

«Экологическое право»

Автор: Лапина Марина Афанасьевна

Краткая справка об авторе

Лапина Марина Афанасьевна, доктор юридических наук (по специальности 12.00.14 - административное, финансовое, информационное право) (2003); старший научный сотрудник (по специальности 12.00.02 - конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право) (2000).

Специалист в области административного, информационного и экологического права. Обстоятельно обосновала особую роль административного права в обеспечении экологического правопорядка, повышении роли правоохранительных структур в реализации экологической функции государства. В последнее время особое внимание уделяет исследованиям, направленным на совершенствование деятельности органов исполнительной власти, осуществление административной реформы, раскрытие роли информационного права в современном обществе. Соавтор курса лекций по административному праву России, опубликованного в 2003 году; по административно-процессуальному праву России (2004 г.) и информационному праву (2004 г.).

Автор более 100 научных работ, в том числе шести монографий, комментариев к главам 8 и 6 Кодекса РФ об административных правонарушениях и к главе 26 Уголовного кодекса РФ, трех учебников, пяти пособий и более пятидесяти статей, тезисов выступлений. Наиболее значимыми являются монографии: Обеспечение экологической безопасности правоохранительными органами: зарубежный опыт (М., 2001); Реализация экологической функции государства органами внутренних дел (М., 2002); Юридическая ответственность за экологические правонарушения (М., 2003); Государство, право и местное самоуправление в России: история и современность (М., 2005); Современная реформа системы государственного управления: административно-правовой аспект (М., 2007).

Награждена государственной наградой – медалью «В память 850-летия Москвы».

В МИЭМП с 2004 г. - профессор кафедры государственно-правовых дисциплин. Читает курсы лекций «Административное право», «Экологическое право».

От автора

Уважаемые студенты!

Экологическое право является самостоятельной отраслью российского права, которая входит в систему публичного права.

Изучение курса "Экологическое право" обусловлено, прежде всего, процессом всё большего воздействия человеческой цивилизации на окружающую среду и в связи с этим возросшей необходимостью регулировать отношения, возникающие в обществе по поводу охраны окружающей природной среды от антропогенного влияния, а также по поводу рационального её использования, обеспечивать экологическую безопасность и экологический правопорядок.

К середине XX века стало ясно, что посредством только технических и естественных наук невозможно достичь такого качества окружающей среды, которое отвечало бы интересам сохранения и развития человечества. В это время в России принимается ряд нормативных правовых актов, направленных на организацию рационального природопользования и охрану окружающей природной среды от негативного воздействия человеческой деятельности. Однако эти акты не носили систематизированного характера. Положение кардинально изменилось во второй половине XX века.

В настоящее время основополагающие положения экологического права, охраны окружающей среды содержатся в Конституции Российской Федерации. В ней закреплено право каждого на охрану здоровья (ст. 41), на благоприятную окружающую среду (ст. 42) и в определенной мере реализуется ограничениями правомочий владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, если это наносит ущерб окружающей природной среде и нарушает права и законные интересы иных лиц (ст. 36), а также из обязанности каждого

гражданина сохранить природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58).

Содержащиеся в Конституции РФ положения в области экологической безопасности и конкретизированные в Законе РФ «О безопасности» принципы, понятия о структуре и системе безопасности служат базой всех законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам обеспечения экологической безопасности.

В 90-е годы XX столетия были приняты нормативные акты, призванные служить правовой базой охраны окружающей среды - это Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» (утратил силу), «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Федеральный закон «Об экологической экспертизе», Земельный кодекс, Водный кодекс (утратил силу), Лесной кодекс (утратил силу) и т.п. законодательные акты по вопросам охраны окружающей среды.

На современном этапе экологическое право развивается с учётом следующих важнейших факторов: кризисного состояния окружающей среды в стране и общественных потребностей в восстановлении благоприятной окружающей среды; всё еще недостаточного количества норм экологического законодательства, которое до сих пор характеризуется пробельностью и фрагментарностью правового регулирования экологических правоотношений; перспектив создания правового и социального государства; происходящей трансформации общественных экономических отношений; тенденций взаимоотношения общества и природы и экологического права в мире.

В начале третьего тысячелетия были приняты новые законы и иные нормативные акты, в которых, в основном, учитываются сложившиеся тенденции и происходящие изменения во взаимоотношениях общества и природы. Так, в 2002 году вступил в силу Федеральный закон «Об охране окружающей среды», с 1 января 2007 года стали действовать новые Водный и Лесной кодексы Российской Федерации и др.

Курс «Экологическое право» является общепрофессиональной дисциплиной в образовательной программе по специальности «Юриспруденция» и рассчитан на подготовку студентов и слушателей в области экологического права.

Данный курс подготовлен при информационной поддержке КонсультантПлюс и использованием нормативных правовых актов на 15.12.2008 года.

РУКОВОДСТВО ПО ИЗУЧЕНИЮ КУРСА

1. Цели и ожидаемые результаты курса

Цель курса предполагает формирование у студентов дистанционной формы обучения комплекса прочных знаний относительно основных институтов экологического права, его предмета, системы и источников и умения ориентироваться в общей системе норм экологического права при решении конкретных практических задач.

Задачи курса:

- освоение методик поиска необходимой информации, формирование источниковой и библиографической базы, понятийного аппарата, для обеспечения их юридически грамотного использования в изучаемой области общественных отношений – взаимодействия общества и природы;
- изучение вопросов правового регулирования охраны окружающей среды, организации рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности с учетом современных условий и развивающихся на их фоне тенденций;
- творческое осмысление изучаемого материала, на основе полученных знаний выработка собственного личностного видения сущности правового регулирования экологических процессов, которое обуславливает возможность понимания;
- приобретение навыков разрешения юридических задач и коллизий в области охраны окружающей среды, защиты экологических прав граждан и организации рационального природопользования;
- удовлетворение объективно возникающей потребности в дальнейшем самостоятельном более глубоком изучении предмета экологического права;

- формирование эколого-правовой культуры, способствующей сохранению природной среды в интересах настоящего и будущих поколений, а так же правовому разрешению споров в области охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и организации природопользования.

Предмет изучения - общественные отношения в сфере взаимодействия общества и природы в интересах сохранения и рационального использования окружающей природной среды для настоящих и будущих поколений.

Курс включает общую, особенную и специальную части. В общей части содержатся институты и положения, имеющие значение для всего экологического права (право собственности на природные ресурсы, право природопользования, правовые основы государственного регулирования природопользования и охраны окружающей среды и др.). Особенная часть курса содержатся такие разделы, как правовое регулирование использования и охраны земель, вод, атмосферного воздуха, недр, лесов, животного мира, особо охраняемых природных территорий и объектов; правовое регулирование обращения с опасными радиоактивными веществами и твердыми отходами; правовой режим экологически неблагоприятных территорий. Специальная часть курса посвящается международной правовой охране окружающей природной среды.

После изучения курса студенты будут:

а) **иметь представление:** о месте и роли экологического права в системе права Российской Федерации; о государственном управлении в области охраны окружающей среды, рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности; об экологическом контроле и экологической экспертизе;

б) **знать:** субъекты и объекты экологического права; основные принципы охраны окружающей среды в Российской Федерации; механизм охраны окружающей среды; юридическую ответственность за несоблюдение норм экологического законодательства; основные требования в области охраны и использования отдельных объектов окружающей среды;

в) **уметь использовать:** полученные познания в области взаимодействия общества и природы при решении конкретных дел, анализе отдельных экологических норм;

г) **владеть:** навыками выполнения эколого-правовых действий, связанных с соблюдением правил и норм при взаимодействии с окружающей средой.

Успешное изучение курса возможно лишь при самостоятельной систематической работе студентов над источниками экологического права, учебной, научной и учебно-методической литературой, а также над анализом имеющейся судебной практики, связанной с разрешением эколого-правовых споров.

Учебный процесс включает самостоятельное изучение лекционного материала, тематические дискуссии и деловые игры, индивидуально-контрольные собеседования, консультации с преподавателем, выполнение контрольных заданий и проведение тестирования обучающихся.

2. Связь курса с другими дисциплинами

В ходе усвоения содержания настоящего курса студентам необходимо использовать знания, полученные ими при изучении следующих дисциплин: теории права и государства; конституционного, административного, уголовного, финансового и других отраслей системы российского права.

Поскольку экологические отношения регулируются нормами не только экологического, но и других отраслей права, большое число среди его источников занимают нормы, содержащиеся в смежных отраслях права, в особенности природоресурсных - земельном, водном, лесном и др.

3. План изучения курса

№ раздела/темы	Наименование разделов и тем	Задание по теме	Срок сдачи работы (неделя)
Часть первая. Общая часть курса экологического права			

1	Экологическое право как отрасль права. Понятие, система и источники экологического права.		1 неделя
2	Объекты экологического права. Право собственности на природные ресурсы. Право природопользования и его виды. Экологическое нормирование.		2 неделя
3	Управление в сфере регулирования природоохранных отношений. Организационно-правовой механизм природопользования и охраны окружающей среды.	ТК	3 неделя
4	Экологический контроль и экологическая экспертиза	Д	4-5 неделя
5	Механизм охраны окружающей среды.		6 неделя
6	Юридическая ответственность за экологические правонарушения. Понятие и виды экологического вреда, способы его возмещения.		7-8 неделя
Часть вторая. Особенная часть курса экологического права			
7	Правовая охрана окружающей среды в промышленности, энергетике, военной деятельности и в сельском хозяйстве. Эколого-правовые требования в городских и сельских поселениях.		9-10 неделя
8	Правовой режим особо охраняемых природных территорий и объектов, а также территорий, находящихся в экологически опасной ситуации.		11 неделя
9.	Правовая охрана природных ресурсов и атмосферного воздуха.	РК	12-13 неделя
Часть третья. Специальная часть курса экологического права			
10.	Международно-правовой механизм охраны окружающей среды.		14-15 неделя
11.		ИК (тест) по всем темам	16 неделя
12.	Выставление экзамена		16 неделя

4. График контрольных мероприятий

Вид работы	Недели прохождения контрольных этапов и сдачи заданий															
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
ТК				1												
Д							1									
РК											1					
ИК																1

- + : экологическую экспертизу
- : правовой режим особо охраняемых природных территорий
- : охрану земель и недр
- : правовой режим лесопользования

4. Методы эколого-правового регулирования...

+ : императивные предписания, разрешения и запреты на совершение определенных действий

- : формально-юридические методы
- : сравнительно-правовые методы
- : убеждение и принуждение
- : гипотеза, диспозиция, санкция

5. Объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природных объектов– это...

- + : антропогенный объект
- : природно-антропогенный объект
- : природный ландшафт
- : искусственный ландшафт

6. Основным конституционным правом человека является право ...

+ : каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением

- : граждан на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды

- : граждан России, иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих на территории РФ, на радиационную безопасность

- : на обеспечение экологической безопасности, охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений

6. Соответствие между понятиями по различным методам (объектам)

L1: земля, вода, недра

L2: императивный и диспозитивный

L3: гносеология, статистический, сравнительно-правовой

L4: дозволение, предписание, запрет

L5:

R1: объекты охраны окружающей среды

R2: метод правового регулирования

R3: метод научного познания

R4: средство (метод) эколого-правового регулирования

R5: метод (форма) реализации экологического права

7. Эколого-правовые норма, определяющая права и обязанности участников экологического правоотношения, делятся на...

- + : материальные нормы
- : процессуальные нормы
- : срочные нормы
- : исполнительные

8. Экологические правоотношения могут возникнуть между:

- + : органом исполнительной власти и гражданином
- + : гражданином и общественным объединением
- : политическими партиями

- : органом исполнительной власти и окружающей средой
- : предприятием и окружающей природной средой

9. Субъектом экологического права выступают:

- +: государственные органы исполнительной власти
- +: общественные объединения
- +: граждане
- : чрезвычайная ситуация природного характера
- : земля, животный и растительный мир

10. Наиболее полно определяет экологические права и обязанности субъектов экологического права...

- +: Федеральный закон «Об охране окружающей среды»
- : Конституция РФ
- : Гражданский кодекс РФ
- : Федеральный закон «Об охране окружающей природной среды»
- : Федеральный закон «О проведении экологической экспертизы»

11. Граждане и юридические лица могут иметь в собственности ...

- +: земельные участки
- : леса, расположенные на землях лесного фонда
- : реки и озера
- : недра
- : животный мир в естественной среде обитания

12. Природные ресурсы территориальных вод, континентального шельфа и экономической зоны РФ отнесены к ...

- +: федеральной собственности
- : собственности Федерации и субъектов РФ
- : государственной и муниципальной собственности
- : граждан
- : юридических лиц

13. Изъятие у собственника имущества с выплатой ему его стоимости в интересах общества по решению государственных органов при обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, называется...

- +: реквизицией
- : конфискацией
- : национализацией
- : приватизацией

14. Комплексное природопользование является формой...

- +: специального природопользования
- : общего природопользования
- : особого водопользования
- : коллективного природопользования

15. Субъектами специального природопользования могут выступать...

- +: юридические лица и индивидуальные предприниматели
- : любые физические и юридические лица
- : только юридические лица.
- : субъекты РФ

16. Владение, пользование и распоряжение природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не...

- + : наносит ущерба окружающей среде
- + : нарушает прав и законных интересов иных лиц
- : вредит интересам других лиц
- : нарушает интересов государства

17. Совокупность предпринимаемых соответствующими субъектами действий, направленных на обеспечение исполнения требований законодательства об окружающей среде, рационального природопользования представляет собой...

- + : управление
- : наблюдение
- : мониторинг
- : аудит
- : экспертизу

18. Органы специальной компетенции в сфере управления природопользованием – это ...

- + : Министерство природных ресурсов и экологии РФ
- : Федеральное Собрание РФ
- : Правительство РФ
- : Государственный комитет экологии
- : Министерство охраны окружающей среды

19. Целью Государственного доклада о состоянии окружающей природной среды как официального документа является...

- + : обеспечение государственных органов управления и населения объективной систематизированной информацией о качестве окружающей природной среды
- : оценка особых видов воздействия на окружающую среду с учетом климатических особенностей года, природных катастроф и стихийных бедствий
- : нормативное обеспечение деятельности в области охраны окружающей среды
- : разработка плана действий для улучшения состояния окружающей природной среды и повышения качества жизни населения на территории Российской Федерации

20. Санитарно-гигиеническое нормирование относится к задачам...

- + : Министерства здравоохранения и социального развития РФ
- : Министерства природных ресурсов РФ
- : Федерального надзора России по ядерной и радиационной безопасности
- : Министерства сельского и лесного хозяйства

ДИСКУССИЯ

ТЕМА «Экологическая экспертиза»

В ходе тематической дискуссии студентам предлагается обсудить сущность и проблемы института экологической экспертизы и ответить на следующие вопросы:

1. Что означает понятие «экологическая экспертиза»? На каком этапе хозяйственной деятельности проводится экологическая экспертиза?

2. Какие объекты подлежат обязательной государственной экологической экспертизе? Сравните перечень этих объектов с перечнем, который действовал согласно предыдущим редакциям Федерального закона «Об экологической экспертизе», и сделайте соответствующие выводы.

3. Какие существуют виды экологической экспертизы?

4. Что означает оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) и для каких целей она проводится?

5. Какие в настоящее время имеются нормативные правовые акты, регулирующие проведение государственной экологической экспертизы?

6. Какова роль и значимость общественной экологической экспертизы в соответствии с законодательством России и как на практике она осуществляется?

7. Какие вы можете дать предложения по совершенствованию института экологической экспертизы?

Помимо рекомендуемых источников и литературы студентам предлагается для ответа на поставленные вопросы найти сведения об общественных организациях в области охраны окружающей среды, материалы судебной практики, изучить учебную и научную литературу по данной проблеме.

РУБЕЖНЫЙ КОНТРОЛЬ – решение тестов

Информация о тесте	
Автор:	Лапина М.А.
Вопросов в задании:	20
Общее время тестирования (мин):	30
Зачет (правильных ответов):	12
«Рубежный контроль»	

1. Установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям – это ###

+ : экологическая экспертиза

+ : экспертиза

2. Членами экспертной комиссии государственной экологической экспертизы могут быть:

+ : внештатные эксперты

+ : штатные сотрудники федерального органа исполнительной власти в области экологической экспертизы

+ : штатные сотрудники органов государственной власти субъектов Российской Федерации

- : представитель заказчика документации, подлежащей государственной экологической экспертизе

- : разработчик объекта государственной экологической экспертизы

3. Финансирование государственной экологической экспертизы объектов государственной экологической экспертизы осуществляется за счет средств...

+ : заказчика документации, подлежащей государственной экологической экспертизе

- : федерального бюджета

- : бюджета субъекта РФ

- : экспертов государственной экологической экспертизы

4. Финансирование общественной экологической экспертизы не вправе осуществлять за счет...

+ : заказчика документации на проведение государственной экологической экспертизы

- : собственных средств общественных организаций (объединений)

- : общественных экологических и других фондов

- : целевых добровольных денежных взносов граждан и организаций

- : средств, выделяемых в соответствии с решением соответствующих органов местного самоуправления

5. Решение о выдаче лицензии в сфере природопользования должно быть принято в срок не превышающий...

- + : 45 дней
- : 30 дней
- : 10 дней
- : 3 месяца
- : 6 месяцев

6. Экологическая сертификация может быть...

- + : обязательной и добровольной
- : только обязательной
- : только добровольной
- : общественной и государственной

7. Законодательство РФ предусматривает возможность проведения экологической аудита...

- + : только добровольного
- : только обязательного
- : добровольного и обязательного
- : некоммерческого

8. Основанием возникновения страховых отношений в сфере экологического страхования выступает...

- + : договор страхования
- : акт государственного органа исполнительной власти
- : приказ директора предприятия
- : протест прокурора

9. Стадия ввода объектов в эксплуатацию, подлежащих экологическому контролю, предусматривает проведение ... экологического контроля

- + : предупредительного
- : текущего
- : последующего
- : общественного

10. Виновное противоправное деяние, нарушающее природоохранительное законодательство и причиняющее вред окружающей природной среде и здоровью человека является...

- + : экологическим правонарушением
- : экологическим правоотношением
- : экологической ответственностью
- : мерами пресекающего характера

11. Административная ответственность за совершение экологических правонарушений может устанавливаться...

- + : как на федеральном, так и на региональном уровне
- : только на уровне субъектов РФ
- : исключительно на федеральном уровне
- : на уровне субъектов РФ в соответствии с природоохранным законодательством

12. Иски о компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, могут быть предъявлены в течение ### лет.

- + : двадцати
- + : двадцать
- + : 20

13. Нормативный правовой акт, не являющийся источником отрасли экологического права, - это...

- + : Воздушный кодекс РФ
- : Водный кодекс РФ
- : Лесной кодекс РФ
- : Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения
- : Градостроительный кодекс

14. Зоны экологического бедствия – это участки территории, где в результате хозяйственной или иной деятельности...

- + : произошли глубокие необратимые изменения окружающей среды
- : наблюдается повышенная антропогенная нагрузка на окружающую среду
- : выявлен хронически повышенный уровень загрязнения
- : происходит сильное загрязнение окружающей среды, многократно превышающим экологические нормативы
- : нарастают процессы разрушения экологических систем, истощаются природные ресурсы, увеличивается заболеваемость и смертность населения

15. Территории, призванные создать барьер между застройкой и предприятиями и иными объектами, являющимися источниками вредных воздействий на состояние окружающей среды, называются...

- + : санитарно-защитными зонами
- : зонами отчуждения
- : особо охраняемыми природными территориями
- : санитарными зонами
- : санитарно-гигиеническими зонами

16. Предметами совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ являются:

- + : природопользование
- + : охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности
- + : особо охраняемые природные территории
- : регулирование и защита прав человека и гражданина
- : обеспечение государственной безопасности

17. Совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов – это...

- + : окружающая среда
- : природная среда
- : природный объект
- : природа

18. Эколого-правовые отношения – это...

- + : урегулированные нормами экологического права общественные отношения, складывающиеся в области взаимодействия общества и природы
- : общественные отношения в сфере власти-подчинения
- : общественные отношения в области природоохранной деятельности предприятия
- : общественные отношения в области управления сельским хозяйством

19. Государственной собственностью на природные ресурсы управляет:

- + : Администрация области
- + : Правительство РФ
- : Совет Федерации Федерального Собрания
- : Федеральное министерство

-: Совет Безопасности РФ

20. Система норм, регулирующих отношения по использованию природных богатств, называется...

- +: правом природопользования
- : правом собственности на природные ресурсы
- : правом окружающей среды
- : сервитутом

ИТОГОВЫЙ КОНТРОЛЬ

Информация о тесте	
Автор:	Лапина М.А.
Вопросов в задании:	50
Общее время тестирования (мин):	70
Зачет (правильных ответов):	30
ИК	

ТЕСТЫ итогового контроля за изучением курса «Экологическое право»

1. Экологическое право - это отрасль... права

- +: публичного
- : гражданского
- : конституционного
- : частного

2. Особенная часть экологического права включает в себя правовые институты, определяющие:

- : экологический контроль
- +: правовой режим особо охраняемых природных территорий
- +: охрану земель и недр
- +: правовой режим лесопользования
- : экологическую экспертизу

3. Основным источником экологического права ###

- +: Конституция РФ
- +: Конституция#\$/
- +: к*нституция

4. Основанием возникновения, изменения и прекращения эколого-правового отношения является...

- +: юридический факт (действие, событие)
- : решение трудового коллектива
- : материальные ценности, вещи, предметы
- : собрание политической партии
- : решение научно-практических конференций

5. Субъектами права собственности на природные ресурсы могут быть:

- +: Российская Федерация, субъекты РФ
- +: муниципальные образования
- : орган исполнительной власти в Российской Федерации
- : иностранные граждане

-: совокупность должностных лиц, предусмотренных законодательством Российской Федерации

6. Обязательным условием специального водопользования для забора (изъятия) водных ресурсов из поверхностных водных объектов является...

- + : наличие договора водопользования
- : лицензия на право водопользования
- : сертификация водопользования
- : регистрация в качестве юридического лица
- : недопустимость использования технических средств в ходе деятельности

7. Государственный доклад о состоянии окружающей природной среды разрабатывается и распространяется...

- + : ежегодно
- : ежемесячно
- : ежеквартально
- : по мере необходимости в зависимости от изменения состояния окружающей природной среды

8. Система долгосрочных наблюдений, оценки и прогноза состояния окружающей среды и его изменений называется...

- + : мониторинг
- : регистр
- : кадастр
- : аудит

9. Видами экологической экспертизы в соответствии с законом являются:

- + : государственная
- + : общественная
- : предварительная
- : производственная
- : муниципальная

10. Государственная экологическая экспертиза организуется и проводится:

- + : федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы
- + : органами государственной власти субъектов Российской Федерации
- : общественными организациями
- : предприятиями и учреждениями

11. Требование к эксперту при производстве экологической экспертизы исходить из того, что реализация деятельности может влечь вредные воздействия на окружающую природную среду, составляет содержание принципа...

- + : презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности
- : обязательности проведения государственной экологической экспертизы
- : обязательности учета требований экологической безопасности
- : ответственности за достоверные результаты за проведение экологической экспертизы

12. Общественная экологическая экспертиза в соответствии с законодательством может проводиться...

- + : до проведения государственной экологической экспертизы или одновременно с ней
- : только после проведения государственной экологической экспертизы
- : одновременно с проведением государственной экологической экспертизы или после нее.

-: после разрешения специально уполномоченного органа в области экологической экспертизы

13. Предельный срок действия лицензии на комплексное природопользования составляет...

- +: 5 лет
- : 3 года
- : 10 лет
- : 1 год

14. Закон запрещает включать в лицензии право деятельности на территории...

- +: заповедников, заказников
- : участков недр в виде горного отвода
- : участков недр в виде геологического отвода
- : населенных пунктов

15. Продукция, на которую выдан сертификат, маркируется

- +: знаком соответствия
- : товарным знаком
- : фирменным наименованием
- : знаком экологической безопасности

16. Независимая оценка соблюдения субъектом хозяйственной деятельности требований в области охраны окружающей среды и подготовка рекомендаций по ее улучшению – это ...

- +: экологический аудит
- : экологический контроль
- : экологическая экспертиза
- : экологический мониторинг

17. Субъектом государственного специального (надведомственного) экологического контроля является...

- +: Министерство природных ресурсов и экологии РФ
- : Президент РФ
- : Правительство РФ
- : Федеральное собрание

18. Дисциплинарным взысканием за экологические проступки является...

- +: замечание
- : лишение специального права, предоставленного физическому лицу
- : дисквалификация
- : арест имущества
- : штраф

19. Вина правонарушителя – признак... экологического правонарушения

- +: субъективной стороны
- : объективной стороны
- : объекта
- : предмета

20. Обязанность работника возместить имущественный ущерб называется...ответственностью

- +: материальной
- : гражданско-правовой

- : эколого-правовой
- : административной

21. Условная единица оценки ущерба с учетом затрат, понесенных на содержание хозяйства (лесного, рыбного, охотничьего), а также необходимости наказания виновного называется...

- +: таксой
- : штрафом
- : неустойкой
- : размером упущенной выгоды

22. Недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются ...

