

1. Государствам следует защищать климатическую систему на благо нынешнего и будущих поколений человечества на основе справедливости и в соответствии с их общей, но дифференцированной ответственностью и имеющимися у них возможностями.

2. Необходимо в полной мере учитывать конкретные потребности и особые обстоятельства государств, являющихся развивающимися странами, особенно тех, которые особо уязвимы по отношению к отрицательным последствиям изменения климата.

3. Государства имеют право на устойчивое развитие и должны ему содействовать. Политика и меры в области защиты климатической системы от антропогенных изменений должны соответствовать конкретным условиям каждой страны и быть интегрированы с наци-

¹ Нью-Йорк, 9 мая 1992 г. Настоящая Конвенция ратифицирована Россией Федеральным законом от 4 ноября 1994 г. № 34-ФЗ. Во исполнение настоящей Конвенции постановлением Правительства Российской Федерации от 19 октября 1996 г. № 1242 утверждена Федеральная целевая программа «Предотвращение опасных изменений климата и их отрицательных последствий».

² Киото, 11 декабря 1997 г.

ональными программами развития, поскольку экономическое развитие имеет ключевое значение для принятия мер по реагированию на изменение климата.

4. Государствам следует принимать предупредительные меры в целях прогнозирования, предотвращения или сведения к минимуму причин изменения климата и смягчения его отрицательных последствий.

5. Государствам следует сотрудничать в целях содействия установлению благоприятствующей и открытой международной экономической системы, которая приводила бы к устойчивому экономическому росту всех стран, особенно развивающихся.

Государства, учитывая свою общую, но дифференцированную ответственность, и свои конкретные национальные и региональные приоритеты, цели и условия, придерживаются следующих позиций.

1. Разрабатывают, периодически обновляют, публикуют и предоставляют конференции сторон национальные кадастры антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями всех парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом, используя сопоставимые методологии¹.

2. Формулируют, осуществляют, публикуют и регулярно обновляют национальные и, в соответствующих случаях, региональные программы, содержащие меры по смягчению последствий изменения климата путем решения проблемы антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями всех парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом, и меры по содействию адекватной адаптации к изменению климата.

3. Оказывают содействие и сотрудничают в разработке, применении и распространении, включая передачу технологий, методов и процессов, приводящих к ограничению, снижению или прекращению антропогенных выбросов парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом, во всех соответствующих секторах, включая энергетику, транспорт, промышленность, сельское хозяйство, лесное хозяйство и удаление отходов.

4. Оказывают содействие рациональному использованию поглотителей и накопителей всех парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом, включая биомассу, леса и океаны и

¹ Конференция сторон является высшим органом Рамочной Конвенции ООН об изменении климата.

другие наземные, прибрежные и морские экосистемы, а также, в соответствующих случаях, оказывают содействие и сотрудничают в их охране и повышении их качества.

5. Сотрудничают в принятии подготовительных мер с целью адаптации к последствиям изменения климата. Разрабатывают и развивают соответствующие комплексные планы по ведению хозяйства в прибрежной зоне, водным ресурсам и сельскому хозяйству и по охране и восстановлению районов, особенно в Африке, пострадавших от засухи и опустынивания, а также наводнений.

6. Оказывают содействие и сотрудничают в проведении научных, технологических, технических, социально-экономических и других исследований, систематических наблюдений и создании банков данных, связанных с климатической системой и предназначенных для углубления познаний, а также уменьшения или устранения остающихся неопределенностей в отношении причин, последствий, масштабов и сроков изменения климата и в отношении экономических и социальных последствий различных стратегий реагирования.

7. По мере возможности учитывают связанные с изменением климата соображения при проведении своей соответствующей социальной, экономической и экологической политики и принятии мер и используют соответствующие методы, например оценки последствий, составленные и определенные на национальном уровне, сводящие к минимуму отрицательные последствия для экономики, здоровья общества и качества окружающей среды проектов или мер, осуществляемых ими с целью смягчения воздействия изменения климата или приспособления к нему.

8. Оказывают содействие и сотрудничают в полном, открытом и оперативном обмене соответствующей научной, технологической, технической, социально-экономической и юридической информацией, связанной с климатической системой и изменением климата, а также с экономическими и социальными последствиями различных стратегий реагирования.