- +: государственной собственностью
- : федеральной собственностью
- : совместной собственностью государства и лиц, добывающих полезные ископаемые
- : государственной и муниципальной собственностью

23. Водные объекты в зависимости от особенностей их режима, физико-географических, морфометрических и других особенностей подразделяются на... водные объекты

- +: поверхностные и подземные
- : чистые и сточные
- : замкнутые и открытые
- : ледники и жидкие

24. Водные объекты по общим правилам находятся в собственности...

- +: Российской Федерации (федеральной собственности)
- : совместной собственности РФ и ее субъектов
- : в собственности РФ, субъектов РФ, муниципальных образований
- : любых субъектов водных правоотношений

25. Предельный срок предоставления водных объектов в пользование на основании договора водопользования не может составлять более чем ### лет.

- +: Двадцать
- +:20

26. Систематизированный свод документированных сведений о водных объектах, об их использовании, о речных бассейнах, о бассейновых округах – это...

- +: государственный водный реестр
- : водный кадастр
- : государственный водный регистр
- водный мониторинг

27. Исходя из условий предоставления водных объектов в пользование, водопользование подразделяется на ... водопользование

- +: совместное
- +: обособленное
- : частное
- : приватизированное
- : общественное

28. Территория, примыкающая к акваториям поверхностных водных объектов, на которой устанавливается специальный режим хозяйственной и иных видов деятельности, называется...

- +: санитарно-защитной зоной
- : округом санитарной охраны
- : водоохранной зоной
- : зоной экологического благополучия

29. Систематическое определение в установленном порядке количества и качества водных ресурсов называется ...

- +: государственным учетом поверхностных и подземных вод
- : мониторингом водных объектов
- : нормированием в области использования и охраны водных объектов
- : экологическим контролем

30. Совокупность диких растений (наземных и водных), произрастающих в состоянии естественной свободы на территории государства, а также в пределах его континентального шельфа называется...

- +: растительным миром
- : лесной растительностью
- : памятниками природы
- : деревьями и кустарниками

31. Леса, расположенные на землях лесного фонда, по целевому назначению подразделяются на ... леса:

- +: защитные
- +: эксплуатационные
- +: резервные
- : первой группы
- : второй группы

32. Недра предоставляются для добычи подземных вод ...

- +: на срок до 25 лет
- : на неопределенный срок
- : на пять лет
- : до пятидесяти лет
- : на один год

33. Объект животного мира – это:

- +: организм животного происхождения
- +: дикое животное
- +: популяция диких животных
- : дикие и домашние животные
- : все живые организмы, обитающие на Земле

34. Виды лицензий, связанных с использованием и охраной объектов животного мира:

- +: долгосрочная
- +: именная разовая
- +: распорядительная
- : краткосрочная
- : бессрочная

35. Животный мир в пределах территории Российской Федерации является ... собственностью

- +: государственной
- : исключительно федеральной
- : государственной, муниципальной и частной
- : государственной и муниципальной

-: как федеральной, так и муниципальной

36. Редкие и находящиеся под угрозой исчезновения объекты животного мира заносятся в:

- +: Красную книгу Российской Федерации
- +: Красные книги субъектов Российской Федерации
- : Государственный реестр диких животных
- : Государственный кадастр животного мира
- : Государственный регистр исчезающих животных

37. Объекты животного мира могут предоставляться органами государственной власти юридическим лицам в ... пользование на основании лицензии

- +: долгосрочное
- : бессрочное
- : краткосрочное
- : разовое

38. Объекты животного мира могут предоставляться органами государственной власти гражданам в ... пользование на основании лицензии

- +: краткосрочное
- : бессрочное
- : долгосрочное
- : разовое

39. Национальные парки...

- +: находятся исключительно в федеральной собственности
- : находятся только в собственности субъектов РФ
- : могут находиться как в собственности субъектов РФ, так и в федеральной
- : могут принадлежать субъектам РФ и муниципальным образованиям
- : могут находиться в государственной и муниципальной собственности

40. Природные парки создаются в форме...

- +: государственных учреждений
- : товариществ
- : государственных унитарных предприятий
- : государственных корпораций

41. Наиболее строгий правовой режим охраны установлен законодательством для...

- +: заповедников
- : ботанических садов
- : заказников
- : национальных парков

42. Функциональная зона национального парка, в которой запрещается любая хозяйственная деятельность и рекреационное использование территории, называется...

- +: заповедной зоной
- : особо охраняемой зоной
- : зоной хозяйственного назначения
- : рекреационной зоной
- : зоной познавательного туризма

43. Участки территории РФ, где происходят устойчивые отрицательные изменения в окружающей среде, угрожающие здоровью населения, состоянию естественных экологических систем, признаются зонами...

- +: экологического бедствия

- : отчуждения
- : чрезвычайной экологической ситуации
- : экологической опасности

44. Решение об учреждении государственного природного заповедника принимается...

- +: Правительством РФ
- : Президентом РФ
- : Федеральным Собранием РФ
- : Специально уполномоченным органом исполнительной власти
- : Законом субъекта РФ

45. Соответствие между названиями программ и организаций ООН в области международного экологического сотрудничества

- L1: Программа ООН по окружающей среде
- L2: Программа развития ООН
- L3: Организация ООН по промышленному развитию
- L4: Международное агентство по атомной энергии
- L5:
- R1: ЮНЕП
- R2: ПРООН
- R3: ЮНИДО
- R4: МАГАТЭ
- R5: ЮНЕСКО

46. Правила, установленные международным договором РФ в области охраны окружающей среды, противоречат правилам Федерального закона «Об охране окружающей среды» - в этом случае применяются правила и нормы...

- +: международного договора
- : Федерального закона
- : Конституции РФ
- : в зависимости от территории, на которой они применяются

47. Естественное продолжение сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка или до 200 миль, если границы подводной окраины материка не достигают этого предела – это ...

- +: континентальный шельф
- +: конт# шельф

48. Наиболее авторитетной международной организацией в области охраны окружающей среды является ...

- +: Организация Объединенных Наций
- : Международный валютный фонд
- : Всемирная организация охраны дикой природы и фауны
- : Гринпис
- : Организация всемирного культурного наследия

49. Региональными договорами в области международной охраны окружающей среды являются:

- +: Африканская конвенция по охране природы и природных ресурсов (1968 г.)
- +: Конвенция об охране морских живых ресурсов Антарктики (1980 г.)
- +: Соглашение о сотрудничестве по борьбе с загрязнением Северного моря нефтью (1969 г.)
- : Конвенция об охране мигрирующих видов диких животных (1979 г.)
- : Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (1979 г.)

50. Массовое уничтожение растительного или животного мира, отравление атмосферы или водных ресурсов, а также совершение иных действий, способных вызвать экологическую катастрофу, - это...

+: экоцид

Часть первая. Общая часть курса экологического права

Тема 1. Экологическое право как отрасль права. Понятие, система и источники экологического права.

Форма взаимодействия общества и природы и их развитие на современном этапе. Экологический кризис: понятие, причины, формы проявления и пути преодоления. Развитие философских концепций о взаимодействии общества и природы. Современные экологические концепции. Экологические функции государства.

Экологические отношения как предмет экологического права. Принципы экологического права, нормы экологического права, экологические правоотношения.

Становление и развитие системы правового регулирования в области взаимодействия общества и природы. Возникновение и развитие экологического права как самостоятельной отрасли права.

Методы экологического права.

Система экологического права. Соотношение экологического права с другими отраслями права. Понятие и особенности источников экологического права. Система источников экологического права на современном этапе.

1.1. Учения о взаимодействии общества и природы

Форма взаимодействия общества и природы во все времена привлекала внимание различных философов. Жизнь в согласии с природой – один из главных принципов жизни на Земле. На современном этапе тенденции этого взаимодействия можно охарактеризовать как антропогенный экоцид – разрушение людьми экологической жизни на Земле, в том числе и условий собственного существования.

До середины 20 века природа воспринималась как неисчерпаемый ресурс, а экологическая опасность как необоснованная. И до сих пор в России немногие осознают всю глубину поразившего Россию экологического кризиса.

Термин “экология” (от греческого oikos - дом, жилище, место пребывания и logos - наука) был введен в научный оборот немецким ученым-биологом Эрнстом Геккелем в 1869 году. Экологией называлась наука об отношениях растительных и животных организмов друг к другу и к окружающей их среде.

Обобщая огромный опыт человечества во взаимоотношениях с природой, можно утверждать, что на первых порах оно было взаимодополняющим, а впоследствии стало разрушающим.

В настоящее время под **экологией** понимается система научных знаний о взаимоотношениях общества и природы, живых организмов и среды их обитания, об охране окружающей природной среды.

Существует несколько основных концепций взаимодействия общества и природы:

натуралистическая, когда природа рассматривается в качестве божества, некоего идеала, возвышающегося над обществом. Эта концепция проявляется в принципе невмешательства в природу, под девизом «Назад к природе!»;

потребительская концепция, главной идеей которой является приоритет, превосходство человека и общества над природой под девизом «На наш век хватит!».

Крайние проявления двух названных концепций иногда называют концепцией **алармизма** (аларм - тревога), когда все рассматривается или в черных тонах, или в розовых.

Современные концепции в экологии характеризуются концепцией **ограничения или пределов роста развития** экономики, населения, научно-технического прогресса (нулевой или ограниченный рост - в качестве примера м. назвать теорию Мальтуса), концепцией **глобального**

управления ОПС; концепцией **экологических революций** (от потребительского подхода к осознанному рациональному природопользованию).

Самая современная концепция **охраны и развития** была наиболее обоснована на Конференции ООН по охране окружающей среды и развитию (ЮНСЕД), состоявшейся в июне 1992 г. в Рио-де-Жанейро, и Всемирном саммите по устойчивому развитию¹, проведенном в сентябре 2002 г. в Йоханнесбурге - **Концепция устойчивого развития**². Можно выделить несколько ее основных принципов:

- человек (люди) как центр внимания, основа всех прилагаемых усилий. Сохранение окружающей среды именно для человека;
- необходимость учёта интересов не только нынешнего поколения людей, но и будущих поколений, сознание ответственности нынешнего поколения перед будущими;
- охрана окружающей среды является частью прогресса (развития) человечества.

При реализации данных принципов, анализируя Концепцию устойчивого развития, можно выделить три фактора, которые необходимо учитывать для достижения основных целей, поставленных в рамках «устойчивого развития»:

- экологический фактор (состояние окружающей среды, в которой живёт человек);
- экономический фактор (преобразование рыночной системы);
- социальный фактор (с.-х. производство, права человека, демография).

В совокупности данные факторы соответствуют идее комплексности, поскольку для достижения экологического благополучия необходимо взаимодействие указанных трёх факторов, упущение хотя бы одного приведёт к возникновению другой проблемы взамен старой.

Основным документом, принятым на Конференции ООН по охране окружающей среды и развитию, является "Повестка дня на XXI век". Именно в "Повестке дня на XXI век" отражены высокие политические обязательства государств в отношении сотрудничества по вопросам развития и охраны окружающей среды и перечислены меры, принятие которых необходимо в государствах. Так, например, одна их программных областей первого раздела называется "Создание эффективной правовой и нормативной структуры". Речь здесь идет о повышении эффективности законов и других нормативно-правовых актов, о разработке судебных и административных процедур, создании совместной системы профессиональной подготовки по вопросам законодательства в области устойчивого развития, разработке эффективных национальных программ обзора и обеспечения соблюдения законов в области развития.

Всемирный саммит по устойчивому развитию в Йоханнесбурге подтвердил приверженность государств принципам, сформулированным на Конференции ООН по охране окружающей среды и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 г., и призвал национальные государства выработать практические меры по улучшению условий реализации Концепции устойчивого развития, способствовать укреплению международного управления устойчивым развитием.

Однако в большинстве стран-участниц этих конференций не выполнены практически ни одна рекомендация, предвестником которой можно считать учение Вернадского³. Наше Российское государство первоначально довольно активно отреагировало на Концепцию устойчивого развития. 4 февраля 1994 г. Указом Президента Российской Федерации были

¹ Вообще-то английское слово *sustained* правильнее было бы перевести как «сбалансированное», нежели как «устойчивое», кроме того, такой перевод гораздо точнее соответствует идее данной концепции. См.: www.lpur.tsu.ru; <http://idl.stanford.edu>

² Первым учёным-исследователем, который упомянул понятие «устойчивое развитие» был Д.Л. Медоуз в работе «Пределы роста». Хотя в работах учёных В.И. Вернадского, А.А. Богданова и Н.И. Бухарина заявлен ряд идей, которые во многом предвосхитили идею Медоуза.

³ Русский ученый В.И. Вернадский ввел понятия биосферы и ноосферы. Биосфера - это целостная геологическая оболочка Земли, заселенная жизнью и качественно преобразованная ею в направлении формирования и повышения жизнеспособности. Он разработал теорию по проблемам возникновения и развития жизни на Земле - учение о биосфере. Учение о биосфере дало толчок дальнейшему развитию экологии. В.И. Вернадский считал, что с возникновением человека и развитием его производственной деятельности к человечеству начинает переходить роль основного геологического фактора всех происходящих на поверхности планеты изменений. Цель - не допустить, чтобы изменения природной сферы происходили во вред самим же людям и другим формам жизни, придать им разумно направленный характер. В этом случае биосфера будет переведена регулирующей деятельностью людей в качественно новое состояние - ноосферу.

утверждены Основные положения государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития⁴, 1 апреля 1996 г. Указом Президента Российской Федерации утверждена Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию⁵, 8 мая 1996 г. принято Постановление Правительства Российской Федерации "О разработке проекта государственной стратегии устойчивого развития Российской Федерации"⁶.

Идеи и принципы, заложенные в Концепции устойчивого развития, должны определять основные направления развития юриспруденции современной России. Прежде всего, Концепция устойчивого развития должна быть учтена наукой теории государства и права, которая призвана формировать понятия и категории юриспруденции, соответствующей современным требованиям (экологическую функцию государства, социальное назначение права, право каждого на благоприятную окружающую среду в настоящее время и ее сохранение для будущих поколений).

Концепция устойчивого развития затрагивает вопросы, связанные с развитием экологического права, всего законодательства Российской Федерации, основы и принципы его построения.

Согласно данной концепции должны быть переосмыслены роль и значение самого государства в обществе. Если государство свои интересы ставит на первое место, не считается с глобальными проблемами, например теми же проблемами сохранения биосферы, то при подобном отношении всех государств планеты в мире воцарится культ силы и разрушений. Такое развитие будет антиустойчивым и довольно быстро приведет к экологической катастрофе. Напротив, если все государства в мире, подчиняясь стремлениям ограничить вредоносное влияние человеческой деятельности на биосферу, уменьшат траты на вооружение, на изобретение новых разрушительных технологий и направят эти средства на защиту окружающей природной среды, то в мире опасностей будет меньше и всем людям станет лучше.

В Концепции отмечается, что переход к устойчивому развитию - процесс весьма длительный, так как требует решения беспрецедентных по масштабу социальных, экономических и экологических задач. По мере продвижения к устойчивому развитию само представление о нем будет меняться и уточняться, потребности людей - рационализироваться в соответствии с экологическими ограничениями, а средства удовлетворения этих потребностей - совершенствоваться. Поэтому реализация принципов устойчивого развития должна рассматриваться поэтапно: «Начальный этап перехода России к устойчивому развитию предопределен необходимостью решения острых экономических и социальных проблем, но поскольку именно они формируют главные целевые ориентиры данного этапа, особенно важно строго соблюдать в этот период обоснованные экологические ограничения на хозяйственную деятельность. Одновременно следует разработать программы оздоровления окружающей среды в зонах экологического кризиса и начать их планомерное выполнение, наметить комплексные меры по нормализации обстановки на экологически неблагополучных территориях и подготовить организационную основу реализации этих мер.

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

В дальнейшем постепенно должна решаться проблема гармонизации взаимодействия с природой всего мирового сообщества».

⁴ См.: УКАЗ Президента РФ от 04.02.1994 N 236 "О ГОСУДАРСТВЕННОЙ СТРАТЕГИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ОБЕСПЕЧЕНИЮ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ" // "Собрание актов Президента и Правительства РФ", 07.02.1994, N 6, ст. 436.

⁵ См.: УКАЗ Президента РФ от 01.04.1996 N 440 "О КОНЦЕПЦИИ ПЕРЕХОДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ" // "Собрание законодательства РФ", 08.04.1996, N 15, ст. 1572.

⁶ См.: ПОСТАНОВЛЕНИЕ Правительства РФ от 08.05.1996 N 559 "О РАЗРАБОТКЕ ПРОЕКТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СТРАТЕГИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" // "Собрание законодательства РФ", 13.05.1996, N 20, ст. 2351.

Безусловно, Россия, на долю которой приходится значительная часть ненарушенных экосистем, будет играть в этом процессе одну из ключевых ролей. Однако, официальный план перехода к устойчивому развитию предполагает много времени для его реализации. На наш взгляд, показательным фактом, определяющим отношение к экологическим проблемам нашего государства, является разработка в ноябре 1997 г. проекта Государственной стратегии устойчивого развития Российской Федерации. С тех пор прошло одиннадцать лет, а проект так и не был рассмотрен и принят.

1.2. Экологические функции государства

Экологическая функция нашего государства на современном историческом этапе состоит из четырех основных элементов:

- использование природных ресурсов (природопользование);
- охрана окружающей природной среды (природоохранная деятельность);
- обеспечение экологической безопасности;
- обеспечение экологического правопорядка.

Под *использованием природных ресурсов (природопользованием)* понимается деятельность, связанная с извлечением полезных свойств компонентов природной среды и вовлечения их в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности⁷. Регулируя использование природных ресурсов, государство стремится придать ему рациональный характер, что означает достижение не только экономического, культурно-оздоровительного эффекта, но и охрану окружающей природной среды.

Охрана окружающей природной среды (природоохранная деятельность) как самостоятельный элемент экологической функции предполагает деятельность государства, направленную на сохранение и восстановление природной среды, воспроизводство природных ресурсов.

Обеспечение экологической безопасности состоит в осуществлении комплекса мер правового, организационного, экологического, экономического, материально-технического, воспитательного и иного характера, направленных на нейтрализацию угрозы жизненно важным интересам человека и природной среде от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий⁸.

Обеспечение экологического правопорядка является самостоятельным элементом экологической функции государства и обеспечения экологической безопасности. *Обеспечение экологического правопорядка* - это комплекс правовых, организационных, экономических, политических, социальных, культурно-воспитательных мер по предупреждению, выявлению, пресечению и раскрытию экологических правонарушений, осуществляемых государственными органами и общественными организациями.

Экологический правопорядок - это состояние урегулированности как природоохранительных, так и природноресурсных общественных отношений правом. Он характеризуется реальным уровнем соблюдения законности, обеспечению и реализации субъективных прав, соблюдения юридических обязанностей всеми гражданами, органами и организациями в области охраны окружающей природной среды, рационального использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности.

⁷ Следует отметить, что в ст. 1 принятого 10.01.2002 г. Федерального закона РФ "Об охране окружающей среды" понятие использования природных ресурсов трактуется как "эксплуатация природных ресурсов, вовлечение их в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности". Разработчики данного закона, на наш взгляд, не совсем правильно дали определение "использование..." как "эксплуатация...", поскольку одним из значений слова эксплуатация и является, собственно, использование (См., к примеру, Ожегов С.И. Словарь русского языка: 70 000 слов. Пол ред. Н.Ю. Шведовой. - 22-е изд., испр. М.: Рус.яз., 1990, 921 с. С. 904).

⁸ Эти три определения даны в соответствии с принятым 10.01.2002 г. Федеральным законом РФ "Об охране окружающей среды" и законопроектом "Об обеспечении экологической безопасности".

О процессе появления указанных элементов экологической функции можно сказать следующее.

Первоначально понятие “охрана окружающей природной среды” означало консервативную охрану редких достопримечательных природных территорий и объектов: заповедников, национальных и природных парков, памятников природы, лечебно-оздоровительных местностей и курортов, естественных экологических систем.

По мере интенсивности эксплуатации природных богатств в процессе развития промышленности и сельского хозяйства пришли к необходимости создания нового вида природоохранной деятельности - рационального использования природных ресурсов, при котором требования охраны окружающей среды включаются в сам процесс хозяйственной деятельности.

Дальнейший рост масштабов производственной деятельности привел к усилению негативного антропогенного воздействия⁹ на естественную природу как среду обитания, а это в свою очередь поставило под угрозу жизнь и здоровье каждого человека. Следовательно, существует и действует не только зависимость человека от природы, но и человека от окружающей его естественной среды обитания. На рубеже 60-х гг. двадцатого столетия возникает и получает развитие еще одна форма охраны - защита окружающей природной среды, в центре внимания которой становится человек, его жизнь, здоровье, его право на здоровую и благоприятную для бытия окружающую среду, и, соответственно, обеспечение экологической безопасности человека, его существования.

В условиях формирующегося правового государства соблюдение экологического правопорядка предполагает неукоснительное исполнение всеми субъектами отношений своих обязанностей и строгое соблюдение их прав. Предупреждение экологических правонарушений направлено на сокращение их масштабов, уменьшение негативных воздействий на окружающую среду и здоровье человека. Содержание этой профилактики в наибольшей мере определяется деятельностью государственных органов Российской Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления, общественных организаций, граждан, направленной на укрепление экологического правопорядка.

Понятие **экологической функции Российского государства** можно сформулировать как основное направление его внутренней и внешней деятельности, осуществляемое в области охраны окружающей природной среды, рационального природопользования, обеспечения экологической безопасности и экологического правопорядка с целью обеспечения благоприятных условий существования населения (людей) и сохранения окружающей природной среды в масштабе всей планеты.

Главное назначение экологической функции государства, сформулированное В.В. Петровым и с которым полностью можно согласиться, состоит в том, чтобы обеспечить научно обоснованное соотношение экологических и экономических интересов общества, создать необходимые гарантии для реализации и защиты прав человека на чистую, здоровую и благоприятную для жизни природную среду, провозглашенные Конституцией Российской Федерации.

1.3. Экологические отношения как предмет экологического права

Экологическое право – это отрасль российского права, представляющая собой систему норм права, регулирующих общественные отношения в сфере взаимодействия общества и природы. Данное определение основано на преамбуле Федерального закона «Об охране окружающей среды», в которой отмечается: «Настоящий Федеральный закон регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, являющуюся основой жизни на Земле, в пределах территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации».

⁹ Под антропогенными воздействиями понимаются воздействия человека, людей.

Предмет экологического права – общественные отношения в области охраны, оздоровления и улучшения окружающей природной среды, предупреждения и устранения вредных последствий воздействия на нее хозяйственной и иной деятельности. Отличие предмета экологического права от предметов смежных отраслей - земельного, горного, водного, лесного, одной из основных задач которых также является охрана и рациональное использование окружающей природной среды, заключается в том, что первое осуществляет регулирование отношений по рациональному использованию и охране окружающей природной среды в целом; иные отрасли регулируют отношения, касающиеся отдельных природных объектов - земли, недр, вод, лесов и др.

Источником основополагающих **принципов экологического права** является Конституция РФ. Данный комплекс конституционных норм выделяет в качестве особой конституционную функцию охраны окружающей среды, устанавливает общеправовые принципы приоритета охраны природы, закрепляет ответственность нынешнего поколения перед будущим, а также предусматривает экологический суверенитет страны, устанавливая конституционный правопорядок. **Основные принципы экологического права** перечислены в ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды»¹⁰. Хозяйственная и иная деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, оказывающая воздействие на окружающую среду, должна осуществляться на основе следующих **принципов**:

соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду;
обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека;
научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды;

охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;

ответственность 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;

платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде;
независимость контроля в области охраны окружающей среды;
*презумпция экологической опасности*¹¹ планируемой хозяйственной и иной деятельности;
обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности;

обязательность проведения в соответствии с законодательством Российской Федерации проверки проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан, на соответствие требованиям технических регламентов в области охраны окружающей среды;

учет природных и социально-экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности;

приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов;

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

¹⁰См.: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 23.07.2008) "ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ" // "Собрание законодательства РФ", 14.01.2002, N 2, ст. 133.

¹¹ Как правило, студенты понимают этот принцип с точностью «до наоборот». На самом деле он означает, что любая планируемая хозяйственная и иная деятельность признается экологически опасной до тех пор, пока не будет доказано обратное.

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

обязательность 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;

сохранение биологического разнообразия;

обеспечение интегрированного и индивидуального подходов к установлению требований в области охраны окружающей среды к субъектам хозяйственной и иной деятельности, осуществляющим такую деятельность или планирующим осуществление такой деятельности;

запрещение 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;

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

ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды;

организация и развитие системы экологического образования, воспитание и формирование экологической культуры;

участие граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач охраны окружающей среды;

международное сотрудничество Российской Федерации в области охраны окружающей среды.

1.4. Методы экологического права

Экологическое право, как и многие другие отрасли российского права, не обладает каким-то особым, только ему присущим методом правового регулирования. Поэтому правильнее говорить не о методе экологического права, а о методах правового регулирования экологических отношений.

Метод правового регулирования общественных отношений - это особый способ воздействия на них нормами той или иной отрасли права (в данном случае - нормами экологического права).

Вообще в теории права существуют два основных метода правового регулирования общественных отношений: **императивный** и **диспозитивный**¹². Способами воздействия на общественные отношения для императивного метода являются такие, как запрет и предписания; для диспозитивного - напротив, способ согласования, рекомендаций.

Эти методы имеют значение для регулирования экологических отношений. Например, для периода господства командно-административной системы характерным был именно императивный метод регулирования экологических отношений. Существовала система запретов и предписаний. Соответственно при переходе к рыночным отношениям расширялось применение диспозитивного метода: предоставлялась большая свобода в производственно-хозяйственной деятельности.

¹² Иногда в учебниках по экологическому праву вместо императивного и диспозитивного методов правового регулирования упоминают такие два метода, как административно-правовой метод и метод дозволения. Для административно-правового метода регулирования природоохранных отношений характерно проявление "власти и подчинения" (например, этим методом регулируется предоставление и изъятие (выкуп) земли для целей обороны, прокладки коммуникаций, нарушений экологического законодательства и т.д. - в той части этих отношений, в которых присутствует общегосударственный интерес). Метод дозволения используется в экологическом праве, к примеру, при установлении правомочий пользователю природных ресурсов свободно действовать в процессе внутрихозяйственного использования.

Широкое применение получает экономический механизм - в виде платы за использование природных ресурсов, экономического стимулирования рационального использования и охраны окружающей природной среды и др.

Но все же до сих пор преимущественное значение имеет императивный метод в силу социальной значимости, необходимости строгого соблюдения порядка использования и охраны окружающей природной среды.

1.5. Система экологического права как отрасли права

Экологическое право как одна из отраслей российского права представляет собой систему норм экологического права, принципах и особенностях правового регулирования экологических отношений, основных институтах экологического права, государственном регулировании экологических отношений, праве собственности на природные ресурсы, юридической ответственности за экологические правонарушения и др. **Экологическое право как наука** - это система научных знаний об экологическом праве как отрасли права, его предмете, методе, принципах правового регулирования экологических отношений, истории развития, его основных институтах, сравнительно-правовой анализ зарубежных стран.

Экологическое право как учебная дисциплина представляет собой систему знаний о правовом регулировании взаимодействия человека и общества с окружающей средой, обязательных к изучению в соответствующих учебных заведениях, в первую очередь, юридических.

Рассмотренные три системы экологического права как отрасли права, как науки и как учебной дисциплины совпадают. Она делится на общую, особенную и специальную части.

В **общей** части экологического права содержатся такие институты и положения, которые имеют значение для всего экологического права. Это предмет и методы в экологическом праве, источники экологического права, экологические правоотношения, право собственности и иные права на природные ресурсы, право природопользования, государственное регулирование природопользования и охраны окружающей среды, экологическая экспертиза, экономико-правовой механизм природопользования и охраны окружающей среды, юридическая ответственность за нарушение экологического законодательства.

К **особенной** части относится правовое регулирование использования и охраны земель, вод, атмосферного воздуха, недр, лесов, животного мира, особо охраняемых природных территорий и объектов, правовое регулирование обращения с опасными радиоактивными веществами и твердыми отходами, особо охраняемых территорий, лесного фонда, водного фонда и др.

Специальная часть экологического права посвящается основным чертам международной правовой охраны окружающей природной среды, сравнительно-правовой анализ отечественного и зарубежного экологического права.

1.6. Источники экологического права

Под источниками права вообще понимается особая форма выражения правил поведения, делающая их общеобязательными.

Нормативные правовые акты являются одним из источников права в науке юриспруденции наряду с другими источниками (правовые обычаи, судебные прецеденты). Нормативные акты подразделяются на две основные группы: законы и подзаконные акты. Источниками права являются: на федеральном уровне - Конституция РФ, международные документы; федеральные конституционные законы; федеральные законы; акты Президента РФ (указы, распоряжения); акты Правительства РФ (постановления, распоряжения); нормативные правовые акты федеральных министерств, служб и агентств. На уровне субъектов РФ - законодательство субъектов РФ: конституции, уставы субъектов РФ; законы субъектов РФ; акты глав субъектов РФ; акты органов исполнительной власти субъектов РФ; на муниципальном уровне - акты местного самоуправления.

Большинство норм экологического права содержится в кодифицированных законодательных актах - земельном, лесном, водном кодексах, в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», а также в международных нормативных правовых актах. Причем согласно

ст.15 Конституции РФ международные нормативные правовые акты являются составной частью нашей правовой системы и имеют приоритетное значение. Если международным договором установлены иные правила, отличные от предусмотренных внутренним законодательством, то применяются правила международного договора.

Под **источниками экологического права** понимаются формы его внешнего выражения – нормативные акты, принятые уполномоченными на то органами государственной власти и органами местного самоуправления, регулирующие общественные отношения в области охраны окружающей среды, природопользования и экологической безопасности.

Конституция РФ - основной источник экологического права. В ней определены основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, федеративное устройство государства, органы государственной власти, их компетенция и др. Главное для экологического права то, что в Конституции содержатся основополагающие принципы, определяющие цели, порядок, методы и нормы правового регулирования экологических отношений в нашей стране.

В ст. 2 Конституции РФ определено, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства. Каждый, согласно ст. 42, имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Земля и другие природные ресурсы, как это предусмотрено ст. 9 Конституции, используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, при этом указанные природные объекты могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. 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. Предусмотрено также (ст. 36), что условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

Важное значение для правового регулирования экологических отношений имеют и конституционные положения, касающиеся разграничения компетенции федеральных органов государственной власти и субъектов Российской Федерации. Так, в п. «д» статьи 72 предусмотрено, что в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры. Установлено также, что по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Поэтому субъекты Российской Федерации вправе устанавливать собственное правовое регулирование (ст. 76 Конституции РФ). Но законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. При наличии таких противоречий действует федеральный закон, принятый в полном соответствии с Конституцией Российской Федерации. В случае же противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным по вопросам вне пределов ведения Российской Федерации или совместного ведения РФ и ее субъектов, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.

Ряд субъектов Российской Федерации воспользовались этим правом и приняли свои законы, например, Республики: Адыгея, Башкортостан, Татарстан, Карелия, Марий Эл, Северная Осетия, Тува, Хакасия, Чувашия, Саха (Якутия); области: Брянская, Омская, Орловская, Оренбургская, Ростовская, Свердловская; Приморский край и др.

Таким образом, нормы Конституции устанавливают: экологические права и обязанности граждан РФ (ст. 42, 58); право собственности на землю и другие природные ресурсы (ст. 9, 36); компетенцию государственных органов в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды (ст. 71, 72, 114). Действующая Конституция Российской Федерации создала легитимную основу российской государственности, заложила новую систему отношений между центром и регионами.

Большую роль в регулировании экологических отношений играют федеральные законы - акты высшей юридической силы, действие которых распространяется на всю территорию РФ.

Федеральный закон от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» является основополагающим в системе экологического законодательства. Закон действует на всей территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне. В нем систематизированы нормы, касающиеся прав граждан на здоровую и благоприятную окружающую природную среду; экономического механизма охраны окружающей среды; нормирования качества окружающей среды; государственной экологической экспертизы; экологических требований при проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных объектов; чрезвычайных экологических ситуаций; особо охраняемых природных территорий и объектов; экологического контроля; экологического воспитания, образования, научных исследований и др. Отношения, возникающие в области охраны и рационального использования природных ресурсов, их сохранения и восстановления, регулируются земельным, водным и иными отраслями законодательства. Законодательные источники экологического права подразделяются на кодифицированные законодательные акты и иные экологические законы. К первым ныне относятся Земельный, Лесной, Водный кодексы Российской Федерации. Эти кодексы являются актами отраслевой кодификации экологического права. Ко второй группе относятся упомянутый закон «Об охране окружающей среды», Федеральные законы «О недрах», «О животном мире», «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», «Об особо охраняемых природных территориях», а также некоторые другие. Кроме того, к источникам экологического права относятся акты других отраслей законодательства, если они содержат правовые нормы, затрагивающие экологические отношения.

Правовые нормы, устанавливающие ответственность за нарушение экологического законодательства содержатся в Уголовном кодексе РФ, в Кодексе РФ об административных правонарушениях и др.

Особое место занимают международные договоры, которые подробно изучаются в специальной части курса экологического права, а также в рамках международного публичного права.

Вопросы и задания для самопроверки:

1. Что означают понятия «экология», «экологическое право»?
2. Охарактеризуйте основные концепции взаимодействия общества и природы.
3. Назовите основные экологические функции государства.
4. Дайте краткое определение предмета экологического права.
5. На каких принципах основано экологическое право?
6. Какие существуют методы экологического права?
7. Какова система экологического права?
8. Дайте определение понятия «Источники экологического права».
9. Какова роль Конституции Российской Федерации как источника экологического права?
10. Перечислите виды источников экологического права.

Тема 2. Объекты экологического права. Право собственности на природные ресурсы. Право природопользования и его виды. Экологическое нормирование.

Право природопользования: понятие и виды. Право общего природопользования. Соотношение общего и специального природопользования. Основные принципы и основания возникновения и прекращения права специального природопользования.

Лицензирование и лимитирование природопользования. Органы, осуществляющие выдачу лимитов и лицензий на природопользование. Экономическое и правовое стимулирование рационального природопользования.

Нормирование качества окружающей среды. Нормативы изъятия природных ресурсов из природной среды. Нормативы размещения отходов деятельности человека в природной среде.

2.1. Право природопользования: понятие и виды

Право природопользования - это институт экологического права, который представляет собой систему норм, регулирующих использование природных ресурсов, совокупность прав и обязанностей, возникающих в связи с использованием природных ресурсов.

Природопользование - это использование полезных для человека свойств окружающей природной среды: экологических, экономических, культурных, оздоровительных и др. Статья 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» дает следующее определение: использование природных ресурсов - эксплуатация природных ресурсов, вовлечение их в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности.

Эти понятия - «природопользование» и «право природопользования» необходимо четко различать. Если природопользование есть фактическое использование человеком тех или иных природных объектов, полезных свойств окружающей природной среды, то право природопользования представляет собой использование свойств и объектов природной среды, которое урегулировано нормами права.

Субъектами права природопользования выступают граждане и юридические лица. Объектами - определенные компоненты природных ресурсов. Под природными ресурсами понимаются компоненты природной среды (земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы), природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность.

В зависимости от основания как критерия для классификации выделяются разные виды права природопользования. Наиболее распространенной в науке экологического права признают следующую классификацию права природопользования в зависимости от требования по наличию разрешительной документации: право общего природопользования и право специального природопользования.

Право общего природопользования как гарантированная законом возможность для всех граждан пользоваться свободно и бесплатно природной средой.

Общее природопользование не требует какого-либо специального разрешения. Оно осуществляется гражданами в силу принадлежащих им естественных прав, возникающих как результат рождения и существования человека (пользование атм.воздухом, водой для питья и культурно-бытовых нужд и т.д.).

Специальное природопользование реализуется гражданами и хозяйствующими субъектами на основе разрешений компетентных органов государства. Следовательно, **право специального природопользования** представляет собой право использования природных ресурсов с обязательным получением соответствующих разрешительных документов. Так, к примеру, сбор грибов гражданами в лесу для личного пользования является общим правом природопользования, и для этого не требуется получения каких-либо документов, а вот использование земельного участка для строительства уже требует получения документов как на земельный участок, так и на возведение здания, строения, сооружения.

Специальное природопользование носит целевой характер и по видам используемых объектов подразделяется на: землепользование, пользование недрами, водой и лесопользование, пользование растительным и животным миром, использование атм. воздуха и пр.

В ряде случаев в интересах обороны государства или для иных установленных законом целей может быть установлено особое природопользование.

Под **комплексным природопользованием** понимается использование природных ресурсов и оказание воздействия на окружающую природную среду на определенной территории только одним природопользователем.

Под комплексным природопользованием *для предприятия* понимается такое использование природно-ресурсного потенциала территории, при котором эксплуатация (добыча, изъятие) одного вида природного ресурса наносит наименьший ущерб другим природным ресурсам, а хозяйственная деятельность предприятия оказывает в целом минимально возможное воздействие на окружающую природную среду.

Существуют и иные основания классификации видов природопользования. Так, в зависимости от титула, на котором основано право природопользования, выделяют следующие виды природопользования:

- непосредственное природопользование, осуществляемое собственниками природных объектов;
- производное природопользование, осуществляемое на основе иного вещного или обязательственного права.

В зависимости от срока пользования различают: бессрочное; долгосрочное; краткосрочное.

В зависимости от способа использования различают право природопользования, осуществляемое: с изъятием природного ресурса из природной среды; без изъятия природного ресурса из природной среды.

Каждый из указанных выше видов природопользования может быть подразделен на подвиды в зависимости от цели использования. Так, земля может использоваться для нужд сельского хозяйства, лесного хозяйства, промышленности, энергетики и т.д.

Основания возникновения, изменения и прекращения права природопользования различаются в зависимости от вида используемого природного объекта.

Общими основаниями возникновения права природопользования являются:

1) решение компетентного государственного органа о предоставлении конкретного природного объекта в пользование или во владение. Такое решение может приниматься Правительством РФ, органом исполнительной власти субъекта РФ либо их совместным решением, а также органом местного самоуправления;

2) лицензия на пользование природным объектом, выдаваемая специально уполномоченным государственным органом. Получение лицензии необходимо при возникновении права пользования объектами животного мира, права комплексного природопользования и др.;

3) договор на пользование природными ресурсами. Природоресурсное законодательство предусматривает специфические виды договоров: лесное законодательство - договоры аренды, концессии, безвозмездного пользования; законодательство о недрах - лицензионный договор и соглашение о разделе продукции; водное законодательство - договоры водопользования; земельное законодательство договор аренды и временного пользования. Заключаются эти договоры с федеральными органами исполнительной власти, органами субъектов РФ или органами местного самоуправления. В ряде случаев заключение договора не требуется, например, при краткосрочном лесопользовании или при пользовании объектами животного мира гражданами.

Основаниями прекращения права природопользования являются:

1) отказ природопользователя от дальнейшего пользования природным объектом;

2) истечение срока природопользования;

3) смерть гражданина или ликвидация юридического лица;

4) неиспользование природного объекта в течение установленного законодательством срока;

5) использование природного объекта не по целевому назначению, указанному в лицензии и договоре;

6) нарушение условий и требований, установленных лицензией, договором и законодательством;

7) изъятие природного объекта для государственных или муниципальных нужд.

Законодательством о природных ресурсах предусмотрены и иные основания прекращения права природопользования.

Переход права природопользования возможен лишь в порядке правопреемства в случае смерти гражданина право природопользования переходит к его наследникам; при реорганизации юридического лица – к лицу, к которому переходят права и обязанности данного юридического лица в сфере природопользования.

Условиями перехода являются:

1) использование объекта правопреемниками для собственных нужд;

2) неизменность цели природопользования.

2.2. Лицензирование и лимитирование природопользования

Осуществление права на использование и потребление того или иного природного ресурса приводит к необходимости введения для некоторых ресурсов **лицензирования**, то есть предварительного получения разрешения на такое пользование или вид деятельности. Особое значение придается лицензированию в новых социально-экономических условиях перехода к рынку.

Общий порядок лицензирования регулируется Федеральным законом от 08.08.2001 N 128-ФЗ (ред. от 23.07.2008) "О лицензировании отдельных видов деятельности"¹³.

Лицензия является официальным документом, который разрешает осуществление указанного в ней вида деятельности и определяет обязательные для исполнения требования его осуществления. Лицензия является одним из оснований возникновения права природопользования. Получение лицензии необходимо при возникновении права пользования участком недр, объектами животного мира, участком лесного фонда, права комплексного природопользования. Кроме того, определенные виды деятельности могут осуществляться исключительно на основании лицензии. Лицензированию подлежат утилизация, складирование, перемещение, размещение, захоронение, уничтожение промышленных и иных отходов, материалов, веществ; проведение экологической паспортизации, сертификации, экологического аудита, осуществление видов деятельности, связанных с работами (услугами) природоохранного назначения. Лицензированию подлежат виды деятельности, осуществляемые юридическими, а также физическими лицами, занимающимися предпринимательской деятельностью без образования юридического лица. Органами, уполномоченными на ведение лицензирования, являются Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и ее территориальные органы. Федеральная служба выдает лицензии юридическим и физическим лицам, осуществляющим деятельность на всей территории РФ. Соответственно, ее территориальные органы выдают лицензии юридическим и физическим лицам, осуществляющим деятельность на территории субъектов РФ.

В лицензии указываются:

- вид деятельности, на осуществление которой выдается лицензия;
- срок действия лицензии;
- условия осуществления лицензируемого вида деятельности (правила и нормы, в соответствии с которыми осуществляется деятельность, перечень мероприятий по обеспечению экологической безопасности, дополнительные условия, отражающие специфические особенности лицензируемого вида деятельности и др.

Наиболее важными данными, которые необходимо предоставить для получения лицензии, являются:

- сведения о профессиональной подготовке специалистов, обеспечивающих осуществление лицензируемого вида деятельности. При отсутствии указанных сведений лицензионный орган может потребовать провести аттестацию специалистов на профессиональную пригодность;
- данные о нормативно-методическом обеспечении, об организационно-технических возможностях и материально-техническом оснащении для выполнения видов деятельности, информация о предыдущей деятельности и опыте работы;
- экологическое обоснование деятельности (для видов деятельности, связанных с обращением с отходами и проведением природоохранных работ на территориях (акваториях) природных и хозяйственных объектов, а также рекультивацией указанных территорий).

До принятия решения о выдаче лицензии лицензионный орган:

- проводит экспертизу представленных материалов с оценкой их полноты и достоверности, соответствия условий лицензируемого вида деятельности экологическим требованиям, установленным для него в нормативных документах;

¹³ См.: Федеральный закон от 08.08.2001 N 128-ФЗ (ред. от 23.07.2008) "О лицензировании отдельных видов деятельности" // СЗ РФ, 13.08.2001, N 33 (часть I), ст. 3430.

- определяет условия действия лицензии (лицензионные условия);
- организует в случае необходимости проведение дополнительной (в том числе независимой) экспертизы и экологического аудита.

Решение о выдаче или об отказе в выдаче лицензии принимается в течение 30 дней со дня получения заявления со всеми документами. в случае проведения дополнительной экспертизы решение принимается в 15-дневный срок со дня получения экспертного заключения, но не позднее чем через 60 дней со дня подачи заявления.

Основаниями для отказа в выдаче лицензии являются:

- наличие в документах, представленных заявителем, недостоверной или искаженной информации;
- отрицательное экспертное заключение, установившее несоответствие условиям, необходимым для, осуществления соответствующего вида деятельности и условиям экологической безопасности.

Как правило, лицензии выдаются на срок не более трех лет. Могут выдаваться лицензии на срок до трех лет по заявлению лица, обратившегося за ее получением. Лицензия выдается отдельно на каждый вид деятельности. Передача лицензии другому юридическому или физическому лицу запрещается.

При ликвидации юридического лица или прекращении действия свидетельства о государственной регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя выданная лицензия теряет юридическую силу.

В случае реорганизации, изменения наименования юридического лица, изменения паспортных данных физического лица, утраты лицензии лицензия должна быть переоформлена.

Лицензионный орган вправе приостановить действие лицензии или аннулировать ее в случаях:

- представления лицензиатом соответствующего заявления;
- обнаружения недостоверных данных в документах, представленных для получения лицензии;
- нарушения лицензиатом условий, определенных в лицензии;
- невыполнения лицензиатом предписаний или распоряжений государственных органов или приостановления ими деятельности юридического лица, а также физического лица, занимающегося предпринимательской деятельностью рез образования юридического лица;
- ликвидации юридического лица или прекращения действия свидетельства о государственной регистрации физического лица в качестве предпринимателя.

В случае изменения обстоятельств, повлекших приостановление действия лицензии, действие лицензии может быть возобновлено.

Лицензия и договор на природопользование являются основаниями возникновения права природопользования. **Лицензия на природопользование** - это документ, устанавливающий экологические требования, ограничения, предельные объемы использования природных ресурсов и загрязнения окружающей природной среды, условия природопользования.

Получение лицензии необходимо при возникновении права пользования участком недр; участком лесного фонда; объектами животного мира; права комплексного природопользования.

Лицензия содержит следующие сведения: данные о целевом назначении работ, связанных с природопользованием; границы территории (земельного участка), предоставляемого для ведения работ, связанных с природопользованием; перечень используемых природных ресурсов, **лимиты** (предельные объемы) их изъятия или использования; перечень, нормативы и лимиты выбросов (сбросов) загрязняющих веществ и размещаемых отходов; план природоохранных мероприятий; особые экологические требования, при которых допускается хозяйственная деятельность; сроки действия лицензии и установленных в ней экологических ограничений; ответственность за несоблюдение предприятием требований в области охраны окружающей среды и условий природопользования.

Если лицензия представляет собой, по сути, разрешение на ведение определенного вида деятельности, возлагающее обязанности на лицензируемого, то договор на природопользование создает обязанности как для органов власти, так и для природопользователя.

Природоресурсное законодательство предусматривает специфические виды договоров.

Например, законодательство о недрах - лицензионный договор и соглашение о разделе продукции; водное законодательство - договор пользования водным объектом; земельное законодательство - договор аренды и временного пользования земельным участком. Эти договоры заключаются с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления. В ряде случаев заключения договора не требуется, например, при краткосрочном лесопользовании или при пользовании объектами животного мира гражданами.

Лимиты на природопользование – это система экологических ограничений по территориям, представляющая собой установленные для природопользователей на определенный срок объемы предельного использования (изъятия) природных ресурсов, выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду и размещения отходов производства.

Проекты лимитов разрабатываются предприятиями, учреждениями и организациями - природопользователями и утверждаются Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации (за исключением лимитов отвода земель для строительства объектов, которые утверждаются Министерством промышленности и торговли) в целях достижения нормативных объемов использования природных ресурсов, предельно допустимых выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду и нормативных объемов размещения отходов производства с учетом экологической обстановки в регионе. Руководство работой по определению лимитов природопользования осуществляется на соответствующей территории органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления совместно со специально уполномоченными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды и использования природных ресурсов.

Лимиты на природопользование устанавливаются на определенный срок по каждому виду используемых (изымаемых) природных ресурсов и могут пересматриваться с учетом развития техники, усовершенствования технологических процессов, изменения потребности в данном виде ресурса и его состояния, а также других факторов.

К лимитам на природопользование относятся:

а) нормы отвода земель для строительства автомобильных и железных дорог, аэропортов, магистральных трубопроводов, мелиоративных систем и т.п.;

б) лимиты водопользования - предельно допустимые объемы изъятия водных ресурсов или сброса сточных вод нормативного качества, которые устанавливаются водопользователю на определенный срок;

в) расчетная лесосека - норма вырубki древесины, соответствующая ее годовому приросту, который устанавливается по каждому лесхозу, а в отдельных случаях - по каждому лесничеству и передаваемому в пользование участку леса;

г) лимиты использования объектов животного мира - устанавливаются при охоте, рыболовстве, а также добыче животных, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства;

д) лимиты на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, на размещение отходов производства и потребления и другие виды негативного воздействия на окружающую среду.

2.3. Экономическое и правовое стимулирование рационального природопользования

Если организационно-правовой механизм делает основной упор на административные, организационные и правовые меры (учет, контроль, разрешение споров, ответственность, возмещение ущерба), то экономический механизм - именно на экономические меры.

Введение этого механизма - объективная необходимость, осознанная государством еще в конце 80-х годов. 7 января 1988 г. было принято Постановление Правительства СССР N 32 "О коренной перестройке дела охраны природы в стране". В нем впервые был провозглашен переход от преимущественно административных к преимущественно экономическим методам управления экономикой и в том числе природопользованием и охраной природы, были сформулированы понятия экономических рычагов (мер), которые в своей совокупности составляют экономический механизм охраны окружающей природной среды.

Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды в настоящее время осуществляется в соответствии с главой IV Федерального закона «Об охране окружающей среды».

К методам экономического регулирования в области охраны окружающей среды относятся:

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;

иные методы экономического регулирования по совершенствованию и эффективному осуществлению охраны окружающей среды.

Государственные природоохранные органы РФ совместно с органами государственной статистики ведут количественный и качественный учет природных ресурсов, определяют их социально-экономическую оценку и на основе полученных данных прогнозируют социально-экономическое развитие.

2.4. Нормирование качества окружающей среды

Нормативы в области охраны окружающей среды - установленные нормативы качества окружающей среды и нормативы допустимого воздействия на нее, при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие.

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* (нормативы, которые установлены в соответствии с физическими, химическими, биологическими и иными показателями для оценки состояния окружающей среды и при соблюдении которых обеспечивается благоприятная окружающая среда), *нормативов допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности* (нормативы, которые установлены в соответствии с показателями воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и при которых соблюдаются нормативы качества окружающей среды), иных нормативов в области охраны окружающей среды, таких как:

- *нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду* - нормативы, которые установлены в соответствии с величиной допустимого совокупного воздействия всех

источников на окружающую среду и (или) отдельные компоненты природной среды в пределах конкретных территорий и (или) акваторий и при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие;

- **нормативы допустимых выбросов и сбросов химических веществ**, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов (далее также - нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов) - нормативы, которые установлены для субъектов хозяйственной и иной деятельности в соответствии с показателями массы химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов, допустимых для поступления в окружающую среду от стационарных, передвижных и иных источников в установленном режиме и с учетом технологических нормативов, и при соблюдении которых обеспечиваются нормативы качества окружающей среды;

- **технологический норматив** - норматив допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, который устанавливается для стационарных, передвижных и иных источников, технологических процессов, оборудования и отражает допустимую массу выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов в окружающую среду в расчете на единицу выпускаемой продукции;

- **нормативы предельно допустимых концентраций химических веществ**, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов - нормативы, которые установлены в соответствии с показателями предельно допустимого содержания химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов в окружающей среде и несоблюдение которых может привести к загрязнению окружающей среды, деградации естественных экологических систем;

- **нормативы допустимых физических воздействий** - нормативы, которые установлены в соответствии с уровнями допустимого воздействия физических факторов на окружающую среду и при соблюдении которых обеспечиваются нормативы качества окружающей среды.