9. Оказывают содействие и сотрудничают в области образования, подготовки кадров и просвещения населения по вопросам изменения климата и поощряют самое широкое участие в этом процессе, в том числе неправительственных организаций.

Каждое государство, ратифицировавшее Конвенцию, при выполнении своих определенных количественных обязательств по ограни-

чению и сокращению выбросов в целях поощрения устойчивого развития осуществляет и (или) далее разрабатывает в соответствии со своими национальными условиями следующие политические меры.

1. Повышение эффективности использования энергии в соответствующих секторах национальной экономики.

2. Охрану и повышение качества поглотителей и накопителей парниковых газов, не регулируемых монреальским протоколом, с учетом своих обязательств по соответствующим международным природоохранным соглашениям. Содействие рациональным методам ведения лесного хозяйства, облесению и лесовозобновлению на устойчивой основе.

3. Поощрение устойчивых форм сельского хозяйства в свете соображений, связанных с изменением климата.

4. Проведение исследовательских работ, содействие внедрению, разработка и более широкое использование новых и возобновляемых видов энергии, технологий поглощения диоксида углерода и инновационных экологически безопасных технологий.

5. Поощрение надлежащих реформ в соответствующих секторах в целях содействия осуществлению политики и мер, ограничивающих или сокращающих выбросы парниковых газов, не регулируемых монреальским протоколом.

6. Постепенное сокращение или устранение рыночных диспропорций, фискальных стимулов, освобождений от налогов и пошлин и субсидий, противоречащих цели конвенции, во всех секторах – источниках выбросов парниковых газов и применение рыночных инструментов.

7. Меры по ограничению и (или) сокращению выбросов парниковых газов, не регулируемых монреальским протоколом, на транспорте.

8. Ограничение и (или) сокращение выбросов метана путем рекуперации и использования при удалении отходов, а также при производстве, транспортировке и распределении энергии.

В целях проведения согласованной политики в области уголовного права, направленной на защиту окружающей среды, правительства государств – членов Совета Европы и других государств подписали *Конвенцию о защите окружающей среды посредством уголовного законодательства*¹.

¹ Страсбург, 4 ноября 1998 г.

В соответствии с положениями Конвенции государство принимает необходимые меры по квалификации уголовных преступлений в соответствии с национальным законодательством.

1. Слив, выброс или выпуск веществ или ионизирующего излучения в воздух, почву или воду, которые: служат причиной смерти, или наносят телесные повреждения любому человеку, или вызывают серьезную опасность наступления смерти или телесных повреждений человека.

2. Незаконный вывоз, обращение, хранение, транспортировка, экспорт или импорт опасных отходов, вызывающих или способных привести к смерти или к серьезному вреду здоровью любого человека или способных оказать вредное воздействие на атмосферный воздух, почвы, воды, нанести серьезный вред жизни или здоровью животных или растений.

3. Незаконный слив, выброс или выпуск веществ или ионизирующего излучения в воздух, почву или воду, наносящих или способных оказать вредное воздействие на атмосферный воздух, воды или почвы, угрозу жизни или здоровью человека либо состоянию охраняемых памятников истории и культуры, другим охраняемым объектам, собственности, нанести вред жизни или здоровью животных или растений.

4. Незаконная деятельность производства, выполняющего представляющие опасность операции и вызывающего смерть или способного привести к смерти или к серьезному вреду здоровью любого человека или способных оказать вредное воздействие на атмосферный воздух, почвы, воды, нанести серьезный вред жизни или здоровью животных или растений.

5. Незаконное производство, обращение, хранение, транспортировка, экспорт или импорт ядерных веществ или других вредных радиоактивных веществ, что служит или может служить причиной наступления смерти либо наносит или может нанести серьезный вред здоровью человека или качеству воздуха, почвы, воды, животных или растений в случае, если подобные действия совершаются умышленно.

Кроме того, каждое государство принимает необходимые и адекватные меры по квалификации в качестве уголовных преступлений или административных правонарушений, влекущих санкции или другие меры воздействия в соответствии с национальным законодательством в случае их умышленного совершения или по небрежности.