Кроме того, нормирование качества окружающей среды осуществляется при помощи технических регламентов, государственных стандартов и иных 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.

Нормативы и методы их определения утверждаются природоохранными органами и органами санитарно-эпидемиологического надзора. По мере развития производства, науки и техники нормирование в экологии развивается и совершенствуется. При разработке нормативов учитываются международные экологические нормы и стандарты.

При нарушении нормативов качества могут быть ограничены, приостановлены, прекращены выбросы, сбросы и иные вредные воздействия. Предписание об этом дают государственные органы в области охраны окружающей среды и санитарно-эпидемиологического надзора.

Нормативы предельно допустимых концентраций (ПДК) устанавливаются для химических веществ, микроорганизмов и других биологических веществ. Показатели их нормируются в атмосферном воздухе, воде, почве.

Предельно допустимые концентрации вредных веществ устанавливались как критерии безопасности и безвредности для человека факторов среды его обитания, требования к обеспечению благоприятных условий его жизни и фиксировались в санитарных правилах и нормах. Они выражают санитарно-гигиенические требования; наряду с ними развивается и экологическое нормирование.

Федеральный закон от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ (ред. от 23.07.2008, с изм. от 27.10.2008) "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" установил, что санитарные правила и нормы обязательны для соблюдения всеми государственными органами, общественными объединениями, хозяйствующими субъектами, должностными лицами и гражданами. На всей территории России действуют Санитарно-эпидемиологические правила.

Нормативы предельно допустимых уровней шума, вибрации, магнитных полей и иных физических воздействий устанавливаются на уровне, обеспечивающем сохранение здоровья и трудоспособности людей, охрану растительного и животного мира, благоприятных условий труда.

Санитарными нормами допустимого уровня шума на территории жилой застройки установлено, что он не должен превышать 60 децибел, а в ночное время - с 23 до 7 часов 45 децибел. Для санаторно-курортных зон эти нормативы составляют соответственно 40 и 30 децибел.

Для территории жилой застройки органами санитарно-эпидемиологической службы обоснованы и утверждены допустимые уровни вибрации и электромагнитных воздействий.

К иным нормируемым физическим воздействиям относится тепловое. Его основными источниками являются энергетика, энергоемкие производства, коммунально-бытовое хозяйство. В принятых Правилах охраны поверхностных вод от загрязнения сточными водами установлены нормативы теплового воздействия на водные объекты. В источнике хозяйственно-питьевого и культурно-бытового водоснабжения летняя температура воды не должна превышать температуру самого жаркого месяца более чем на 3 ° по Цельсию; в рыбохозяйственных водоемах - быть не более чем на 5 ° по Цельсию выше естественной температуры воды.

Нормирование в сфере обеспечения радиационной безопасности установлено Федеральным законом "О радиационной безопасности населения" (1995 г. принятия с послед. изм.) Оно осуществляется путем установления санитарных норм, гигиенических нормативов, правил радиационной безопасности, государственных стандартов, строительных норм и правил, правил охраны труда и других документов, которые не должны противоречить положениям названного закона. Санитарные правила, нормы, гигиенические нормативы в области обеспечения радиационной безопасности утверждаются органами санитарно-эпидемиологического надзора.

Для населения средняя годовая эффективная доза облучения равна 0,001 зиверта или эффективная доза на период жизни (70 лет) - 0,07 зиверта. В отдельные годы допустимы большие значения эффективной дозы при условии, что средняя годовая эффективная доза, исчисленная последовательно за пять лет, не превысит 0,001 зиверта.

Эти основные пределы не включают в себя дозы, создаваемые естественным радиационным и техногенно измененным радиационным фоном, а также дозы, получаемые гражданами (пациентами) при проведении медицинских рентгенорадиологических процедур и лечения. Указанные пределы доз облучения являются исходными при установлении допустимых уровней облучения организма человека и отдельных его органов.

Допустимые пределы доз облучения могут быть уменьшены Правительством Российской Федерации для отдельных территорий, с учетом конкретной санитарно-гигиенической, экологической обстановки, состояния здоровья населения и уровня влияния на человека других факторов окружающей среды.

Установленные нормы введены в действие с 1 января 2000 года.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» требует определения для каждого источника загрязнений норматива предельно допустимых воздействий.

Выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду устанавливаются в виде предельно допустимых выбросов и сбросов (ПДВ и ПДС) - величиной, выражающей предельное количество загрязняющего вещества, которое разрешается выбрасывать в единицу времени из данного источника, а также лимитов - временно согласованных выбросов (ВСВ) - для тех источников загрязнений, которые без совершенствования технологий не могут выполнить норматив ПДВ и ПДС. С учетом возможностей производства лимиты поэтапно должны доводиться до уровня нормативов ПДВ и ПДС. Контролируют это органы охраны окружающей природной среды.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.08.1992 г. № 545 (с изм. от 16.06.2000) определен Порядок разработки и утверждения нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ и размещения отходов. Разработку указанных нормативов организует Минприроды и экологии России совместно с государственными органами санитарно-

эпидемиологического надзора и другими специально уполномоченными органами в области охраны окружающей среды, а также с органами исполнительной власти.

Проекты нормативов разрабатывают сами предприятия с учетом предложений органов местного самоуправления, научных учреждений, общественных организаций и мнения населения.

Конкретным предприятиям нормативы выбросов и сбросов, размещения отходов устанавливаются органы Минприроды и экологии России и другие специально уполномоченные органы. Так, по химическим веществам нормативы выбросов вводят органы охраны окружающей природной среды, по биологическим веществам, микроорганизмам, по физическим воздействиям, радиации - органы санитарно-эпидемиологического надзора.

На основе установленных нормативов предприятиям выдается разрешение на выбросы, сбросы, размещение отходов.

Нормативы установлены в ряде других законов и подзаконных актов. Так, в Водном кодексе Российской Федерации установлены специальные нормы об установлении предельно допустимых воздействий на водные объекты.

Источники вредных воздействий - предприятия, теплоэлектростанции, аэропорты и др. отделяются от жилых массивов санитарно-защитными зонами. Санитарными нормами проектирования промышленных предприятий их размеры определены для предприятий пяти классов санитарной вредности от 1000 до 50 метров. При больших масштабах производства, ограниченной возможности очистки выбросов и неблагоприятных условиях взаимного размещения промышленных предприятий и жилой застройки санитарно-защитные зоны могут быть увеличены в 3 раза. Для крупных производственных комплексов эти зоны могут быть установлены в особых размерах, с учетом мощности предприятий. В санитарно-защитной зоне запрещается строительство жилья, 40% ее территории рекомендуется занимать зелеными насаждениями.

Водоохранной зоной является территория, примыкающая к акватории, на которой устанавливается специальный режим использования и охраны природных ресурсов и осуществления иной хозяйственной деятельности. В пределах водоохранных зон выделяются прибрежные полосы, представляющие территории строгого режима. Режим этих зон будет установлен принятым в развитие Водного кодекса специальным Постановлением Правительства РФ от 23.11.1996 г. № 1404.

Постановлением Правительства РФ от 2 марта 2000 г. N 183 утверждено Положение о нормативах выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него.

Постановлением Правительства РФ от 12 июня 2003 г. № 344 установлены Нормативы платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления.

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.

Вопросы и задания для самопроверки:

1. Что означают понятия «право природопользования экология» и «природопользование»?
2. Охарактеризуйте право общего природопользования.
3. Назовите основные принципы и основания возникновения и прекращения права специального природопользования.
4. Дайте краткое определение лицензирования природопользования.
5. Что означает лимитирование природопользования?
6. В чем заключается экономическое стимулирование рационального природопользования?

7. Что понимается под нормированием качества окружающей среды?
8. Перечислите нормативы в области охраны окружающей среды, установленные законодательством России.

Тема 3. Управление в сфере регулирования природоохранных отношений. Организационно-правовой механизм природопользования и охраны окружающей среды.

Понятие и содержание управления в сфере охраны окружающей среды.

Система органов управления в сфере охраны окружающей среды. Органы общей компетенции и специальной компетенции.

Компетенция Российской Федерации, субъектов Федерации, органов самоуправления в области охраны окружающей природной среды.

Компетенция специальных органов управления в области охраны окружающей природной среды. Экологическая функция правоохранительных органов.

3.1. Понятие и содержание управления в сфере охраны окружающей среды.

Управление в сфере регулирования экологических отношений - это совокупность предпринимаемых компетентными органами и уполномоченными лицами действий, направленных на обеспечение исполнения требований экологического законодательства о распоряжении природными ресурсами, обеспечении рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, сохранения и восстановления благоприятного состояния окружающей среды, соблюдения, а также защите экологических прав юридических и физических лиц. **Цель управления** - обеспечение охраны окружающей среды и рационального природопользования. **Виды управления** - общественное, производственное, отраслевое (внутриведомственное) и государственное (на уровне РФ и субъектов РФ) и муниципальное.

В административном праве под управлением понимаются дача обязательных для исполнения предписаний и применение соответствующих санкций за их неисполнение. При этом предписания дают одни органы, а контролируют их исполнение - другие (в узком смысле). В широком смысле слова под управлением понимается многогранная деятельность различных органов государственного и муниципального управления, а также общественных объединений, предприятий и учреждений выражающаяся применительно к данному вопросу в реализации следующих функций, то есть основных направлений деятельности.

Функции государственного управления:

1. создание системы органов управления и координация их деятельности;
2. нормотворчество (установление правовых основ регулирования природопользования и охраны окружающей среды для обеспечения экологической безопасности и рационального использования природных ресурсов);
3. управление природными ресурсами;
4. планирование исполнения охраны и улучшения окружающей среды;
5. экологическое нормирование;
6. оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС);
7. экологическая экспертиза;
8. экологическое лицензирование;
9. экологическая сертификация;
10. экологическое аудирование;
11. экологический мониторинг;
12. экологический контроль;
13. экологическое воспитание и образование и др.

Функции производственного управления:

1. планирование;
2. учет вредных воздействий на окружающую среду;
3. координация природоохранной деятельности на предприятии;
4. экологический контроль;
5. локальное нормотворчество.

Функции общественного управления:

1. участие граждан и общественных объединений в принятии экологически значимых решений;
2. общественная экологическая экспертиза;
3. общественный экологический контроль.

Функции отраслевого (ведомственного) управления реализуются следующим образом. Государственные функции управления претворяются через соответствующие отраслевые функции, а эти в свою очередь и производственные могут реализовывать экологические функции управления совместно с общественностью.

Методы государственного управления в области охраны окружающей среды:

административный или прямой метод (напр., приказ);
экономический или косвенный метод (создание условий экономической заинтересованности);
моральный и материальный (награждение, взыскание, премия и т.п.).

Принципы государственного экологического управления: законность, комплексность, административно-территориальный принцип организации управления, бассейновый (применительно к территории бассейна морей, рек, озер, рыбному промыслу и др. без учета административно-территориального деления), принцип организации управления смешанный (сочетание бассейнового и административно-территориального принципов), разделение хозяйственно-эксплуатационных и контрольно-надзорных функций.

3.2. Система органов управления в области охраны окружающей среды. Органы общей компетенции и специальной компетенции.

Обеспечение экологической безопасности и охрана окружающей среды - задачи всего государственного механизма, всех государственных органов. Рассмотрим ныне действующую **систему органов государственной власти**, уполномоченных осуществлять охрану окружающей среды¹⁴.

До сих пор действует Постановление Правительства РФ от 30 декабря 1998 г. N 1594 "О специально уполномоченных государственных органах Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды", в котором Правительство РФ постановляет: «Установить, что Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды и его территориальные органы являются специально уполномоченными государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды и в пределах своей компетенции координируют деятельность специально уполномоченных государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды и их территориальных органов, осуществляющих эти функции в соответствующих сферах управления: Министерства природных ресурсов Российской Федерации, Министерства сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации, Государственного земельного комитета Российской Федерации, Государственного комитета Российской Федерации по рыболовству, Федеральной службы геодезии и картографии России, Федеральной службы лесного хозяйства России, Федеральной службы России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной пограничной службы Российской Федерации, а также других федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации решают вопросы в области охраны окружающей природной среды по согласованию или совместно со специально уполномоченными государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды».

С тех пор произошли неоднократные изменения в системе и структуре федеральных органов исполнительной власти и большинство указанных в этом Постановлении органы в настоящее время реорганизованы или вовсе ликвидированы.

¹⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 30 дек. 1998 г. № 1594 (в ред. от 2001 г.) "О специально уполномоченных государственных органах РФ в области охраны окружающей природной среды"// СЗ РФ. 1999, № 2. Ст. 302.

Полномочия и специализация указанных федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды определяются положениями об этих органах.

Как правило, эту систему делят на органы общей и специальной компетенции.

К органам *общей компетенции* на федеральном уровне относятся Президент РФ, Федеральное собрание, Правительство РФ. Они играют ведущую роль в определении политики государства в области обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды, в создании правовых и организационных основ природоохранительной деятельности, осуществляют высший контроль в области экологии.

Органы представительной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации и органы местного самоуправления, являясь органами общей компетенции, непосредственно или через другие органы организуют и осуществляют контроль на подведомственной им территории за исполнением законодательства об охране окружающей среды всеми предприятиями, учреждениями и организациями независимо от форм собственности и подчинения. Совместно с федеральными специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей среды осуществляют реализацию государственной экологической политики. Как отмечалось выше, органы представительной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации принимают законы, постановления, отдают распоряжения по вопросам охраны окружающей среды и природопользования, которые должны соответствовать законодательству Российской Федерации, и организуют их исполнение.

Федеральные органы *специальной компетенции* в зависимости от выполняемых функций и решаемых задач систематизируют следующим образом:

в первую очередь, органы, выполняющие все задачи или блок природоохранительных задач (Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Министерство здравоохранения и социального развития РФ, Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий);

органы, охватывающие вопросы охраны и использования отдельных природных объектов (Министерство сельского хозяйства РФ, Федеральное агентство по рыболовству и др.);

органы, выполняющие одну или несколько родственных функций в отношении всех природных объектов (Федеральная служба государственной статистики, Министерство внутренних дел РФ, Министерство юстиции РФ, Федеральная таможенная служба и др.).

Каждый из них осуществляет различные функции в области охраны окружающей среды. При этом они имеют квалифицированных специалистов, отраслевые методики проверок состояния окружающей среды, современные средства измерительного контроля и аппаратуру по определению состояния окружающей среды и наделены необходимыми полномочиями.

3.3. Компетенция Российской Федерации, субъектов Федерации, органов самоуправления в области охраны окружающей природной среды

На современном этапе развития Российского государства одной из внутренних функций государства¹⁵ является экологическая. Она стоит в одном ряду с другими важными внутренними функциями, такими, как

установление и охрана правового порядка, общественной безопасности, прав собственности, иных прав и свобод граждан;

экономическая;

культурная;

социальная¹⁶.

В соответствии с Концепцией национальной безопасности Российской Федерации проблемам экологической безопасности, усилению их правовой регламентации придается особое государственное значение.

Действующая Конституция Российской Федерации создала легитимную основу российской государственности, заложила новую систему отношений между центром и

¹⁵ Под функциями государства имеются в виду основные направления его деятельности.

¹⁶ См.: Общая теория права и государства/ Под ред. В.В.Лазарева. М., 1994. С.37.

регионами. Согласно ст. 72 Конституции РФ экологическое законодательство входит в совместную компетенцию Российской Федерации и ее субъектов. Поэтому субъекты Российской Федерации вправе устанавливать собственное правовое регулирование (ст. 76 Конституции РФ). Но оно не должно противоречить законам Российской Федерации; в противном случае действуют законы Российской Федерации. Ряд субъектов Российской Федерации воспользовались этим правом и приняли свои законы, например республики Адыгея, Башкортостан, Татарстан, Карелия, Марий Эл, Северная Осетия, Тыва, Хакасия, Чувашия, Саха (Якутия); области Брянская, Омская, Орловская, Оренбургская, Ростовская, Свердловская; Приморский край и др.

В целом, надо иметь в виду следующее: при образовании структур федеральной власти на территориях прежде всего необходимо исходить из Конституции РФ, закрепляющей предметы ведения РФ и предметы совместного ведения РФ и ее субъектов. По предметам совместного ведения, к которым относится и экологическое законодательство, политикой государственной власти является постепенный, в течение нескольких лет, переход к исполнению федеральных функций органами государственной власти субъектов РФ.

Государственное управление в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования осуществляется органами исполнительной власти. Высшим органом исполнительной власти является Правительство РФ. Согласно ст. 18 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" (в действ. ред.) **Правительство Российской Федерации** в сфере природопользования и охраны окружающей среды:

обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;

принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия;

организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации;

координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона «Об охране окружающей среды» к **полномочиям органов государственной власти Российской Федерации** в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относятся:

обеспечение проведения федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации;

разработка и издание федеральных законов и иных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды и контроль за их применением;

разработка, утверждение и обеспечение реализации федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации;

объявление и установление правового статуса и режима зон экологического бедствия на территории Российской Федерации;

координация и реализация мероприятий по охране окружающей среды в зонах экологического бедствия;

установление порядка осуществления государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга), формирование государственной системы наблюдений за состоянием окружающей среды и обеспечение функционирования такой системы;

установление порядка осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды, в том числе на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, находящихся в ведении Российской Федерации, объектах, способствующих трансграничному загрязнению окружающей среды и оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (федеральный государственный экологический контроль);

установление федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды;

обеспечение охраны окружающей среды, в том числе морской среды на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации;

установление порядка обращения с радиоактивными отходами и опасными отходами, контроль за обеспечением радиационной безопасности;

подготовка и распространение ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды;

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

установление порядка определения размера платы за выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, размещение отходов и другие виды негативного воздействия на окружающую среду;

организация и проведение государственной экологической экспертизы;

взаимодействие с субъектами Российской Федерации по вопросам охраны окружающей среды;

установление порядка ограничения, приостановления и запрещения хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, и их осуществление;

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

организация и развитие системы экологического образования, формирование экологической культуры;

обеспечение населения достоверной информацией о состоянии окружающей среды;

образование особо охраняемых природных территорий федерального значения, природных объектов всемирного наследия, управление природно-заповедным фондом, ведение Красной книги Российской Федерации;

ведение государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, и их классификация в зависимости от уровня и объема негативного воздействия на окружающую среду;

ведение государственного учета особо охраняемых природных территорий, в том числе природных комплексов и объектов, а также природных ресурсов с учетом их экологической значимости;

экономическая оценка воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;

экономическая оценка природных и природно-антропогенных объектов;

установление порядка лицензирования отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды и его осуществление;

осуществление международного сотрудничества Российской Федерации в области охраны окружающей среды;

осуществление иных предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации полномочий.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относятся:

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

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

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

право принятия и реализации региональных программ в области охраны окружающей среды;

участие в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, в осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга) с правом формирования и обеспечения

функционирования территориальных систем наблюдения за состоянием окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации;

осуществление государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, находящихся на территории субъекта Российской Федерации, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю;

утверждение перечня должностных лиц органов государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих государственный экологический контроль (государственных инспекторов в области охраны окружающей среды субъекта Российской Федерации);

установление нормативов качества окружающей среды, содержащих соответствующие требования и нормы не ниже требований и норм, установленных на федеральном уровне;

право организации и развития системы экологического образования и формирования экологической культуры на территории субъекта Российской Федерации;

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

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

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

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

ведение Красной книги субъекта Российской Федерации;

право образования особо охраняемых природных территорий регионального значения, управление и контроль в области охраны и использования таких территорий;

участие в обеспечении населения информацией о состоянии окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации;

право организации проведения экономической оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, осуществления экологической паспортизации территории.

Полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, определены в ст. 7. Федерального закона «Об охране окружающей среды». Согласно нормам закона к вопросам местного значения городских, сельских поселений относится организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора. К вопросам местного значения муниципального района относятся: организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды; организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов. К вопросам местного значения городского округа относятся: организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа; организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

В субъектах Российской Федерации - городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге полномочия органов местного самоуправления, исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства, могут быть возложены законами соответствующих субъектов Российской Федерации на органы государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

В субъектах Российской Федерации - городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в области охраны окружающей среды определяются законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Разграничение полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной

власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, а также договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, в том числе в области государственной экологической экспертизы объектов, подлежащих обязательной государственной экологической экспертизе, проводимой на уровне субъектов Российской Федерации, заключаются в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

3.4. Экологические функции правоохранительных органов

Для обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды нужна работа многих органов государственной власти, в том числе правоохранительных. Специально уполномоченным органом в этой области является МПР и экологии России и его территориальные органы. Заметное место в борьбе с экологическими правонарушениями занимают органы государства, выполняющие правоохранительную функцию. Эти органы непосредственно применяют институт юридической ответственности за совершение экологических правонарушений.

Под экологической функцией правоохранительных органов понимается их деятельность по применению природоохранительного законодательства, выявлению причин экологических правонарушений и разработке мер по их предупреждению и пресечению.

Главным из направлений реализации экологической функции является предупреждение экологических правонарушений, пресечение неправомерных действий, задачей которого является прекращение уже совершенного противоправного деяния (действий, бездействия), принятие мер по установлению, розыску и задержанию правонарушителя. Пресечением правонарушений занимаются правоохранительные органы.

Можно сделать вывод, что в настоящее время субъектами реализации экологической функции Российского государства является значительное число государственных органов.

Органы государственного экологического контроля, правоохранительные органы признают сложившуюся экологическую ситуацию во многих регионах России неблагоприятной. Число реально совершаемых экологических правонарушений значительно превышает официально фиксируемые. Статистические данные показывают, что в общей структуре регистрируемой преступности экологические правонарушения составляют 0,2 %. Между тем, исследования А.М. Плешакова, В.Д. Ермакова и др. показывают, что латентность экологических преступлений, по мнению экспертов, достигает 95-99 %¹⁷. Можно согласиться с утверждениями В.Д. Ермакова, что с учетом латентности удельный вес экологических преступлений в общей структуре преступности фактически составляет не менее 15-20 %¹⁸.

Среди основных причин высокой латентности, роста количества ежегодно регистрируемых экологических преступлений, на наш взгляд, является отсутствие эффективного механизма взаимодействия и координации деятельности правоохранительных и природоохранительных органов.

Важно заметить, что природоохранительные органы, осуществляющие государственный экологический контроль¹⁹, а также другие государственные органы, которые рассматривают дела

¹⁷ См.: Плешаков А.М. Уголовно-правовая борьба с экологическими преступлениями. Автореферат дисс. на соиск. учен. степ. доктора юрид. наук. М., 1994. С.5.

¹⁸ См.: Ермаков В.Д. Совершенствование борьбы с преступлениями и иными правонарушениями в сфере экологии. В сб. Преступность и законодательство / Криминологическая ассоциация. Научно-исследовательский институт проблем укрепления законности и правопорядка, отв. ред. А.И. Долгова, проф., д.ю.н. - М.: Криминолог. Ассоц., 1997. - 399 с. С. 85.

¹⁹ Согласно ст. 65 Федерального закона РФ "Об охране окружающей среды" государственный экологический контроль осуществляется федеральными органами исполнительной власти (в лице федеральных государственных инспекторов в области охраны окружающей среды) и органами исполнительной власти субъектов РФ (в лице

об административных правонарушениях экологического характера согласно гл. 23 КоАП РФ весьма многочисленны. Так, гл. 23 КоАП РФ определены 22 специализированных государственных органа (в зависимости от состава экологического правонарушения), которые помимо судебных органов рассматривают соответствующие дела об экологических административных правонарушениях. Среди этих органов лишь незначительная часть относится к правоохранительным.

Существенна роль правоохранительных органов и при привлечении нарушителей к уголовной ответственности.

Согласно ст. 150 и ст. 151 нового УПК РФ дознание по совершенным экологическим преступлениям производится **дознавателями** следующих правоохранительных органов:

органов внутренних дел РФ по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных статьями 250 ч. 1, 251 ч. 1, 252 ч.1, 253, 254 ч. 1, 256 - 258, 260 ч. 1, 261 ч. 1, 262 УК РФ;

пограничные войска ФСБ РФ - по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных статьями 253 и 256 (в части, касающейся незаконной добычи водных животных и растений, обнаруженной органами пограничной службы Российской Федерации), а также о преступлении, предусмотренном ч. 1 статьи 188 УК РФ (в части, касающейся контрабанды, задержанной органами пограничной службы в отсутствие таможенных органов Российской Федерации);

таможенных органов Российской Федерации - по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ч. 1 статьи 188 УК РФ.

В отличие от природоохранных органов, такие правоохранительные органы, как органы внутренних дел РФ, пограничной службы, органы федеральной службы безопасности, таможенные, службы внешней разведки РФ имеют право на территории России вести оперативно-розыскную деятельность (ОРД)²⁰ - в строгом соответствии с Федеральным законом от 12 августа 1995 г. "Об оперативно-розыскной деятельности".

Главной задачей ОРД согласно ст. 2 Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности" помимо "выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, а также выявления и установления лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших" является "добывание информации о событиях или действиях, создающих угрозу ... **экологической безопасности Российской Федерации**".

При наличии признаков преступлений, дознание по которым проводят указанные правоохранительные органы, эти органы возбуждают уголовное дело и проводят неотложные следственные действия по установлению и закреплению следов преступления и обнаружению лиц, его совершивших.

Деятельность правоохранительных органов по дознанию регламентируется уголовно - процессуальным законодательством и различается в зависимости от того, обязательно ли предварительное следствие по делу или нет. Экологические преступления, дознание по которым осуществляется указанными правоохранительными органами, относятся (за исключением - ст. 250 ч. 1, 251 ч. 1, 252 ч.1, 253, 254 ч. 1, 256 - 258, 260 ч.1, 261 ч. 1, 262 и по уголовным делам об иных преступлениях небольшой и средней тяжести - по письменному указанию прокурора)²¹, к числу преступлений, предварительное следствие по которым обязательно.

Это означает, что, возбудив уголовное дело, перечисленные органы проводят осмотр, обыск, выемку, освидетельствование, задержание, допрос подозреваемых, потерпевших и свидетелей. По выполнению неотложных следственных действий орган передает дело следователю (согласно ст. 157 УПК РФ). Дознание должно быть закончено не позднее десяти суток со дня возбуждения дела.

В Положениях об упомянутых правоохранительных органах четко прописана задача по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, отнесенных федеральным

государственных инспекторов в области охраны окружающей среды субъектов РФ), перечень которых устанавливается соответственно постановлением Правительства РФ и законодательством субъектов РФ.

²⁰ См.: ст. 13 Федерального закона РФ от 12 августа 1995 г. (действ. ред.) № 144-ФЗ "Об оперативно-розыскной деятельности" // СЗ РФ. 1995, № 33. Ст. 3349.

²¹ В соответствии со ст. 150 "Формы предварительного расследования" нового УПК РФ.

законодательством к их подследственности²². Причем оперативно-розыскные мероприятия проводятся по делам, предварительное следствие по которым обязательно.

Определенное место среди специально уполномоченных на то органов государственной власти в области обеспечения экологической безопасности в соответствии с действующим законодательством отводится **органам внутренних дел (ОВД)**, включая подразделения (службы) **экологической милиции**.

Природоохранительная деятельность как ОВД в целом, так и экологической милиции в частности регламентирована различными по юридической силе нормативными актами, в том числе и ведомственными.

В настоящее время структура экологической милиции носит местный, оторванный от центральных органов МВД России характер и не имеет единого согласованного подхода к деятельности по предупреждению, пресечению и раскрытию экологических правонарушений. В целом, это объясняется современным этапом развития нашего государства, когда идет реструктуризация всей власти и передача многочисленных функций местным администрациям.

При определении места и роли экологической милиции в системе органов государственной власти, осуществляющих природоохранительную деятельность, следует исходить из того, что само назначение милиции общественной безопасности, обеспечивающей поддержание общественного порядка, борьбу с преступностью, обуславливает ее непереносимое участие в обеспечении экологической безопасности.

Таким образом, **подразделения экологической милиции МВД России** относятся к числу специальных отраслевых органов государственной власти, решающих задачи по обеспечению экологической безопасности и охраны окружающей среды с помощью организационно-правовых средств, реализация которых направлена на укрепление законности и правопорядка. Подобного рода цели преследуются не всеми государственными органами, выполняющими природоохранительные функции. В этом отношении наиболее близко к милиции примыкают органы прокуратуры и суда. Но они, как известно, не выполняют непосредственно охрану тех или иных объектов природы и не обеспечивают экологическую безопасность.

В основной своей массе и в соответствии с Федеральным законом «О милиции» **задачи** деятельности служб экологической милиции можно сформулировать следующим образом:

охрана общественного порядка и обеспечение экологической безопасности;

выявление, предупреждение и пресечение экологических преступлений и нарушений законодательства Российской Федерации;

раскрытие экологических преступлений, по делам о которых производство предварительного следствия не обязательно;

обеспечение безопасности деятельности природоохранительных органов и других специально уполномоченных на то органов, защиты их сотрудников при исполнении ими служебных обязанностей;

участие в установленном порядке в обеспечении режима экологической и санитарно-эпидемиологической безопасности при проведении карантинных мероприятий, в том числе при чрезвычайных ситуациях.

Для выполнения задач, поставленных перед экологической милицией, ее сотрудники имеют **право**:

в установленном порядке требовать от юридических и физических лиц устранения нарушений экологического и природоохранного законодательства;

давать обязательные для исполнения представления и предписания об устранении экологических правонарушений и выполнении необходимых и достаточных мероприятий по охране окружающей природной среды;

проверять транспортные средства, водные суда и объекты и в случае нарушения экологических требований принимать к виновным меры административного воздействия;

²² См.: Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. № 960 "Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации" (ред. от 17.11.2008 г.) // СЗ РФ. 18.08.2003, № 33. Ст. 3254.

направлять в органы исполнительной власти, прокуратуры, органы государственного экологического контроля предложения о прекращении деятельности, выполняемой с нарушением экологических требований и причиняющей вред окружающей природной среде;

получать от предприятий, учреждений и организаций информацию, необходимую для выполнения возложенных задач;

пользоваться иными правами, предоставленными действующим природоохранным законодательством.

Деятельность органов государственной власти по контролю соблюдения организациями, должностными лицами и гражданами установленных правил в целях предупреждения, пресечения и устранения нарушений законности в области охраны окружающей среды представляет собой **административный надзор**. Он возложен и на службы экологической милиции в числе других, специально уполномоченных на то государственных органов.

Осуществление экологической милицией надзора за соблюдением экологического законодательства заключается в наблюдении за действиями должностных лиц и граждан, выявлении действий, противоречащих закону, и уведомлении государственных органов о всех случаях нарушений экологического законодательства. В отличие от специализированных инспекций сотрудники экологической милиции, осуществляя надзор, не всегда могут давать обязательные предписания о прекращении обнаруженных нарушений и привлекать к такому виду административной ответственности, как штраф, за нарушение правил охраны окружающей среды. Это зависит от имеющихся правовых актов как РФ, так и субъектов РФ.

Надзор, осуществляемый экологической милицией, представляет собой проверку выполнения установленных правил и положений с доведением информации о выявленных нарушениях до сведения соответствующих компетентных органов, на которые возложена ответственность за принятие необходимых мер воздействия к нарушителям.

Помимо службы экологической милиции контрольные и надзорные функции по охране окружающей среды возложены и на другие службы милиции общественной безопасности: на ППС, ГИБДД, участковых уполномоченных милиции и т.д.

На органы внутренних дел кроме осуществления контроля и надзора возложена обязанность оказания соответствующим органам **содействия** в осуществлении мер по охране и защите от загрязнения окружающей среды.

Численность сотрудников природоохранных органов относительно мала. Их силами фактически невозможно осуществить повсеместный государственный экологический контроль в полном объеме.

Одним из наиболее эффективных и реальных вариантов деятельности по соблюдению экологического правопорядка со стороны государства является использование имеющихся возможностей правоохранительных органов для борьбы с экологическими правонарушениями, в частности органов внутренних дел.

Особое значение в России имеет **прокурорский надзор** за соблюдением требований законодательства, в том числе экологического. Эти вопросы достаточно разработаны в теории прокурорского надзора.

В соответствии с Федеральным законом от 17 января 1992 г. “О прокуратуре Российской Федерации” (действ. ред.) *органы прокуратуры* осуществляют пять видов прокурорского надзора²³. Среди них наиболее существенными в области реализации экологической функции государства следует отметить:

осуществление надзора за исполнением 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;

²³ См.: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 “О прокуратуре Российской Федерации” (в действ. ред.) // СЗ РФ. 1995, № 47. Ст. 4472.

осуществление надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина 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.

В широком смысле **надзор** - это одна из форм деятельности органов государственной власти по соблюдению законности. Различают прокурорский, судебный и административный надзор.

Прокурорский надзор заключается в осуществлении прокурором высшего надзора за точным и единообразным исполнением экологического законодательства всеми министерствами, учреждениями, организациями, отдельными должностными лицами и гражданами. Прокурорский надзор возложен на Прокуратуру РФ. Существуют специализированные природоохранные прокуратуры. В их систему входят:

бассейновая (Волжская) - на правах областной прокуратуры, подчиняется напрямую Генеральному прокурору РФ и ей подчинены 15 межрайонных прокуратур Волжского бассейна; межрайонные территориальные - действуют там, где нет специализированных природоохранных прокуратур и выполняют природоохранные функции.

Для экологического надзора прокуратуры характерны общие формы и методы прокурорского надзора - протест, представление, возбуждение уголовного дела, возбуждение производства об административном правонарушении, предъявление иска о возмещении вреда, причиненного экологическим правонарушением. В **протесте** указан юридический факт, свидетельствующий о нарушении, неисполнении закона (в виде издания неправомерного нормативного акта или совершения незаконного действия), даны ссылки на закон, который нарушен, при необходимости разъясняется смысл нарушения. Иных указаний или рекомендаций протест прокурора не может содержать.

К сожалению, по мнению большинства специалистов пока слабо используются возможности прокуратуры возбуждать уголовные дела в отношении должностных лиц, виновных в нанесении ущерба окружающей среде²⁴. В соответствии ст. 1 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" и со ст. 151 вступившего в действие с 1 июля 2002 г. УПК РФ²⁵ следователями прокуратуры предварительное следствие производится по уголовным делам об экологических и смежных с ними преступлениях, предусмотренных статьями 215.1, 216, 217, 237, 246-249, 250 ч. 2 и ч. 3, 251 ч. 2 и ч. 3, 252 ч. 2 и ч. 3, 254 ч. 2 и ч. 3, 255, 358 УК РФ.

И, наконец, Прокуратура РФ в соответствии с Федеральным законом "О прокуратуре Российской Федерации" осуществляет координацию деятельности других правоохранительных органов по борьбе с экологической преступностью.

В ряде регионов страны в 1985-1986 гг. для повышения эффективности прокурорского надзора в сфере экологии были созданы специализированные природоохранные прокуратуры²⁶. К 1990 г. в стране их насчитывалось более 100, но после распада СССР на территории России осталось действующими 63. Там, где их нет - функции надзора за состоянием законности в сфере экологии выполняют прокуроры территориальных прокуратур.

Система специализированных прокуратур более эффективно осуществляет прокурорский надзор в сфере экологии. Это подтверждено результатами научного исследования деятельности Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры В.П. Виноградовым²⁷. Вместе с тем эффективность реализации экологической функции государства требует системного комплексного подхода со стороны всех органов государственной власти.

Суды обеспечивают защиту конституционного строя страны, руководствуясь Конституцией и законами России, конституциями и законами республик в ее составе;

²⁴ См.: Напр., Соболев И.А.

²⁵ См.: Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001, № 52 (1 ч.). Ст. 4921.

²⁶ См.: Правовое регулирование природоохранной деятельности: Учеб пособие/ Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Ермакова. М.: Юрид. лит., 1998. С. 92-93.

²⁷ См.: Виноградов В.П. Обеспечение средствами прокурорского надзора экологической безопасности на территории Волжского бассейна. Дисс. на соискание учен. степ. канд. юрид. наук в форме доклада... М., 1999. С. 28-43.

осуществляют правосудие по экологическим правонарушениям. При рассмотрении дел, связанных с нарушениями экологического законодательства, суды сталкиваются с определенными сложностями, связанными с необходимостью иметь определенные специальные знания, обладать спецификой анализа результатов экологических экспертиз и др. Не случайно согласно принятому УПК РФ рассмотрение уголовных дел, касающихся большинства экологических преступлений и относящихся к категории преступлений небольшой тяжести, тем не менее подсудны районным судам (судам общей юрисдикции) и не могут рассматриваться мировыми судьями в отличие от большинства других уголовных дел, относящихся к этой же категории преступлений (небольшой тяжести).

Некоторые специалисты придерживаются точки зрения о возможности создания специализированных экологических судов²⁸. Это вполне возможно, исходя из положений ст. 26 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. “О судебной системе Российской Федерации”²⁹.

Международные организации рекомендуют образование либо специальных экологических судов, которые рассматривали бы уголовные дела, связанные с экологической преступностью, либо специальной коллегии судей. Так, в рекомендациях 8-го и 9-го Конгрессов ООН по предупреждению преступности, проведенных соответственно в Гаване (1990 г.) и в Каире (1995 г.), предлагались различные варианты расширения применения уголовного права для охраны окружающей среды, в том числе специализированное экологическое уголовное правосудие.

Вопросы и задания для самопроверки:

1. Что означают понятие управления в сфере охраны окружающей среды?
2. Охарактеризуйте систему органов управления охраной окружающей среды.
3. Перечислите органы общей компетенции и специальной компетенции.
4. Каким образом и какими нормативными правовыми актами определяется компетенция Российской Федерации, субъектов Федерации, органов самоуправления в области охраны окружающей природной среды?
5. Изучите Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии РФ и перечислите основные функции, права и обязанности этого ведомства.
6. Что понимается под экологической функцией правоохранительных органов?
7. Какова роль судов, прокуратуры и органов внутренних дел в предупреждении и борьбе с экологическими правонарушениями?

Тема 4. Экологический контроль и экологическая экспертиза

Понятие, виды, содержание экологического контроля.

Государственный экологический контроль: формы и методы его осуществления. органы государственного экологического контроля и их полномочия.

Оценка воздействия на окружающую среду: понятие, объекты, порядок финансирования и проведения.

Правовые последствия отступления от установленного порядка проведения оценки воздействия на окружающую среду.

Экологическая экспертиза: понятие, принципы, виды. Объекты, порядок назначения и проведения экологической экспертизы.

4.1. Понятие, виды, содержание экологического контроля

²⁸ См.: Напр., тр. Сальников В.П., Соболев И.А.

²⁹ См.: ФКЗ “О судебной системе Российской Федерации” (в действ. ред.) // СЗ РФ. 1997, № 1. Ст. 1. “Статья 26. Специализированные федеральные суды.

1. Специализированные федеральные суды по рассмотрению гражданских и административных дел учреждаются путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный конституционный закон.
2. Полномочия, порядок образования и деятельности специализированных федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом”.

Экологический контроль - одно из проявлений экологической функции государства и представляет собой совокупность мероприятий по наблюдению за состоянием ОПС и ее изменениями, а также проверке выполнения экологических требований всеми предприятиями, организациями, должностными лицами и гражданами.

Законодательное определение экологического контроля дано в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»: «контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль) - система мер, направленная на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды».

Объектом экологического контроля является, с одной стороны окружающая среда (ее компоненты), с другой - деятельность органов государственной власти, предприятий, организаций, должностных лиц и граждан по соблюдению экологических правил и нормативов.

Экологическому контролю посвящена глава XI Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Задачами экологического контроля обеспечение органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами исполнения законодательства в области охраны окружающей среды, соблюдения требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, а также обеспечение экологической безопасности.

Система экологического контроля состоит из государственного экологического мониторинга, государственного, производственного, муниципального и общественного контроля.

4.1.1. Государственный экологический мониторинг означает *наблюдение* за состоянием окружающей среды, осуществляемое органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (см. ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Организация государственного экологического мониторинга определена в главе X Федерального закона «Об охране окружающей среды», которая включает в себя одну статью - статью 63. Он осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации в целях наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе за состоянием окружающей среды в районах расположения источников антропогенного воздействия и воздействием этих источников на окружающую среду, а также в целях обеспечения потребностей государства, юридических и физических лиц в достоверной информации, необходимой для предотвращения и (или) уменьшения неблагоприятных последствий изменения состояния окружающей среды.

Его порядок организации и осуществления устанавливается Правительством РФ³⁰.

Экологический мониторинг включает в себя мониторинг атмосферного воздуха, земель, лесов, водных объектов, объектов животного мира, уникальной экологической системы озера Байкал, континентального шельфа Российской Федерации, состояния недр, исключительной экономической зоны Российской Федерации, внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации.

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 России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Федеральное агентство по рыболовству и другие органы исполнительной власти.

³⁰ См.: Постановление Правительства РФ от 31.03.2003 N 177 "Об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга)" // СЗ РФ, 07.04.2003, N 14, ст. 1278.

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

формируют государственную систему наблюдения за состоянием окружающей среды и обеспечивают функционирование этой системы;

взаимодействуют с органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам организации и осуществления экологического мониторинга, формирования и обеспечения функционирования территориальных систем наблюдения за состоянием окружающей среды на территориях субъектов Российской Федерации;

осуществляют с участием органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации сбор, хранение, аналитическую обработку и формирование государственных информационных ресурсов о состоянии окружающей среды и использовании природных ресурсов.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации:

координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти по организации и осуществлению экологического мониторинга;

согласовывает методические и нормативно-технические документы федеральных органов исполнительной власти по вопросам организации и осуществления экологического мониторинга;

обеспечивает с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации совместимость информационных систем и баз данных о состоянии окружающей среды, а также создает условия для формирования и защиты государственных информационных ресурсов в этой сфере.

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.

Информация, полученная 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.

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;

с Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации - в рамках ведения социально-гигиенического мониторинга;

с Федеральным космическим агентством - при предоставлении и использовании методов и средств дистанционного зондирования Земли в интересах обеспечения экологического мониторинга.

4.1.2. В отличие от экологического мониторинга **Государственный экологический контроль** - один из видов административно-управленческой деятельности со всеми необходимыми полномочиями.

В соответствии со ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды» он осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ в порядке, установленном Правительством РФ.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 октября 2002 г. N 777 утвержден Перечень объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю³¹:

1. Объекты хозяйственной и иной деятельности независимо от формы собственности, находящиеся в ведении Российской Федерации:

а) объекты, относящиеся к федеральным энергетическим системам, ядерной энергетике, федеральным транспорту, путям сообщения, информации и связи;

б) объекты, связанные с обеспечением обороны и безопасности, относящиеся к оборонному производству, производству ядовитых веществ и наркотических средств;

в) объекты, расположенные на землях, находящихся в федеральной собственности, в том числе землях лесного фонда Российской Федерации;

г) объекты, расположенные в пределах внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

д) объекты, оказывающие негативное воздействие на подлежащие особой охране:

природные объекты, включенные в Список всемирного культурного наследия и Список всемирного природного наследия, особо охраняемые природные территории федерального значения, государственные природные заповедники и иные природные комплексы, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение;

редкие или находящиеся под угрозой исчезновения почвы, занесенные в Красную книгу почв Российской Федерации, и леса;

зоны произрастания или места обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, в том числе подпадающих под действие международных договоров Российской Федерации;

природные объекты Байкальской природной территории.

2. Объекты, способствующие трансграничному загрязнению окружающей среды и оказывающие негативное воздействие на окружающую среду в пределах территорий двух и более субъектов Российской Федерации:

а) объекты для размещения более 10000 тонн в год отходов 1-го и 2-го класса опасности;

³¹ См.: Постановление Правительства РФ от 29.10.2002 N 777 "О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю" // СЗ РФ, 04.11.2002, N 44, ст. 4390.

б) объекты, имеющие более 15 млн. куб. метров годовых сбросов сточных вод или относительно меньшие валовые, но более токсичные сбросы;

в) объекты, имеющие более 500 тонн годовых выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух;

г) объекты, расположенные на территории водосборных площадей трансграничных водных объектов, производящие сброс или удаление иным способом вредных (загрязняющих) веществ в поверхностные или подземные водные объекты;

д) объекты, отнесенные законодательством Российской Федерации к категории опасных производственных объектов, на которых производятся, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются вещества, представляющие опасность для окружающей природной среды.

Этот вид экологического контроля осуществляется органами общей и специальной компетенции, особое место среди которых занимают природоохранные инспекции - санитарная, охотничья, лесная и т.п.

Перечень должностных лиц федерального органа исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный экологический контроль (федеральные государственные инспектора в области охраны окружающей среды), устанавливается Правительством РФ.

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

Запрещается совмещение функций государственного экологического контроля и функций хозяйственного использования природных ресурсов.

В случае, если при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства предусмотрено осуществление государственного строительного надзора, государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственный экологический контроль) осуществляется в рамках государственного строительного надзора органами исполнительной власти, уполномоченными на осуществление государственного строительного надзора, в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности.

Государственные инспектора в области охраны окружающей среды при исполнении своих должностных обязанностей в пределах своих полномочий имеют право в установленном порядке:

посещать в целях проверки организации, объекты хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, в том числе объекты, подлежащие государственной охране, оборонные объекты, объекты гражданской обороны, знакомиться с документами и иными необходимыми для осуществления государственного экологического контроля материалами;

проверять соблюдение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды, работу очистных сооружений и других обезвреживающих устройств, средств контроля, а также выполнение планов и мероприятий по охране окружающей среды;

проверять соблюдение требований, норм и правил в области охраны окружающей среды при размещении, эксплуатации и выводе из эксплуатации производственных и других объектов;

проверять выполнение требований, указанных в заключении государственной экологической экспертизы, и вносить предложения о ее проведении;

предъявлять требования и выдавать предписания юридическим и физическим лицам об устранении нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и нарушений природоохранных требований, выявленных при осуществлении государственного экологического контроля;

привлекать к административной ответственности лиц, допустивших нарушение законодательства в области охраны окружающей среды;

осуществлять иные определенные законодательством полномочия.

Государственные инспектора в области охраны окружающей среды обязаны:

предупреждать, выявлять и пресекать нарушение законодательства в области охраны окружающей среды;

разъяснять нарушителям законодательства в области охраны окружающей среды их права и обязанности;

соблюдать требования законодательства.

4.1.3. 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.

Субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны представлять сведения о лицах, ответственных за проведение производственного экологического контроля, об организации экологических служб на объектах хозяйственной и иной деятельности, а также результаты производственного экологического контроля в соответствующий орган исполнительной власти, осуществляющий государственный экологический контроль.

4.1.4. Муниципальный экологический контроль на территории муниципального образования осуществляется ОМС или уполномоченными ими органами осуществляется в соответствии с законодательством РФ и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления..

4.1.5. Общественный экологический контроль осуществляется в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды. Он осуществляется общественными объединениями и иными некоммерческими организациями в соответствии с их уставами, а также гражданами в соответствии с законодательством.

Результаты общественного экологического контроля, представленные в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению в порядке, установленном законодательством.

4.2. Оценка воздействия на окружающую среду: понятие, объекты, порядок проведения.

Оценка воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (далее - **оценка воздействия на окружающую среду**) - процесс, способствующий принятию экологически ориентированного управленческого решения о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности посредством определения возможных неблагоприятных воздействий, оценки экологических последствий, учета общественного мнения, разработки мер по уменьшению и предотвращению воздействий.

Согласно Федеральному закону «Об охране окружающей среды» оценка воздействия на окружающую среду - 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.

Следовательно, **целью** проведения оценки воздействия на окружающую среду является предотвращение или смягчение воздействия этой деятельности на окружающую среду и связанных с ней социальных, экономических и иных последствий.

Оценка воздействия на окружающую среду проводится для намечаемой хозяйственной и иной деятельности, обосновывающая документация которой подлежит экологической экспертизе в соответствии с Федеральным законом от 23.11.1995 г. (в действ. ред.) N 174-ФЗ "Об экологической экспертизе".

Порядок и содержание работ, состав документации по оценке воздействия на окружающую среду определяются действующим законодательством Российской Федерации, в соответствии с видами и (или) конкретными характеристиками намечаемой деятельности, в установленном порядке.

Результатами оценки воздействия на окружающую среду являются:

- информация о характере и масштабах воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности, альтернативах ее реализации, оценке экологических и связанных с ними

социально-экономических и иных последствий этого воздействия и их значимости, возможности минимизации воздействий;

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

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

Результаты оценки воздействия на окружающую среду документируются в материалах по оценке воздействия, которые являются частью документации по этой деятельности, представляемой на экологическую экспертизу, а также используемой в процессе принятия иных управленческих решений относящихся к данной деятельности.

Основные принципы оценки воздействия на окружающую среду

1. При проведении оценки воздействия на окружающую среду необходимо исходить из потенциальной экологической опасности любой деятельности (*принцип презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной или иной деятельности*).

2. Проведение оценки воздействия на окружающую среду обязательно на всех этапах подготовки документации обосновывающей хозяйственную и иную деятельность до ее представления на государственную экологическую экспертизу (*принцип обязательности проведения государственной экологической экспертизы*).

3. Недопущение (предупреждение) возможных неблагоприятных воздействий на окружающую среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий в случае реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности.

4. При проведении оценки воздействия на окружающую среду надо рассмотреть альтернативные варианты достижения цели намечаемой хозяйственной и иной деятельности.

5. Обеспечение участия общественности в подготовке и обсуждении материалов по оценке воздействия на окружающую среду (*принцип гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения при проведении экологической экспертизы*).

6. Материалы по оценке воздействия на окружающую среду должны быть научно обоснованы, достоверны и отражать результаты исследований, выполненных с учетом взаимосвязи различных экологических, а также социальных и экономических факторов (*принцип научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы*).

7. Предоставление своевременного получения полной и достоверной информации (*принцип достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу*).

8. Результаты оценки воздействия на окружающую среду служат основой для проведения мониторинга, после проектного анализа и экологического контроля за реализацией намечаемой хозяйственной и иной деятельности.

9. В том случае, если намечаемая хозяйственная и иная деятельность может иметь трансграничное воздействие, проведение исследований и подготовка материалов по оценке воздействия на окружающую среду осуществляется с учетом положений Конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте.