1. Незаконные слив, выброс или выпуск веществ или ионизирующего излучения в воздух, почву или воду.

2. Незаконные вывоз, обращение, хранение, транспортировка, экспорт или импорт опасных отходов.

3. Незаконное производство шума.

4. Незаконная производственная деятельность.

5. Незаконная деятельность, приводящая к изменениям, губительным для природных составляющих национальных парков, государственных природных заповедников, водохранилища или других охраняемых природных территорий.

6. Незаконные производство, обращение, использование, транспортировка, экспорт или импорт ядерных материалов, других радиоактивных веществ или вредных химикатов.

7. Незаконные владение объектами флоры и (или) фауны, получение, ликвидация, сбыт или обмен объектов дикой флоры и фауны.

Серьезную опасность для окружающей среды представляет возможность *загрязнения*, создаваемая во всем мире морскими перевозками нефти наливом, вызываемого утечкой и сливом нефти из судов. В целях обеспечения достаточного возмещения ущерба от данного вида деятельности и его последствий были приняты *Международная Конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью*¹ и *Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов*².

Собственник судна с момента инцидента, а если инцидент состоит из ряда происшествий, то с момента первого происшествия, отвечает за всякий ущерб от загрязнения, который явился результатом утечки или слива нефти из его судна вследствие этого инцидента.

Договор об Антарктике 1959 г. направлен на обеспечение невоенного, мирного характера деятельности государства в Антарктике. Данным договором предусмотрено – Антарктика используется только в мирных целях.

Запрещаются, в частности, любые мероприятия военного характера:

– создание военных баз и укреплений;

¹ Брюссель, 29 ноября 1969 г. Федеральным законом от 2 января 2000 г. № 27-ФЗ Российская Федерация денонсировала данную Конвенцию.

² Лондон, 2 ноября 1973 г. Российская Федерация является участником данной Конвенции с поправками от 1978 г.

- проведение военных маневров;
- испытание любых видов оружия.

Важное положение содержится в ст. 9, предусматривающей, что представители договаривающихся Сторон будут собираться с целью обмена информацией и взаимных консультаций по вопросам Антарктики, представляющим общий интерес, а также для разработки, рассмотрения и рекомендации своим правительствам мер относительно использования Антарктики только в мирных целях, охраны и сохранения живых ресурсов антарктики. Таким образом, значение договора об Антарктике состоит в том, что он исключает из сферы возможной военной деятельности целый материк, оказывающий влияние на формирование климатических условий.

*Протокол по охране окружающей среды к договору об Антарктике*¹ ратифицирован Россией Федеральным законом от 24 мая 1997 г. № 79-ФЗ². Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 1997 г. № 1580 «Об обеспечении выполнения положений протокола по охране окружающей среды к договору об Антарктике»³ установлено, что российские физические и юридические лица осуществляют деятельность в районе действия договора об Антарктике только на основании надлежаще оформленных разрешений. В соответствии с требованиями порядка рассмотрения и выдачи разрешений на деятельность российских физических и юридических лиц в районе действия договора об антарктике, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 декабря 1998 г. № 1476⁴, приказом федеральной службы России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды от 10 июля 2000 г. № 102 установлена форма заявки на получение соответствующего разрешения⁵.

В положениях *договора о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космических пространств, включая Луну и другие небесные тела*, впервые были отражены и систематизированы наиболее общие правовые принципы, связанные с освоением и исключительно мирным использованием космического

¹ Подписан в Мадриде 4 октября 1991 г.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 21, ст. 2384.

³ Там же. – № 51, ст. 5821.

⁴ Там же. – 1998. – № 51, ст. 6300.

⁵ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2000. – № 33.

пространства и небесных тел. Запрет вывода на орбиту Земли любых объектов с ядерным или другими видами оружия массового уничтожения, размещения такого оружия в космическом пространстве имеет также и природоохранное значение, поскольку исключает околоземное пространство из сферы военных действий.

Из рассмотренных выше договоров видно, что основной их целью является обеспечение экологической безопасности. Она стала стержнем новой концепции развития экологии, которая предполагает изменение традиционных подходов к охране окружающей среды.