4.3. Экологическая экспертиза: понятие, принципы, объекты, виды, порядок назначения и проведения

Экологическая экспертиза - установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

Порядок проведения экологической экспертизы устанавливается федеральным законом «Об экологической экспертизе». Ее сущность заключается в предварительной проверке соответствия хозяйственной деятельности экологическим требованиям, а ее цель - в предупреждении вредных последствий этой деятельности.

Экологическая экспертиза основывается на **принципах**:

Экологическая экспертиза основывается на принципах:

презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы;

комплексности оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий;

обязательности учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы;

достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу;

независимости экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы;

научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы;

гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения;

ответственности участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы.

В Российской Федерации осуществляются **государственная** экологическая экспертиза и **общественная** экологическая экспертиза.

Государственная экологическая экспертиза организуется и проводится федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» **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 деятельности, которая может оказать воздействие на окружающую среду, если их выдача относится в соответствии с законодательством Российской Федерации к компетенции федеральных органов исполнительной власти;

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;

7) объекты государственной экологической экспертизы, указанные в Федеральном законе от 30 ноября 1995 года N 187-ФЗ "О континентальном шельфе Российской Федерации", Федеральном законе от 17 декабря 1998 года N 191-ФЗ "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации", Федеральном законе от 31 июля 1998 года N 155-ФЗ "О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации";

7.1) проектная документация объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения, а также проектная документация особо опасных, технически сложных и уникальных объектов, объектов обороны и безопасности, строительство, реконструкцию,

капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, в случаях, если строительство, реконструкция, капитальный ремонт таких объектов на землях особо охраняемых природных территорий допускаются законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации;

(пп. 7.1 введен Федеральным законом от 16.05.2008 N 75-ФЗ)

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.

Государственная экологическая экспертиза объектов регионального уровня проводится органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном настоящим Федеральным законом 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) материалы обоснования лицензий на осуществление деятельности, которая может оказать воздействие на окружающую среду, если их выдача относится в соответствии с законодательством Российской Федерации к компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

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, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, за исключением проектной документации объектов, указанных в подпункте 7.1 статьи 11 настоящего Федерального закона, в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации;

(пп. 4.1 введен Федеральным законом от 16.05.2008 N 75-ФЗ)

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.

Государственная экологическая экспертиза проводится при условии ее предварительной оплаты заказчиком документации, подлежащей государственной экологической экспертизе, в полном объеме и в порядке, устанавливаемых федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы.

Начало срока проведения государственной экологической экспертизы устанавливается по общим правилам не позднее чем через один месяц.

Срок проведения государственной экологической экспертизы определяется в зависимости от трудоемкости экспертных работ с учетом объема представленных на экспертизу материалов, природных особенностей территории и экологической ситуации в районе намечаемой деятельности и особенностей воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду и составляет:

- для простых объектов государственной экологической экспертизы - до 30 дней;
- для объектов государственной экологической экспертизы средней сложности - до 60 дней;
- для сложных объектов государственной экологической экспертизы - от 60 до 120 дней.

При этом он не должен превышать по общим правилам шесть месяцев.

Приказом Ростехнадзора N 619, МПР РФ N 235 от 10.09.2007 г. утвержден Административный регламент Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и Федеральной службы по надзору в сфере природопользования исполнения государственной функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы³², который начал действовать с 22.08.2008 г.

Государственная экологическая экспертиза проводится экспертной комиссией, образованной федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов Российской Федерации для проведения экологической экспертизы конкретного объекта.

В состав экспертной комиссии государственной экологической экспертизы включаются внештатные эксперты, по согласованию с ними, и в случаях, определенных нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти в области экологической экспертизы, могут включаться в качестве экспертов государственной экологической экспертизы его штатные сотрудники и штатные сотрудники органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Назначение руководителя и ответственного секретаря экспертной комиссии государственной экологической экспертизы, формирование экспертной комиссии государственной экологической экспертизы при участии ее руководителя и утверждение ее персонального состава осуществляются федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

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 таких договорных отношениях.

Эксперт государственной экологической экспертизы при проведении государственной экологической экспертизы имеет право:

заявлять федеральному органу государственной власти в области экологической экспертизы или органам государственной власти субъектов Российской Федерации о

³² См.: Приказ Ростехнадзора N 619, МПР РФ N 235 от 10.09.2007 г. «Об утверждении Административного регламента федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и федеральной службы по надзору в сфере природопользования исполнения государственной функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы» // "Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти", N 32, 11.08.2008

необходимости представления заказчиком на государственную экологическую экспертизу дополнительных материалов для всесторонней и объективной оценки объектов государственной экологической экспертизы;

формулировать особое мнение по объекту государственной экологической экспертизы, которое прилагается к заключению государственной экологической экспертизы.

Эксперт государственной экологической экспертизы обязан:

осуществлять всесторонний, полный, объективный и комплексный анализ представляемых на государственную экологическую экспертизу материалов с учетом передовых достижений отечественной и зарубежной науки и техники, определять их соответствие нормативным правовым актам Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, нормативно-техническим документам и предоставлять заключения по таким материалам;

соблюдать требования законодательства Российской Федерации об экологической экспертизе и законодательства субъектов Российской Федерации об экологической экспертизе;

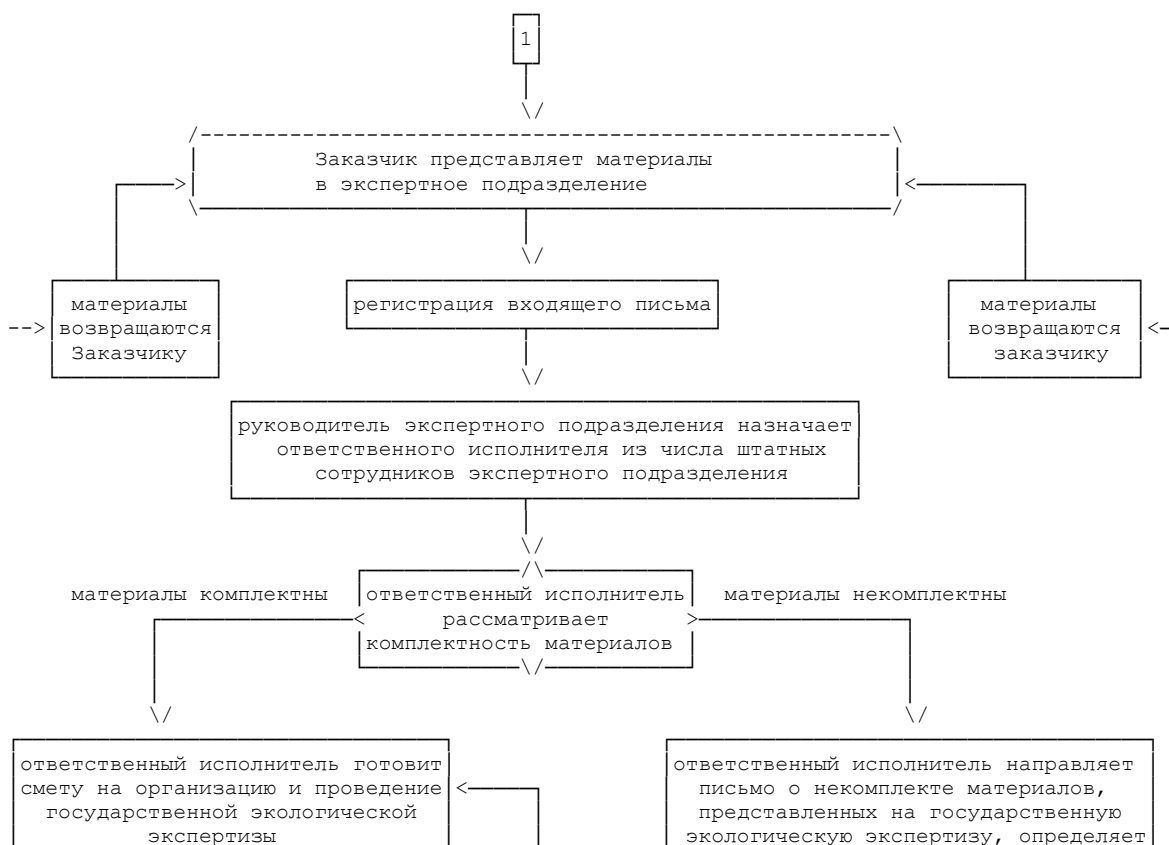
соблюдать установленные федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы порядок и сроки осуществления государственной экологической экспертизы;

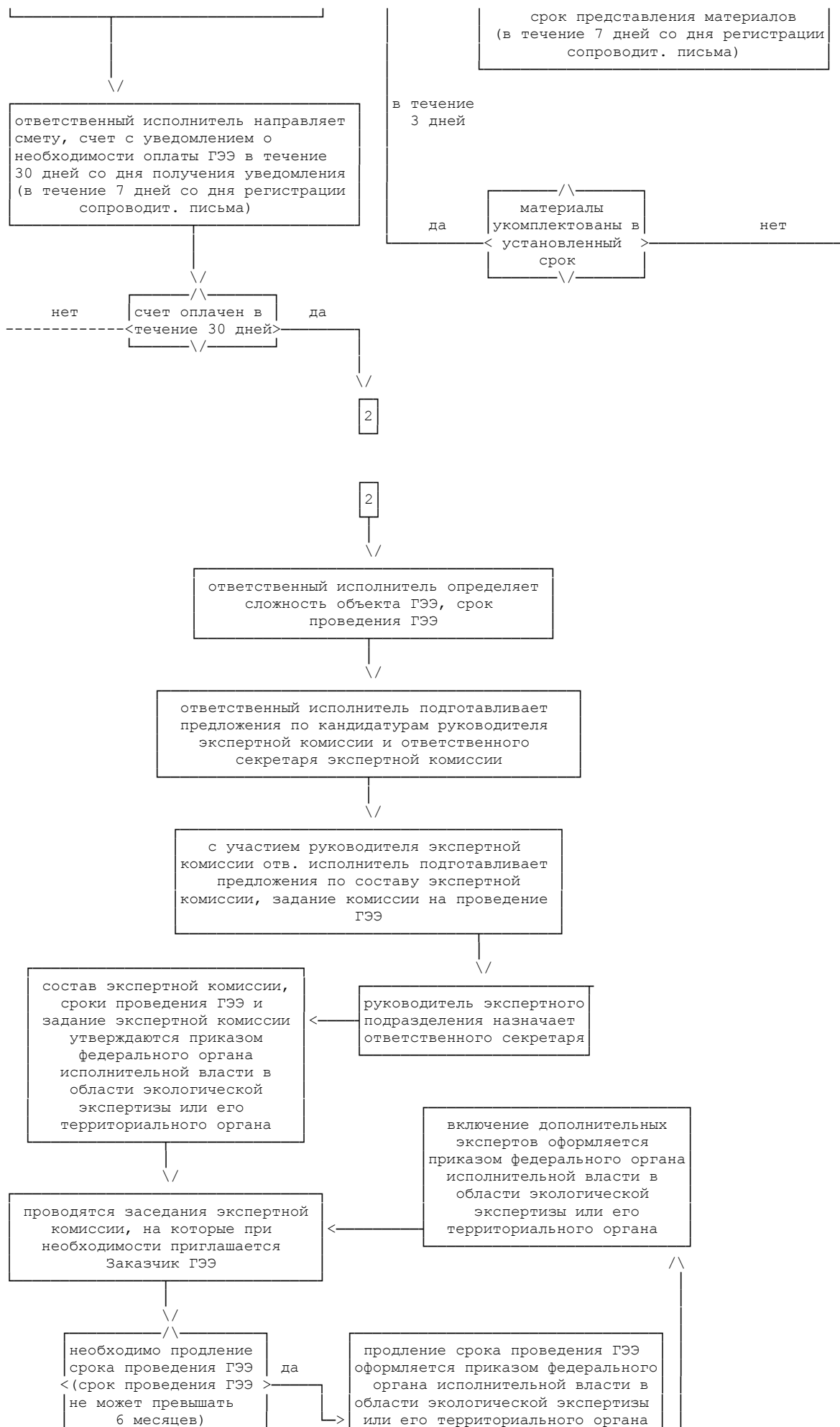
обеспечивать объективность и обоснованность выводов своего заключения по объекту экологической экспертизы;

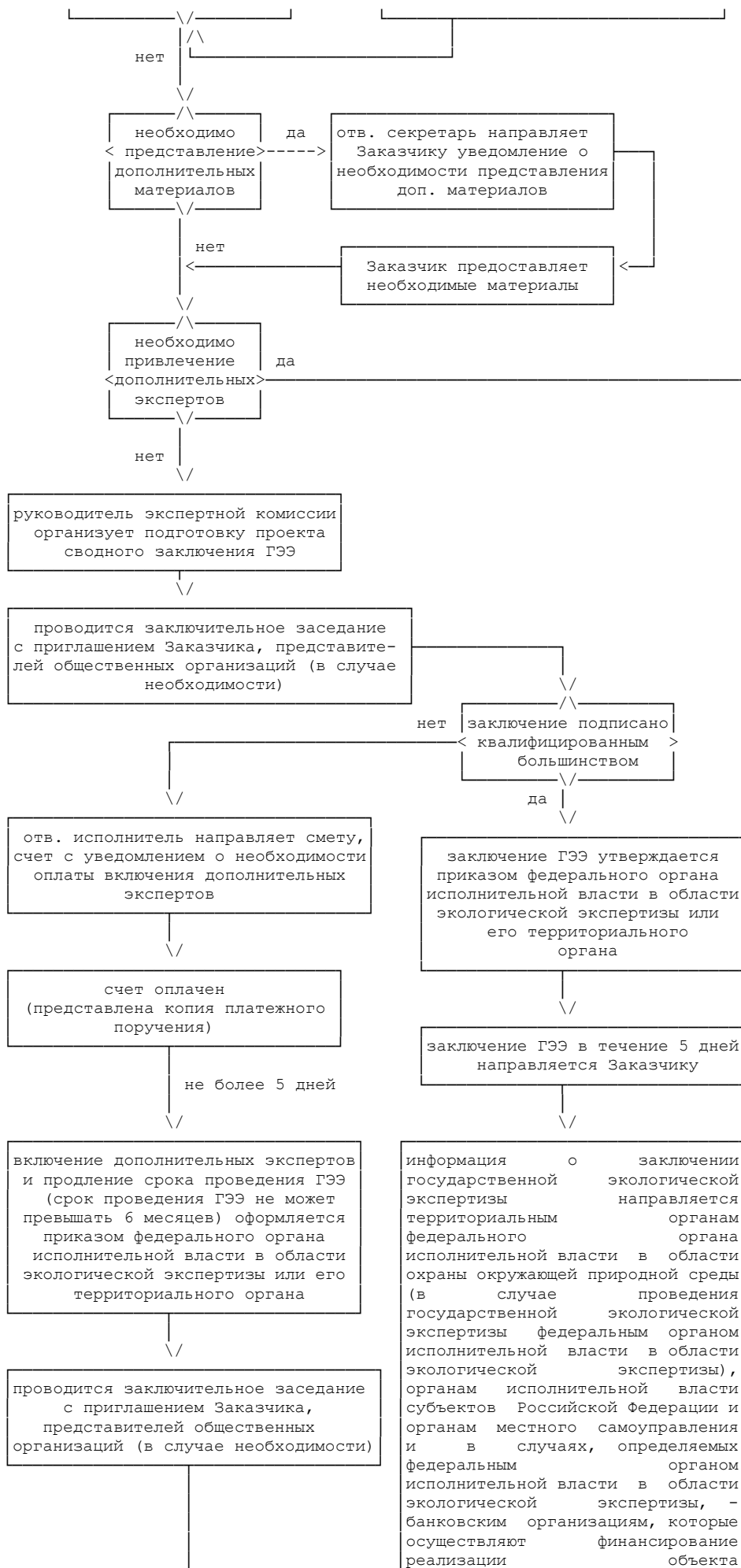
участвовать в подготовке материалов, обосновывающих учет при проведении государственной экологической экспертизы заключения общественной экологической экспертизы, а также поступившие от органов местного самоуправления, общественных организаций (объединений) и граждан аргументированные предложения по экологическим аспектам хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит государственной экологической экспертизе;

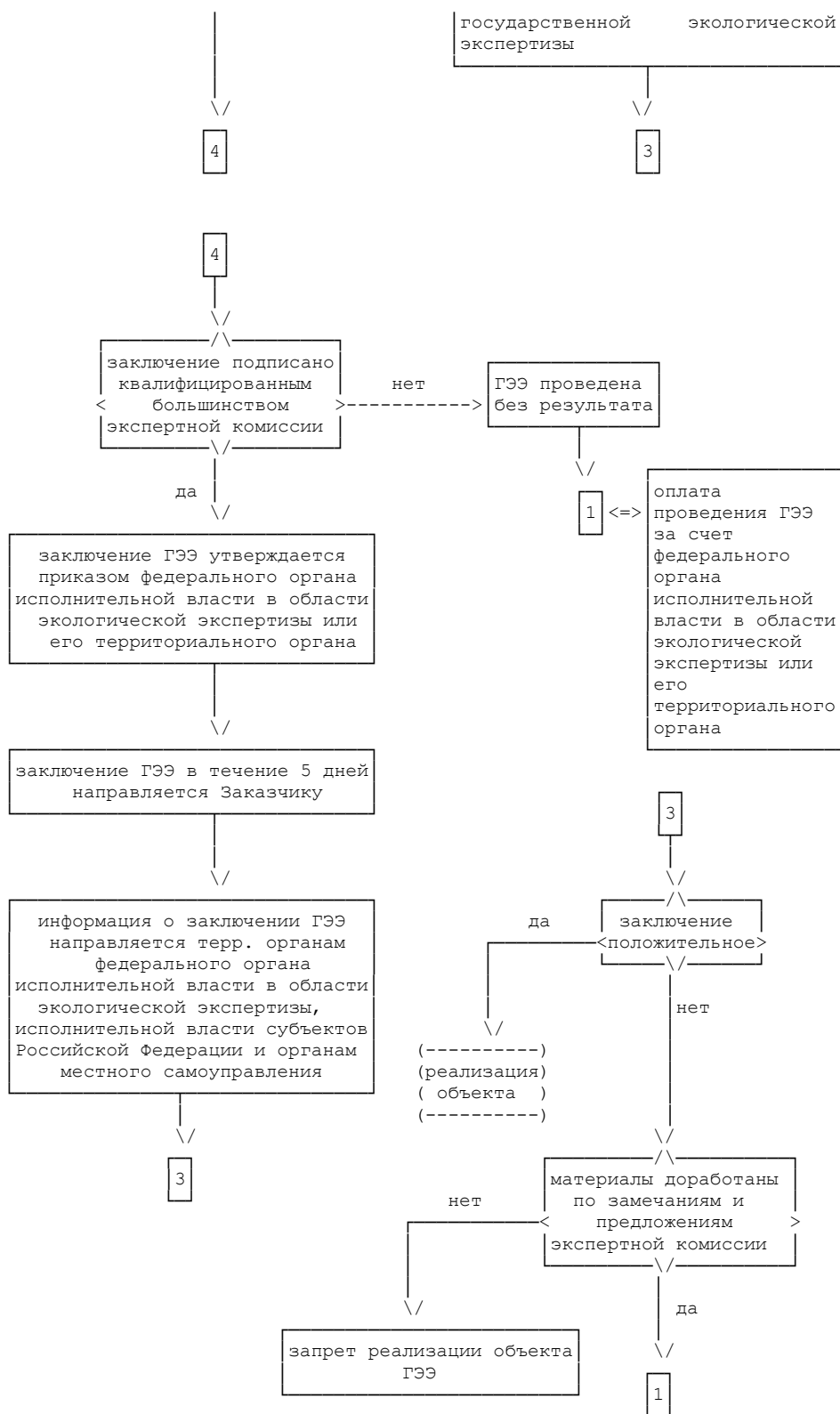
обеспечивать сохранность материалов и конфиденциальность сведений, представленных на государственную экологическую экспертизу.

Алгоритм действий при проведении государственной экологической экспертизы можно представить следующим образом:









Заключением государственной экологической экспертизы является документ, подготовленный экспертной комиссией государственной экологической экспертизы, содержащий обоснованные выводы о соответствии документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, одобренный квалифицированным

большинством списочного состава указанной экспертной комиссии и соответствующий заданию на проведение экологической экспертизы, выдаваемому федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

К заключению, подготовленному экспертной комиссией государственной экологической экспертизы, прилагаются особые обоснованные мнения ее экспертов, не согласных с принятым этой экспертной комиссией заключением.

Заключение, подготовленное экспертной комиссией государственной экологической экспертизы, после его утверждения федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов Российской Федерации приобретает статус заключения государственной экологической экспертизы.

Заключение государственной экологической экспертизы может быть положительным или отрицательным. А согласно административному регламенту существует и третий вариант – ГЭЭ может завершиться без результата. Такое может произойти в случае, если заключение экспертной комиссии не подписано квалифицированным большинством голосов ее списочного состава даже после продления срока проведения государственной экологической экспертизы. При таком исходе все заключения и особые мнения экспертов принимаются к сведению. Создается новая экспертная комиссия из экспертов, не участвовавших в предыдущей экспертизе и отвечающих всем требованиям, предъявляемым к экспертам.

Положительное заключение, подготовленное экспертной комиссией, должно содержать выводы:

- о соответствии намечаемой деятельности экологическим требованиям, установленным законодательством Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды;
- о допустимости намечаемого воздействия на окружающую природную среду;
- о возможности реализации объекта экспертизы.

Положительное заключение государственной экологической экспертизы является одним из обязательных условий финансирования и реализации объекта государственной экологической экспертизы. Положительное заключение государственной экологической экспертизы имеет юридическую силу в течение срока, определенного федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов Российской Федерации, проводящим конкретную государственную экологическую экспертизу.

Положительное заключение государственной экологической экспертизы теряет юридическую силу в случае:

- доработки объекта государственной экологической экспертизы по замечаниям проведенной ранее государственной экологической экспертизы;
- изменения условий природопользования федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей природной среды;
- реализации объекта государственной экологической экспертизы 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 проектную и иную документацию после получения положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Отрицательное заключение, подготовленное экспертной комиссией, может содержать выводы двух видов:

- а) о необходимости доработки представленных материалов по замечаниям и предложениям, изложенным в заключении, подготовленном экспертной комиссией;
- б) о недопустимости реализации объекта экспертизы ввиду необеспеченности соблюдения требований экологической безопасности намечаемой деятельности.

Правовым последствием отрицательного заключения государственной экологической экспертизы является запрет реализации объекта государственной экологической экспертизы.

Несоблюдение требования обязательного проведения государственной экологической экспертизы проекта международного договора является основанием для признания его недействительным.

Заключения государственной экологической экспертизы по проектам нормативных правовых актов Российской Федерации рассматриваются принимающими эти акты органами государственной власти.

Заключение государственной экологической экспертизы направляется заказчику. Для осуществления соответствующих контрольных функций информация о заключении государственной экологической экспертизы направляется территориальным органам федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей природной среды (в случае проведения государственной экологической экспертизы федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы), органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления и в случаях, определяемых федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы, - кредитным организациям, которые осуществляют финансирование реализации объекта государственной экологической экспертизы.

В случае отрицательного заключения государственной экологической экспертизы заказчик вправе представить материалы на повторную государственную экологическую экспертизу при условии их переработки с учетом замечаний, изложенных в данном отрицательном заключении.

Заключения государственной экологической экспертизы могут быть оспорены в судебном порядке.

Общественная экологическая экспертиза организуется и проводится по инициативе граждан и общественных организаций (объединений), а также по инициативе органов местного самоуправления общественными организациями (объединениями), основным направлением деятельности которых в соответствии с их уставами является охрана окружающей природной среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы, и которые зарегистрированы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

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

Общественная экологическая экспертиза проводится до проведения государственной экологической экспертизы или одновременно с ней. Она осуществляется при условии государственной регистрации заявления общественных организаций (объединений) о ее проведении.

Заключение общественной экологической экспертизы приобретает юридическую силу после утверждения его федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Оно учитывается при проведении государственной экологической экспертизы в случае, если общественная экологическая экспертиза была проведена в отношении того же объекта до дня окончания срока проведения государственной экологической экспертизы.

Вопросы и задания для самопроверки:

1. Что означают понятия экологический контроль, экологическая экспертиза, экологический мониторинг и оценка воздействия на окружающую среду? На каком этапе хозяйственной деятельности они проводятся?
2. Охарактеризуйте систему экологического контроля. Входит ли в эту систему экологический мониторинг?
3. Перечислите виды экологического контроля.
4. Каким образом и какими нормативными правовыми актами определяется проведение оценки воздействия на окружающую среду?
5. Что понимается под государственной экологической экспертизой? Охарактеризуйте регламент ее проведения?
6. Какова роль общественной экологической экспертизы?

7. Самостоятельно рассмотрите деятельность органов местного самоуправления при проведении экологического контроля.

Тема 5. Механизм охраны окружающей среды

Понятие и структура эколого-правового механизма охраны окружающей природной среды.
Плата за использование природных ресурсов и за загрязнение окружающей природной среды.

Налоговые льготы как мера стимулирования природоохранной деятельности.

Экологическое страхование.

5.1. Понятие и структура эколого-правового механизма охраны окружающей среды

В соответствии с современными представлениями охрану окружающей среды можно обеспечить лишь путем принятия комплекса организационных, правовых и экономических мер, направленных на восстановление разрушенной природной среды и снижения уровня вредного воздействия человеческой деятельности на нее.

Комплекс этих мер в работах некоторых исследователей рассматривается как механизм охраны окружающей среды. С этим утверждением можно согласиться. Поскольку практика последних лет доказала, что опора на что-то одно (напр., на ужесточение ответственности за неправомерное загрязнение природной среды) не привела к положительным сдвигам в состоянии окружающей среды.

Т.о., **механизм охраны окружающей среды** можно определить как находящееся в тесном взаимодействии и в силу этого рассматриваемые в качестве единого целого организационные, правовые и экономические меры, направленные на охрану природы и обеспечение благоприятных условий жизни человека.

Механизм охраны окружающей среды состоит из 6 элементов, которые в свою очередь являются самостоятельными механизмами охраны окружающей среды:

1. **организационно-правовой (управленческий) механизм**, включающий в себя две группы системообразующих инструментов: а) **институциональные** (систему государственных органов управления в сфере охраны окружающей)³³ и б). **Функциональные формы** управления: экологическая сертификация, лицензирование, контроль и др.

2. **экономико-правовой механизм** - система экономически стимулирующих инструментов (способы воздействия, меры) охраны окружающей среды (планирование, прогнозирование, финансирование, страхование, экономическое стимулирование)

3. **правовой механизм**. Его образуют основные правовые институты: юридическая ответственность за экологические правонарушения; возмещение вреда, причиненного загрязнением окружающей среде (детально будут рассмотрены далее).

4. **механизм особой охраны**, включающий в себя систему специальных, установленных государством мероприятий по защите: а) особо охраняемых природных территорий и объектов, б) особо опасных зон - экологически неблагоприятных территорий (подробнее будет рассмотрено в особенной части данного курса).

5. **идеологический механизм**: экологическое воспитание, образование и культура.

6. **международно-правовой механизм** - в зависимости от участия в нем государств делится на универсальный и региональный; включает в себя следующие механизмы: конвенционные инструменты (многосторонние и двусторонние соглашения); институциональные инструменты (международные организации и их органы); ситуационные инструменты (переговоры, конференции и т.п.).

5.2. Плата за использование природных ресурсов и за загрязнение окружающей среды

³³ Раскрытию этого элемента механизма была посвящена самостоятельная тема данного курса.

Цель платежей - стимулирование природопользователей к рациональному использованию тех ресурсов, за которые они платят и к повышению эффективности их природоохранной деятельности.

Существует 2 вида платежей: 1). за природные ресурсы, 2). за загрязнение окружающей природной среды и за другие виды воздействия.

Плата за природные ресурсы (земля, недра, вода, лес и иная растительность, животный мир, рекреационные и другие природные ресурсы) взимается:

- за право пользования природными ресурсами в пределах установленных лимитов;
- за сверхлимитное и нерациональное использование природных ресурсов;
- на воспроизводство и охрану природных ресурсов.

Частью 2 Налогового кодекса РФ в разделе «Федеральные налоги» установлены сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных ресурсов, водный налог и налог на добычу полезных ископаемых. В разделе «Местные налоги» установлен земельный налог.

Плата за негативное воздействие на окружающую среду является экономическим стимулом к тому, чтобы предприятия-природопользователи, деятельность которых связана с вредными воздействиями на окружающую среду, сами (добровольно) предпринимали меры по уменьшению ее загрязнения в соответствии с требованиями экологического законодательства.

К видам негативного воздействия на окружающую среду относятся:

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

Порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается законодательством Российской Федерации.

При этом внесение платы не освобождает субъектов хозяйственной и иной деятельности от выполнения мероприятий по охране окружающей среды и возмещения вреда окружающей среде.

До сих пор действует Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 28 августа 1992 г. N 632 (в действ. ред.). Этот Порядок распространяется на предприятия, учреждения, организации, иностранных юридических и физических лиц, осуществляющих любые виды деятельности на территории Российской Федерации, связанные с природопользованием, и предусматривает взимание платы за следующие виды вредного воздействия на окружающую природную среду:

- выброс **в атмосферу** загрязняющих веществ от стационарных и передвижных источников;
- сброс загрязняющих веществ в поверхностные и подземные **водные объекты**;
- размещение **отходов**;

другие виды вредного воздействия (шум, вибрация, электромагнитные и радиационные воздействия и т.п.).

Постановлением Правительства РФ от 12.06.2003 N 344 (ред. от 01.07.2005) установлены Нормативы платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления. Базовые нормативы платы устанавливаются по каждому ингредиенту загрязняющего вещества (отхода), виду вредного воздействия с учетом степени их опасности для ОПС и здоровья населения. Напр., аммиак в воздух – 52 руб. за тонну, а сверх норматива - в 5 раз больше – 260 руб. за 1 тонну; хлор – 68 и 340 руб/т; фенол - 683 и 3415 руб/т соответственно; в воду - примерно в 10 -100 раз больше для различных веществ. При этом нормативы платы за негативное воздействие на окружающую среду, установленные в 2003 году, применяются в 2009 году с коэффициентом 1,62.

Для отдельных регионов и бассейнов рек устанавливают коэффициенты к базовым нормативам платы, учитывающие экологические факторы - природно-климатические особенности территорий, значимость природных и социально-культурных объектов.

Мерой стимулирования природоохранной деятельности являются налоговые льготы. Законодательством предусмотрено, что предпринимательская деятельность, осуществляемая в целях охраны окружающей среды, поддерживается государством. Государственная поддержка предпринимательской деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды, осуществляется посредством установления налоговых и иных льгот в соответствии с законодательством.

5.3. Экологическое страхование

В соответствии со ст. 18 Федерального закона «Об охране окружающей среды» в Российской Федерации экологическое страхование осуществляется в целях защиты имущественных интересов юридических и физических лиц на случай экологических рисков. Иными словами, экологическое страхование можно представить как систему экономических отношений по управлению экологическим риском.

Институт экологического страхования, а тем более обязательного экологического страхования, в нашей стране находится фактически в «зачаточном состоянии». Этому способствуют не только экономически невыгодные для страховых организаций условия страхования, но и нечеткость имеющихся эколого-правовых норм, закрепляющих саму возможность установления обязательного экологического страхования, а также пассивная роль государства в решении данных вопросов. В ряде государств с учетом приоритета публичных интересов в области охраны окружающей среды, рационального природопользования, а также обеспечения экологической безопасности имеются попытки установления обязательного государственного экологического страхования. При этом эти государства понимают, что усилиями только страховых компаний эту глобальную проблему решить не представляется возможным³⁴.

У нас же в стране лишь декларативно провозглашается, что «в Российской Федерации может осуществляться обязательное государственное экологическое страхование» и далее в законе идет бланкетная норма следующего содержания: «Экологическое страхование в Российской Федерации осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации». При этом самого закона об экологическом страховании до сих пор так и не принято³⁵. Таким образом, с точки зрения экологического права главная причина неудач по созданию института обязательного экологического страхования кроется в диспозитивном характере самой законодательной нормы – «может осуществляться...».

Экономисты предлагают для ускорения развития обязательных видов экологического страхования увеличить размер штрафов и обязательных платежей за пользование природными ресурсами, увязав их с реальными потребностями по покрытию причиняемого в результате техногенных аварий природе и людям вреда (ущерба); обеспечить создание за счет средств предприятий и государства специальных фондов для покрытия крупных убытков; пересмотреть тарифную политику страховых организаций, приведя ее в соответствие с показателями убыточности страховой суммы по страхованию экологических рисков за тарифный период; в целях осуществления большей экологической безопасности в стране разработать и принять федеральный закон "О страховании экологических рисков"; реализовать возможности создания и использования при страховании экологических рисков обществ взаимного страхования, что значительно удешевит его проведение.

Включение в страховую систему России новых общественно значимых обязательных видов страхования даст возможность существенно увеличить объем страховых операций и на

³⁴ В качестве примера можно привести опыт организации экологического страхования в США, в ФРГ. См.: к примеру, Абалкина И. Экологическое страхование в США // Финансовая газета. Региональный выпуск. № 45, 2001; Бажайкин А.Л. Страхование ответственности за причинение вреда окружающей среде в Федеративной Республике Германия // Экологическое право. 2004. № 5. С. 48-54 и др.

³⁵ См.: Части 2 и 3 ст. 18 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

этой основе значительно повысить роль страхования в возмещении вреда (ущерба), причиняемого ежегодно физическим и юридическим лицам страховыми случаями³⁶.

Некоторые специалисты считают целесообразным принять федеральный закон "О государственном регулировании системы экологического страхования рисков и ответственности по возмещению вреда окружающей среде в Российской Федерации", разработку которого в настоящее время ведет Комитет Государственной Думы по экологии. Данный же законопроект, при условии отнесения отношений по возмещению экологического ущерба к законодательству об экологическом страховании, Комитетом Государственной Думы по экологии был поддержан³⁷.

Вопросы актуальности института экологического страхования неоднократно затрагивались специалистами-экологами, в том числе и государственными служащими. Так, имеется Письмо Госкомэкологии РФ от 31.12.1999 г. № 03-22/24-330 "Об использовании механизма экологического страхования на территориях субъектов Российской Федерации", в котором рекомендуется ввести одним из дополнительных источников покрытия предъявляемых исков о возмещении вреда страховые суммы в случае добровольного страхования ответственности за причинение вреда окружающей природной среде (экологического страхования): «Согласно Закону "Об организации страхового дела в Российской Федерации" и Стандартным правилам страхования гражданской ответственности за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу третьих лиц и окружающей природной среде в результате аварии на опасном производственном объекте, утвержденным Всероссийским союзом страховщиков и одобренным Минфином России, страховые организации вправе резервировать средства на предупредительные мероприятия, которые могут расходоваться на осуществление природоохранных мероприятий по предотвращению аварий и иных непредвиденных событий. При этом расходование средств резерва предупредительных мероприятий (РПМ) может осуществляться в соответствии с условиями договора страхования ответственности как страхователями, так и страховщиками... При этом в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 22 ноября 1996 г. № 1387 "О первоочередных мерах по развитию рынка страхования в Российской Федерации" страховые взносы по добровольному страхованию гражданской ответственности организаций - источников повышенной опасности либо перевозчиков могут быть включены в себестоимость продукции (работ, услуг) при условии, что суммарный размер отчислений на страховые взносы не должен превышать 1 процента объема реализуемой продукции (работ, услуг)».

Следует согласиться с мнением Г.А. Моткина о том, что сегодня в России без государственного вмешательства невозможны ни экологизация производства, ни экологическое страхование, ни что-нибудь иное, слегка напоминающее экономический механизм управления природопользованием. Для развития экологического страхования следует «отказаться от рыночной догматики и согласиться с неизбежным: государственное регулирование должно охватить взаимоотношения страховщиков и страхователей по поводу снижения экологического риска функционирования хозяйствующих субъектов»³⁸.

5.4. Идеологический механизм охраны окружающей среды

Идеологический механизм охраны окружающей среды - это система идеологических мер воздействия на поведение людей в целях обеспечения качества окружающей природной среды, устойчивого использования природных ресурсов, экологической безопасности человека и других объектов (экологическое воспитание, образование и т.п.)³⁹. Как известно система идеологических мер представляет собой совокупность компонентов психологического воздействия на поведение, представления, мышление людей. В частности это образование, воспитание, культурное

³⁶ См.: Плешков А.П., Богданов И.Н. Перспективы развития обязательных видов страхования в России. // Финансы, 2006, № 9.

³⁷ См.: Заключение Комитета Государственной Думы по экологии от 27 декабря 2005 г. на проект федерального закона № 231802-4.

³⁸ См.: Моткин Г.А. Политико-экономические барьеры в развитии экологического страхования // Экологическое право, 2006, № 3.

³⁹ Эколого-правовой словарь, <http://www.tver.ru/ecol/slovar.htm>.

развитие. Справедливо было бы отнести к ним и научные разработки. Огромную роль играют так же различные средства массовой информации, среди которых все большую роль и распространение играет глобальный интернет. Но в любом случае до сих пор важным остается утверждение государствами концептуальных основ (правовых и политических) развития указанного института и международно-правовое регулирование указанной сферы.

В целях охраны окружающей среды и рационального природопользования, а так же в развитие международно-договорных положений государства принимают внутригосударственные (законодательные, подзаконные и другие) акты. Одним из важнейших является Федеральный закон «Об охране окружающей среды», в котором две главы посвящены компонентам идеологического механизма охраны окружающей среды - это научные исследования в области охраны окружающей среды и основы формирования экологической культуры.

Кроме того, на государственном уровне одобрена Экологическая доктрина Российской Федерации⁴⁰. Она является концептуальным документом в данной области, определяющим политику государства на долгосрочный период. В связи с этим в ней определены цели, направления, задачи и принципы проведения единой государственной политики. Экологические доктрины принимаются и на региональном уровне. Напр., такая доктрина в городе Москве одобрена Постановлением Правительства Москвы от 4 октября 2005 г. № 760-ПП «Об Экологической доктрине города Москвы»⁴¹.

Одной из составных частей идеологического механизма является экологическое образование и просвещение. Основной задачей в областях образования и просвещения является повышение экологической культуры населения, образовательного уровня и профессиональных навыков и знаний в области экологии. Для этого необходимы:

создание государственных и негосударственных систем непрерывного экологического образования и просвещения;

включение вопросов экологии, рационального природопользования, охраны окружающей среды и устойчивого развития Российской Федерации в учебные планы на всех уровнях образовательного процесса;

усиление роли социальных и гуманитарных аспектов экологического образования и эколого-просветительской деятельности;

подготовка и переподготовка в области экологии педагогических кадров для всех уровней системы обязательного и дополнительного образования и просвещения, в том числе по вопросам устойчивого развития Российской Федерации;

включение вопросов формирования экологической культуры, экологического образования и просвещения в федеральные целевые, региональные и местные программы развития территорий;

государственная поддержка деятельности системы образования и просвещения, осуществляющих экологическое просвещение и образование;

разработка стандартов образования, ориентированных на разъяснение вопросов устойчивого развития Российской Федерации;

развитие системы подготовки в области экологии руководящих работников различных сфер производства, экономики и управления, а также повышения квалификации специалистов природоохранных служб, правоохранительных и судебных органов;

повышение информированности деловых кругов по вопросам законодательства в области охраны окружающей среды, рационального природопользования, устойчивого развития Российской Федерации, а также обучение их методам управления с учетом экологического фактора;

поддержка и публикация материалов по вопросам экологии в средствах массовой информации.

В Приказе Минобразования РФ от 5 марта 2004 г. № 1089 «Об утверждении федерального компонента государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего

⁴⁰ СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

⁴¹ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005 г. № 57.

и среднего (полного) общего образования»⁴² установлено, что в качестве минимума содержания основных образовательных программ стандарта по праву являются такие темы, как: право на благоприятную окружающую среду и способы его защиты; экологические правонарушения и ответственность за причинение вреда окружающей среде.

Кроме федерального компонента существуют так же компоненты регионального образовательного стандарта и образовательного учреждения. Письмом Минобразования РФ от 20 марта 2003 г. № 18-51-263ин/18-28 «О рекомендациях по формированию регионального (национально-регионального) компонента и компонента образовательного учреждения профессиональных образовательных программ по специальностям среднего педагогического образования» установлено, что в качестве дисциплины национально-регионального компонента может быть такой предмет, как «Экология и география родного края»⁴³.

В свою очередь просвещение, экологическое просвещение осуществляется в целях формирования экологической культуры в обществе, воспитания бережного отношения к природе, рационального использования природных ресурсов. Оно осуществляется посредством распространения экологических знаний об экологической безопасности, информации о состоянии окружающей среды и об использовании природных ресурсов.

Экологическое образование и просвещение осуществляется органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями, средствами массовой информации, а также образовательными учреждениями, учреждениями культуры, музеями, библиотеками, природоохранными учреждениями, организациями спорта и туризма, иными юридическими лицами.

Так в целях активизации и развития в России системы экологического образования и выработки научно-обоснованных рекомендаций в этой сфере создан Консультативный совет по экологическому образованию и просвещению при МПР и экологии России. Он является постоянно действующим совещательным коллегиальным органом и оказывает научно-методическую помощь по разработке государственной политики и стратегии развития экологического образования и просвещения.

Основными задачами научного обеспечения в сфере защиты окружающей среды являются развитие научных знаний об экологических основах устойчивого развития, выявление новых экологических рисков, порождаемых развитием общества, а также природными процессами и явлениями⁴⁴.

Цели научного обеспечения условно можно поделить на общие и специальные. К общим относятся социальное, экономическое и экологическое сбалансированное развитие Российской Федерации, создание научной основы охраны окружающей среды, разработка научно-обоснованных мероприятий по улучшению и восстановлению окружающей среды, обеспечению устойчивого функционирования естественных экологических систем, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности.

В качестве специальных целей в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» указаны:

разработка концепций, научных прогнозов и планов сохранения и восстановления окружающей среды;

оценка последствий негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;

совершенствование законодательства в области охраны окружающей среды, создания нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды;

разработка и совершенствование показателей комплексной оценки воздействия на окружающую среду, способов и методов их определения;

⁴² Бюллетень «Официальные документы в образовании», сентябрь 2004 г., №№ 25, 26.

⁴³ «ОвД. Межведомственный информационный бюллетень», май 2003, №№ 15, 16.

⁴⁴ СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

разработка и создание наилучших технологий в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов;

разработка программ реабилитации территорий, отнесенных к зонам экологического бедствия;

разработка мероприятий по сохранению и развитию природного потенциала и рекреационного потенциала Российской Федерации;

иные цели в области охраны окружающей среды.

Как указывает п. 3 ст. 70 Федерального закона «Об охране окружающей среды» научные исследования в области охраны окружающей среды проводятся научными организациями в соответствии с федеральным законом о науке и государственной научно-технической политике.

Реализация идеологического механизма – это разработка планов действий на федеральном, региональном, местном и отраслевом уровнях, а также разработка и реализация мер государственной поддержки и регулирования в сфере экологического образования, просвещения и научного обеспечения. Как указывает экологическая доктрина, конкретизация положений применительно к отдельным сферам деятельности общества и государства и особенностям проведения государственной политики в области экологии по различным субъектам РФ может быть осуществлена при разработке программ развития субъектов РФ и отраслей экономики.

Критериями эффективности работы с населением будут являться позитивное отношение людей к деятельности по охране и рациональному использованию окружающей среды и готовность оказывать поддержку в проведении этой деятельности, о чем будут свидетельствовать уменьшение случаев экологических правонарушений в регионе, рост количества участников добровольных природоохранных акций, реальная коррекция хозяйственной деятельности с учетом ограничений, необходимых для сохранения окружающей среды.

Долгосрочной целью работы с населением должно стать формирование у всех жителей страны высокого уровня экологической культуры – стремления и способности людей использовать свои экологические знания в практической деятельности.

Для того чтобы эта деятельность имела организованный характер, необходимо определить принципы, на которых она будет строиться, ее основные инструменты, при помощи которых она будет реализована (способ воздействия), этапы и тактика реализации.

Реализация идеологического механизма должна основываться на следующих **принципах**:

- широкой социальной направленности;

- профессионального и методического обеспечения (Деятельность осуществляется профессионально подготовленными специалистами на базе соответствующего организационно-методического обеспечения. Наряду с биологами, географами, педагогами необходимо привлекать социологов и психологов, а также журналистов и представителей других творческих профессий);

- приоритетности и результативности (Необходимо определять в каждом конкретном случае приоритетные механизмы, позволяющие достигать максимального эффекта при минимальных затратах);

- комплексного использования естественнонаучного и гуманитарного потенциала (Необходимо широко применять гуманитарные средства формирования экологического сознания (фольклорные, художественные, культурно-исторические, религиозные и т.п.), наряду с использованием информации биологического и экологического характера);

- экологической безопасности (Любые формы образовательной и просветительской работы, а также участие населения в тех или иных природоохранных акциях не должны быть связаны с каким-либо риском нанесения ущерба редким и находящимся под угрозой исчезновения видам, в том числе и их отдельным особям).

Реализация каких-либо положений, прав, обязанностей и т. д. предполагает наличие определенных инструментов воздействия на объект. Основными **инструментами и институтами** в этой сфере деятельности являются:

1. **Эколого-просветительская работа.** Экологическое просвещение подразумевает целенаправленное информирование населения в экологических вопросах, вовлечение широких слоев населения в природоохранную деятельность. Эколого-просветительская работа ведется

национальными парками, заповедниками, музеями, зоопарками, ботаническими садами, домами природы, библиотеками, средствами массовой информации, государственными и неправительственными экологическими организациями и т.п.

2. Экологическое образование. Экологическое образование имеет системный характер, предполагает формальную ответственность образовательной структуры за конечный результат образовательного процесса – уровень подготовленности своих выпускников. Экологическое образование осуществляется детскими дошкольными учреждениями, средними учебными заведениями, ВУЗами, учреждениями дополнительного образования детей, а также дополнительного профессионального (постдипломного) образования и т.п.

3. Экологическая пропаганда. Средства экологической пропаганды – плакаты, значки, марки, красочные конверты, наклейки и т.п., отражающие экологическую тематику, а также экологические лозунги, обращения, видеоклипы (так называемая, социальная реклама) и т.д. Экологическая пропаганда привлекает внимание людей к проблеме сохранения редких видов, формирует их интерес к этим видам, а также к природоохранным организациям, осуществляющим природоохранные проекты (фондам, заповедникам, паркам, и т.д.). Экологическая пропаганда осуществляется государственными природоохранными службами, средствами массовой информации, общественными организациями и т.п.

4. Эколого-художественная деятельность. Средства искусства, такие как фильмы, картины, литературные произведения, художественные фотографии, музыкальные произведения и т.д., показывающие мир природы и взаимоотношения природы и человека, оказывают мощное влияние на эмоциональную сферу людей. Это важнейший фактор формирования гуманного отношения к природе, так как именно произведения искусства стимулируют проявление эстетических чувств, вызывают размышления людей о своем отношении к окружающей природе, заставляют переосмысливать жизненные ценности и т.д. Эколого-художественная деятельность – результат активности творческих коллективов и отдельных авторов (писателей, художников, фотографов, кинематографистов, музыкантов и т.п.).

Организация просветительской и образовательной деятельности требует выделения приоритетных групп населения. В отношении каждой такой группы необходимо использовать различные формы и методы, обусловленные как ее психологическими особенностями, условиями жизни, так и той социальной функцией, которую данная группа выполняет в обществе.

5. Психолого-педагогическая и методическая подготовка научных сотрудников и педагогов. Необходимо повысить эколого-педагогическую квалификацию педагогов и ученых путем реализации специальных программ дополнительного профессионального образования (курсы, семинары, творческие мастерские и т.п.). Основное внимание необходимо уделить овладению современными психолого-педагогическими технологиями коммуникации, эколого-просветительской работы и экологического образования в области сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов.

6. Просвещение и образование политиков и лиц, принимающих решения. Необходимо формировать заинтересованность политиков и лиц, принимающих решения, в сохранении редких и находящихся под угрозой исчезновения видов и обеспечении реального включения этими лицами данной проблемы в сферу своей профессиональной деятельности. Важно, чтобы лица, принимающие решения, руководствовались рекомендациями экспертов-экологов при принятии управленческих решений. Важнейшие направления работы с лицами, принимающими решения, связаны с формированием у них четкого понимания ценности редких и находящихся под угрозой исчезновения видов (экологической, экономической и культурной), усвоением ключевых положений экологического права.

7. Просветительская работа с предпринимателями. Необходимо активно привлекать состоятельных людей к внебюджетному финансированию деятельности, направленной на сохранение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов, используя методы организации добровольной материальной поддержки социально значимой некоммерческой деятельности.

8. Просвещение и образование учащихся. Необходимо усилить природоохранные аспекты общего и экологического образования, формировать гуманное отношение детей к живой природе, организовывать их активного участие в природоохранных акциях. Для эффективной

работы с учащимися следует устанавливать тесные контакты школы с учреждениями дополнительного образования детей (дворцы и дома творчества детей и молодежи, станции юных натуралистов, школьные лесничества, клубы по интересам и т.п.), а также с зоопарками и ботаническими садами, домами природы и музеями, национальными парками и заповедниками. Повышению эффективности просвещения учащихся способствует проведение международных, всероссийских и региональных массовых природоохранных акций, конкурсов, фестивалей, выставок (например, Всероссийский фестиваль детского творчества и Конкурс по различным номинациям «Ускользящий мир», посвященный сохранению редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений России).

Реализация идеологического механизма проводится следующими **этапами**:

1. Социально-психологическое исследование понимания данной проблемы различными категориями населения и их отношения к окружающей среде;
2. Выбор приоритетных форм и методов работы с различными фокусными группами населения в зависимости от результатов исследования проблемы;
3. Методическая подготовка информации (как естественнонаучного, так и гуманитарного характера) о целесообразности охраны окружающей среды и необходимых для этого мерах с целью сообщения этой информации различным категориям населения;
4. Трансляция подготовленной информации по различным каналам (средства массовой информации, семинары для учителей, рабочие совещания руководителей, массовые акции для школьников и т.д.);
5. Оценка эффективности и коррекция тактики проводимой работы с помощью социально-психологического мониторинга.