Экологическая безопасность представляет собой устойчивое состояние глобального характера, сложное политико-правовое единство системы отдельных и взаимосвязанных элементов, комплекс правовых элементов, организационных и материальных гарантий защиты окружающей среды государства от вредного воздействия, источники которого расположены за пределами данного государства. Экологическая безопасность постепенно становится одним из самых значимых составляемых всеобъемлющей системы международной безопасности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Охрана окружающей среды – деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и некоммерческих организаций, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.

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.

Окружающая среда – это совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов, обеспечивающих в совокупности благоприятные условия для существования жизни на земле.

Опасность для человека и окружающей среды могут представлять многие вещества и материалы, являющиеся продуктами хозяйственной деятельности и развития научно-технического прогресса. Необходимость предупреждения их вредного воздействия на здоровье граждан и окружающую среду вызывает необходимость предъявления к обращению с ними особых экологических требований.

Особые требования предъявляют к строительству городских и населенных пунктов, которые должны обеспечивать благоприятное состояние окружающей среды для проживания людей. Такие требования установлены Федеральным законом «Об охране окружающей среды» и Градостроительным кодексом, Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и нормативными правовыми актами, принятыми в их развитии.

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.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.). Официальный текст Конституции Правительства Российской Федерации с внесенными в нее поправками от 30 декабря 2008 г. опубликован // Российская газета. – 2009. – № 7. – 21 января.
2. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // Российская газета. – 2006. – № 121. – 8 июня.
3. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 50, ст. 5278.
4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 44, ст. 4147.
5. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Российская газета. – 2004. – № 290. – 30 дек.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ч. 1) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 32, ст. 3301.
7. Гражданский кодекс Российской Федерации от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (ч. 2) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 5, ст. 410.
8. Гражданский кодекс Российской Федерации от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ (ч. 3) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 49, ст. 4552.
9. Налоговый кодекс Российской Федерации от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (ч. 2) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 32, ст. 3340.
10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1), ст. 1.
11. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 25, ст. 2954.
12. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1), ст. 3.

13. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2, ст. 133.

14. Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 51, ст. 6273.

15. Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 49, ст. 4694.

16. Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 48, ст. 4556.

17. Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 17, ст. 1462.

18. Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 30, ст. 3735.

19. Федеральный закон от 20 декабря 2012 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 52 (ч. 1), ст. 5270.

20. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 14, ст. 1650.

21. Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 18, ст. 2222.

Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 26, ст. 3009.

22. Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 12, ст. 1024.

23. Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 18, ст. 2220.

24. Федеральный закон от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 9, ст. 713.

25. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900.

26. Федеральный закон от 17 февраля 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 47, ст. 4472.

27. Федеральный закон от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» // Собр. законодательства Рос. Федерации – 1995. – № 10, ст. 823.

28. Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти». // Российская газета. – 2012. – № 5787. – 22 мая.

29. Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 10, ст. 1334.

30. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 22, ст. 2581.

31. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 32, ст. 3347.

32. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 32, ст. 3348.

Основная литература

1. Боголюбов С. А. Экологическое право : учебник. – М. : Юрайт, 2011.

2. Ерофеев Б. В. Экологическое право России : учебник. – М. : Эксмо, 2011.

3. Крассов О. И. Экологическое право : учебник. – М. : Норма, 2012.

4. Сборник нормативных правовых актов по экологическому праву. – М. : Щит-М, 2009.

5. Экологическое право России : учебник для вузов / под ред. В. Румянцева. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012.

Анохин Сергей Александрович,

кандидат юридических наук;

Ильясов Магомет-Сали Земилханович,

кандидат юридических наук, доцент;

Иванова Юлия Александровна,

кандидат юридических наук

Березко Ольга Викторовна;

Левкина Екатерина Сергеевна

Правовая охрана окружающей среды

Курс лекций

Редактор *Ковченко О. М.*

Корректор *Ковченко О. М.*

Компьютерная верстка *Ковченко О. М.*

Подписано в печать 18.12.2017 г. Формат 60×84 1/16

Заказ № 1935

Цена договорная

Тираж 111 экз.

Объем 10,87 уч.-изд.

12,67 усл. печ.

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя
117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12