Тактика организации деятельности определяется сложившейся социально-психологической ситуацией. Программа действий разрабатывается на основе стратегических позиций, и данных социально-психологического мониторинга отношения различных категорий населения к природе. Такой системный подход обеспечивает наиболее эффективную концентрацию эколого-просветительских ресурсов на избранных приоритетных направлениях работы.

Идеологический механизм охраны окружающей среды предполагает развитие **гражданского общества**. Основными задачами в данном случае являются государственное содействие экологизации гражданского общества, совершенствование законодательства для создания правовых условий, позволяющих гражданам участвовать в принятии и реализации экологически значимых решений, в том числе путем проведения опросов, общественных слушаний, общественных экспертиз и референдумов; обеспечение возможности прохождения альтернативной гражданской службы на объектах и в структурах, реализующих политику в области экологии; поддержка экологических общественных движений и благотворительной деятельности; создание условий для поддержания и развития традиционного экологически сбалансированного природопользования коренных малочисленных народов; совершенствование законодательства в целях развития общественного экологического контроля, в том числе общественных инспекций. Эта проблема всегда будет оставаться актуальной, особенно в настоящее время. И проблема на сегодняшний день – это не столько проблема нашего правосознания, сколько проблема самого отношения человека к окружающей его среде. Нигилизм по отношению к природе обусловлен, прежде всего, нашим нравственным сознанием, а правильнее сказать безнравственным. Эта проблема и должна решаться в первую очередь идеологическим воздействием на человека. А это в свою очередь задача не только юристов, но и представителей других специальностей.

Вопросы и задания для самопроверки:

1. Что означает понятие эколого-правовой механизм охраны окружающей среды? На какие элементы его принято подразделять?
2. Назовите виды и порядок платы за использование природных ресурсов и охрану окружающей среды.
3. Укажите цель платежей за использование природных ресурсов.

4. Перечислите какие виды налогов за пользование природными ресурсами установлены Налоговым кодексом РФ.

5. Каким образом и на основании каких норм взимается плата за негативное воздействие на окружающую среду? Соразмерна ли эта плата наносимому вреду окружающей природной среде?

6. Каким образом государство поощряет соблюдение законодательства в области охраны окружающей среды?

7. Какова роль института экологического страхования в реализации экономико-правового механизма охраны окружающей среды?

8. Охарактеризуйте идеологический механизм охраны окружающей среды.

Тема 6. Юридическая ответственность за экологические правонарушения. Понятие и виды экологического вреда. Способы его возмещения

Понятие и формы экологической ответственности.

Понятие и состав экологического правонарушения. Виды ответственности за экологические правонарушения.

Ответственность за экологические преступления.

Административная ответственность за экологические правонарушения. и порядок её применения.

Гражданско-правовая ответственность за экологические правонарушения.

Прекращение права специального природопользования как форма ответственности за экологические правонарушения.

Принципы экологических правонарушений и правовые меры их предупреждения.

Понятие и виды вреда природной среде.

Понятие экономического вреда.

Принципы возмещения вреда природной среде.

Возмещение вреда, причинённого источником повышенной экологической опасности.

Механизм возмещения вреда природной среде.

Порядок возмещения вреда, причинённого здоровью или имуществу граждан в результате неблагоприятного воздействия окружающей природной среды.

6.1. Экологическое правонарушение и юридическая ответственность за его совершение

В механизме правового обеспечения экологической безопасности, охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов значимое место занимает борьба с нарушениями экологического законодательства и особенно их предупреждения. Для этого действует так называемый институт юридической ответственности, закреплённый в российском законодательстве.

Российское государство усиливает свое внимание к проблеме укрепления экологического правопорядка. В Концепции национальной безопасности Российской Федерации среди важнейших поставлена задача по “обеспечению жизнедеятельности населения в техногенно безопасном и экологически чистом мире”. При этом особо отмечается, что обеспечение национальной безопасности в сфере экологии становится актуальным направлением деятельности государства и общества. В Уголовном кодексе РФ экологическим преступлениям посвящена целая глава (гл. 26). В ней содержатся 17 статей преступлений, отнесенных к разряду экологических (ст. 246-262). В КоАП РФ, существенным новшеством которого является возможность привлечения за правонарушения к административной ответственности юридических лиц, также имеется отдельная глава, посвящённая административным правонарушениям в области охраны окружающей природной среды и природопользования, содержащая 41 статью правонарушений.

Юридическая ответственность является следствием совершенного экологического правонарушения.

Экологическим правонарушением принято считать виновное, противоправное деяние (действие, бездействие), посягающее на установленный экологический правопорядок и причиняющее вред природной среде либо создающее реальную угрозу такого причинения.

Ответственности за экологические правонарушения посвящена глава XIV Федерального закона “Об охране окружающей среды” (ст. 75-80). В ст. 75 этого закона за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды установлено четыре вида ответственности - имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность.

Юридическим основанием привлечения к ответственности является наличие в деянии (действии, бездействии) правонарушителя состава экологического правонарушения, предусмотренного нормами права.

Состав правонарушения, в том числе и экологического, включает в себя четыре обязательных элемента (признака): объект, объективную сторону, субъективную сторону и субъект.

Объектом экологического правонарушения является совокупность общественных отношений по охране окружающей среды, рациональному природопользованию и обеспечению экологической безопасности.

В качестве объектов экологического правонарушения могут выступать отношения в сфере управления охраной окружающей среды и рационального природопользования, отношения в сфере установленного порядка использования природных ресурсов, отношения в сфере установленных правил охраны природных ресурсов и окружающей природной среды, отношения в сфере обеспечения экологической безопасности населения, отношения в сфере установленного режима особо охраняемых природных территорий и т.д.

Окружающая природная среда в целом и компоненты природной среды (земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный и животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство) могут являться **предметом** экологического правонарушения.

Объективная сторона экологического правонарушения характеризует внешнее выражение процесса незаконного посягательства на природную среду. В целом, ее образуют следующие признаки:

- 1) нарушение экологических правил путем деяния (действия, бездействия);
- 2) причинение вреда экологическим интересам личности, общества или государства либо создание реальной опасности такого вреда;
- 3) наличие причинной связи между экологически опасным деянием и наступившими последствиями в виде причинения вреда окружающей среде или здоровью человека.

По конструкции объективной стороны, составы экологических правонарушений подразделяются на формальные и материальные.

Формальными называются такие составы правонарушений, объективная сторона которых в законе характеризуется с помощью только одного признака - нарушение экологических правил путем деяния (действия, бездействия). **Материальные составы** – это составы, в объективную сторону которых законодатель включил в качестве обязательных все три выше перечисленных признака объективной стороны.

В предусмотренных законом случаях к объективной стороне относятся место, время, орудия и средства, способы, обстановка, способы совершения правонарушения (см., к примеру ст. 256 УК РФ, 8.26 КоАП РФ и т.п.).

С субъективной стороны могут иметь место две формы вины – умышленная или неосторожная. Признать лицо виновным – означает установление того, что экологическое правонарушение совершено либо умышленно, либо по неосторожности.

В Уголовном Кодексе РФ предусматривается деление умысла на прямой и косвенный (ст. 25 УК РФ), а неосторожности – на легкомыслие и небрежность (ст. 26 УК РФ). Формы вины в конкретных экологических преступлениях либо указывается в диспозициях статей, либо

подразумевается. Причем умышленная форма вины подразумевается во всех случаях, когда при описании преступления нет прямого указания на неосторожность (ч. 2 ст. 24 УК РФ).

В Кодексе РФ об административных правонарушениях указаны две формы вины, применяемые в отношении физических лиц, – административное правонарушение признается совершенным умышленно или по неосторожности (ст. 2.2 КоАП РФ).

Субъектами экологического правонарушения могут быть физические и юридические лица в зависимости от вида юридической ответственности.

Российская правовая система предусматривает четыре вида ответственности **физических лиц** за правонарушения - дисциплинарную (включая материальную), административную, гражданско-правовую (имущественную) и уголовную. **Юридические лица** (предприятия, учреждения и организации) привлекаются лишь к административной и гражданско-правовой ответственности.

Ответственность наступает в соответствии как с Федеральным законом “Об охране окружающей среды”, так и с иными законами - Трудовым кодексом Российской Федерации, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, Уголовным кодексом Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, другими актами трудового, административного, уголовного, гражданского законодательства. В гражданском праве в области имущественных отношений основным источником является Гражданский кодекс Российской Федерации.

Отнесение правонарушения к тем или иным видам зависит в основном от степени причиненного природе и обществу вреда, личности правонарушителя, иных обстоятельств дела, влияющих на уровень ответственности. В Уголовном кодексе Российской Федерации и в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях предусматриваются смягчающие и отягчающие обстоятельства, учитываемые при наказании. В определенной степени они имеются также в Трудовом кодексе Российской Федерации и Гражданском кодексе Российской Федерации.

6.1.1. В тех случаях, когда уничтожение или порча природных богатств носят систематический, злостный характер, виновные привлекаются к **уголовной ответственности** в соответствии с Уголовным кодексом РФ.

По современному российскому законодательству преступлением признается виновное общественно опасное деяние (действие или бездействие), запрещенное Уголовным кодексом РФ под угрозой наказания (ч. 1 ст. 14 УК РФ). При этом не является преступлением действие (бездействие), хотя формально и содержащее признаки какого-либо деяния, предусмотренного Уголовным кодексом РФ, но в силу малозначительности не представляющее общественной опасности (ч. 2 ст. 14 УК РФ).

Субъектом преступления является физическое лицо (человек), вменяемое и достигшее установленного законом возраста, с которого начинается уголовная ответственность. За экологические преступления уголовной ответственности подлежат лица, достигшие шестнадцатилетнего возраста ко времени совершения преступления (ст. 20 УК РФ).

Уголовная ответственность является важным элементом в системе мер правового обеспечения охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Действующее законодательство содержит группу норм, предусматривающих уголовную ответственность за экологические преступления.

Экологическое преступление - виновное общественно опасное деяние, посягающее на установленный в Российской Федерации экологический правопорядок, экологическую безопасность общества и причиняющее вред окружающей природной среде и здоровью человека (такое понятие было дано согласно ст. 85 Закона РСФСР “Об охране окружающей природной среды” (ныне утратившего силу в связи с принятием Федерального закона “Об охране окружающей среды”).

Уголовная ответственность определяется Уголовным кодексом Российской Федерации. Он включает главу 26 “Экологические преступления”, в которой содержится 17 статей преступлений (ст. 246-262).

Все эти составы можно классифицировать в зависимости от объекта посягательства на следующие виды:

1. Экологические преступления общего характера (без указания конкретного объекта окружающей среды): ст. 246 - 249 УК РФ.

2. Экологические преступления с указанием природного объекта, которые в свою очередь подразделяются:

на основные природные объекты (загрязнение вод, атмосферы, морской среды, нарушение законодательства РФ о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне РФ, порча земли и нарушение правил охраны и использования недр) - ст. 250-255 УК РФ;

в области охраны и рационального использования животного мира (фауны) и растительного мира (флоры) - ст. 256 - 262 УК РФ.

Помимо перечисленных статей главы “Экологические преступления”, существуют статьи и в других главах Уголовного кодекса РФ, связанные с элементами окружающей природной среды. В главе “Преступления против мира и безопасности человечества” введен совершенно новый состав преступления “экоцид” (ст. 358). Диспозиция данной статьи предусматривает “массовое уничтожение растительного или животного мира, отравление атмосферы или водных ресурсов, а также совершение действий, способных вызвать экологическую катастрофу”. В главу “Преступления против здоровья населения и общественной нравственности” также включены смежные с экологическим составы преступлений: ст. 234 (незаконный оборот сильнодействующих или ядовитых веществ в целях сбыта), ст. 236 (нарушение санитарно-эпидемиологических правил), ст. 237 (сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей), ст. 238 (производство, хранение, перевозка либо сбыт товаров и продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающим требованиям безопасности), ст. 243 УК РФ (уничтожение или повреждение памятников истории и культуры).

И, наконец, в главе “Преступления против общественной безопасности” имеются составы преступлений, которые правомерно назвать экологическими: ст. 215 (нарушение правил безопасности на объектах атомной энергетики), ст. 215.2 (приведение в негодность объектов жизнеобеспечения), 216 (нарушение правил безопасности при ведении горных, строительных или иных работ), ст. 217 (нарушение правил безопасности на взрывоопасных объектах), ст. 219 (нарушение правил пожарной безопасности) и ст. 220 УК РФ (незаконное обращение с ядерными материалами или радиоактивными веществами).

Безусловно, перечисленные нормы не охватывают всех возможных противоправных посягательств на окружающую среду. Следует отметить, что не все экологические правонарушения и преступления выделены по признакам в статьях, посвященных экологическому законодательству. Поэтому следует иметь в виду, что целый ряд статей как Уголовного кодекса РФ, так и КоАП РФ регламентирует ответственность за совершение определенных действий, последствия которых могут иметь экологическое значение, хотя в диспозиции об этом не упоминается.

6.1.2. Административная ответственность является наиболее часто применяемым видом юридической ответственности за нарушения экологического законодательства. В соответствии со ст. 2.1 КоАП РФ **экологическим 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. Причем в ст. 2.1 КоАП РФ законодатели четко определили, что на федеральном уровне только Кодекс РФ об административных правонарушениях содержит нормы административной ответственности за экологические правонарушения. В связи с принятием нового КоАП РФ были отменены ряд статей действующих федеральных законов, в которых имелись конкретные составы административных правонарушений с указанием административных взысканий в виде предупреждения и штрафа.

К примеру, Федеральным законом РФ от 30 декабря 2001 г. "О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" признаны утратившими силу с 1 июля 2002 г.:

пункт 1 статьи 36 Федерального закона РФ от 14 марта 1995 года "Об особо охраняемых природных территориях";

статья 62 Федерального закона РФ от 21 ноября 1995 года "Об использовании атомной энергии";

пункты 2 и 4 статьи 66, пункт 2 статьи 73 Градостроительного кодекса Российской Федерации;

статья 56 Федерального закона РФ от 30 марта 1999 года "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" и др.

Существенной новеллой КоАП РФ является привлечение к административной ответственности юридических лиц. До его принятия юридических лиц возможно было привлечь к административной ответственности рядом законодательных актов субъектов Российской Федерации.

Известно, что в процессе работы над проектом КоАП РФ вопрос включения в институт административной ответственности юридических лиц был довольно дискуссионным. В конечном итоге и теоретики, и практики, которые участвовали в разработке кодекса, пришли к единому мнению о необходимости привлечения юридических лиц к ответственности за административные правонарушения.

Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению (ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ).

В ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ указано, что назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

Административная ответственность за совершение экологических правонарушений помимо главы 8 Кодекса об административных правонарушениях РФ предусмотрена Федеральным законом "Об охране окружающей среды" (ст. 75), Федеральным законом "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" (ст. 55), Земельным кодексом РФ от 25 октября 2001 г. (ст. 74), Лесным кодексом РФ, Водным кодексом РФ, Законом РФ "О недрах" (ст. 49), Федеральным законом "Об охране атмосферного воздуха" (ст. 31), Федеральным законом "О животном мире" (ст. 55) и др. В указанных статьях федеральных законов перечислены либо виды юридической ответственности, в том числе и административная, за нарушение экологического законодательства, либо указаны составы экологических правонарушений, которые содержат отсылочные и бланкетные нормы права.

Кодекс РФ об административных правонарушениях группирует экологические правонарушения в главе 8 "Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования". Здесь предусматривается ответственность за несоблюдение общих экологических требований (ст. 8.1 - 8.5), порчу земель и иные земельные нарушения (ст. 8.6 - 8.8). Статьи 8.9 - 8.11 посвящены нарушениям требований по охране недр и гидроминеральных ресурсов. Нарушения правил охраны водных ресурсов, водопользования предусматриваются в ст. 8.12 - 8.15 КоАП РФ.

Статьи 8.16 - 8.20 предусматривают административную ответственность за нарушение экологического законодательства во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

Ряд норм направлен на охрану атмосферного воздуха - выброс вредных веществ в атмосферу, выпуск в эксплуатацию и эксплуатация механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума (ст. 8.21-8.23).

Значительная часть административных правонарушений затрагивает такой объект окружающей среды, как леса: нарушение правил лесопользования, незаконная порубка деревьев, уничтожение мест обитания животных, нарушение требований к охране лесов (ст. 8.24 - 8.32).

Статьи 8.33 - 8.38 КоАП РФ посвящены охране животного мира и растений.

Охрана и использование природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях урегулирована административной ответственностью за нарушение соответствующего режима или иных правил охраны, предусмотренных ст. 8.39 КоАП РФ.

Статья 8.40 предусматривает административную ответственность за нарушение экологических требований при осуществлении работ в области гидрометеорологии, мониторинга загрязнения окружающей среды и др.

Статья 8.41 устанавливает административную ответственность за невнесение в установленные сроки платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Административная ответственность за нарушение экологического законодательства в соответствии со ст. 72 (п. “к”) Конституции РФ и со ст. 2.1 КоАП РФ может быть установлена и соответствующим законодательством субъектов Российской Федерации. К примеру, в г. Москве действует Кодекс города Москвы об административных правонарушениях, предусматривающий административную ответственность за экологические правонарушения.

Значительное место среди мер административного принуждения за нарушение экологического законодательства занимают административные наказания, посредством которых обеспечивается борьба с наиболее распространенными правонарушениями в области охраны окружающей среды.

За совершение административных правонарушений могут устанавливаться и применяться следующие административные наказания (ст. 3.2 КоАП РФ):

- 1) предупреждение;
- 2) административный штраф;
- 3) возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- 4) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- 5) лишение специального права, предоставленного физическому лицу (напр., права эксплуатации транспортного средства, права охоты и т.д.);
- 6) административный арест;
- 7) административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
- 8) дисквалификация;
- 9) административное приостановление деятельности.

Причем в отношении юридического лица могут применяться административные наказания, перечисленные в п. 1 – 4, 9.

Наиболее распространенной мерой административного пресечения является привлечение виновных к административной ответственности, как правило, путем взыскания административного штрафа с правонарушителей. Целью взыскания административного штрафа с нарушителей правил охраны окружающей среды является: прекращение их противоправного поведения.

В целях охраны атмосферного воздуха и борьбы с шумом применяется такая мера административного пресечения, как запрещение эксплуатации транспорта с повышенным задымлением или с повышенными шумами.

КоАП РФ определены органы, уполномоченные рассматривать дела об экологических правонарушениях, которые будут указаны в постатейном комментарии к кодексу.

Протоколы об экологических правонарушениях, предусмотренных в КоАП РФ, вправе составлять должностные лица федеральных органов исполнительной власти, их учреждений, структурных подразделений и территориальных органов, а также иных государственных органов в соответствии с задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

6.1.3. Дисциплинарную ответственность за экологические проступки несут работники предприятий, учреждений, организаций в соответствии с положениями, уставами, правилами внутреннего трудового распорядка и другими нормативными актами.

Статьей 192 Трудового кодекса РФ от 30 декабря 2001 г. (в действ. ред.) установлено, что 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 основаниям.

Кроме того, федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине для отдельных категорий работников могут быть предусмотрены также и другие дисциплинарные взыскания. При этом не допускается применение дисциплинарных взысканий, не предусмотренных федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине.

Порядок применения дисциплинарных взысканий определяется трудовым законодательством (ст. 193 ТК РФ). До применения дисциплинарного взыскания работодатель должен затребовать от работника объяснение в письменной форме. В случае отказа работника дать указанное объяснение составляется соответствующий акт. Отказ работника дать объяснение не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания.

Дисциплинарное взыскание применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка, не считая времени болезни работника, пребывания его в отпуске, а также времени, необходимого на учет мнения представительного органа работников. Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения проступка, а по результатам ревизии, проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки - позднее двух лет со дня его совершения. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

Приказ (распоряжение) работодателя о применении дисциплинарного взыскания объявляется работнику под расписку в течение трех рабочих дней со дня его издания. В случае отказа работника подписать указанный приказ (распоряжение) составляется соответствующий акт.

Дисциплинарное взыскание может быть обжаловано работником в государственные инспекции труда или органы по рассмотрению индивидуальных трудовых споров.

В соответствии с трудовым законодательством за экологические правонарушения предусмотрена и **материальная ответственность** – это имущественная ответственность работников, по вине которых предприятие, учреждение, организация понесли расходы по возмещению вреда, причиненного экологическим правонарушением.

Подробно порядок и условия материальной ответственности рабочих и служащих регламентированы трудовым законодательством. Так, материальной ответственности сторон трудового договора посвящен раздел XI Трудового кодекса РФ. В соответствии со ст. 232 сторона трудового договора (в данном случае работник), причинившая ущерб другой стороне, возмещает этот ущерб в соответствии с ТК РФ и иными федеральными законами.

Трудовым договором или заключаемыми в письменной форме соглашениями, прилагаемыми к нему, может конкретизироваться материальная ответственность сторон этого договора.

Расторжение трудового договора после причинения ущерба не влечет за собой освобождения стороны этого договора от материальной ответственности.

Материальная ответственность за нарушения экологического законодательства наступает наряду с привлечением нарушителя к любым иным видам ответственности (дисциплинарной, административной или уголовной ответственности). Материальная ответственность стороны трудового договора наступает за ущерб, причиненный ею другой стороне этого договора в результате ее виновного противоправного поведения (действий или бездействия) (ст. 233 ТК РФ). Работник обязан возместить работодателю причиненный ему прямой действительный ущерб (ст. 238 ТК РФ). Под прямым действительным ущербом понимается реальное уменьшение наличного имущества работодателя или ухудшение состояния указанного имущества, а также необходимость для работодателя произвести затраты либо излишние выплаты на приобретение или восстановление имущества.

Установление размеров материальной ответственности работников за ущерб определяется в соответствии со ст. 241-250 ТК РФ.

6.1.4. Гражданско-правовая (имущественная) ответственность наступает в тех случаях, когда в результате несоблюдения соответствующих норм и правил причиняется вред окружающей природной среде, предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам. Такую ответственность несут как юридические, так и физические лица. В соответствии с Гражданским кодексом РФ имущественный вред возмещается виновной стороной в полном объеме (ст. 1064 ГК РФ).

Возмещение вреда производится добровольно или по решению суда либо арбитражного суда. При этом ущерб подлежит возмещению понесшей его стороне, в том числе и гражданам (их имуществу, собственности, здоровью). С согласия сторон или по решению суда вред может быть возмещен путем возложения на ответчика обязанности по восстановлению окружающей природной среды за счет его сил и средств. Например, проведение дезактивации зараженного участка местности, вывоз токсичных отходов производство в предназначенное для их захоронения или утилизации места и т.п.

Вред, причиненный природным объектам и комплексам, подлежит возмещению в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками, а при их отсутствии - по фактическим затратам на восстановление.

В соответствии с ч. 3 ст. 78 Федерального закона “Об охране окружающей среды” иски о компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением экологического законодательства могут быть предъявлены в суд или арбитражный суд в течение *двадцати лет*.

6.2. Возмещение вреда окружающей среде

6.2.1. Понятие, виды и формы вреда окружающей среде

К юридическим средствам возмещения вреда окружающей среде относится **гражданско-правовая ответственность (ГПО)**. Она наступает по факту правонарушения, т.е. виновного и противоправного поведения. Основная функция ГПО состоит в восстановлении нарушенного состояния природной среды и возмещении причиненного ущерба. Таким образом, для решения вопроса возмещения природе вреда используют нормы гражданского законодательства.

На требования о возмещении вреда природной среде распространяются общие основания ГПО, среди которых основополагающее значение имеют вина и противоправность поведения. Причинивший вред обязан его возместить, если не докажет, что вред причинен не по его вине. Вред природной среде с точки зрения последствий можно разделить на вред экономический и вред экологический.

Понятие экономического вреда. Причиняется экономическим интересам природопользователя. Он может выражаться в потерях товарной продукции природы, упущенной выгоде, вынужденных расходах на восстановление имущества и нарушенного состояния природной среды.

Вред экологический нарушает экологические интересы общества в здоровой, благоприятной для жизни, окружающей среде.

Материальным объектом причинения вреда является качество окружающей среды, состояние ее экологических систем, те обменные процессы, которые протекают в биосфере. Вред природной среде причиняется как в результате правомерной (т.е. разрешенной государством) деятельности, так и вследствие нарушения природоохранительного законодательства (экологического правонарушения). Соответственно этому ответственность причинителя вреда может быть эколого-экономической или эколого-правовой.

Эколого-экономическая ответственность причинителя вреда - это ответственность за правомерный, разрешенный, вынужденный по объективным обстоятельствам вред. Она наступает по самому факту причинения вреда независимо от наличия вины в действиях причинителя вреда. А юридическая ответственность наступает при нарушении природоохранительного законодательства. Ее основанием является факт совершения экологического вреда, а не факт возникновения вреда.

Экологический вред выражается в разрыве естественных связей в природе. Невозможно возполнить в денежном эквиваленте ущерб, причиненный окружающей среде (невозполнимый

вред), а возмещение вреда в природе возможно лишь частично, т.е. такое возмещение носит условный характер, поскольку объекты природы не имеют стоимости (относительно возполнимый вред). В денежной сумме оценивается лишь то, что, как правило, нельзя возполнить в природе (фактический возполнимый вред).

Виды объектов экологического вреда:

окружающая среда - антропогенный вред;

здоровье человека - физиологический вред;

будущее поколение человечества - генетический вред.

Формы вреда:

экологический вред: любые неблагоприятные последствия (материальные и нематериальные), вызванные нарушением экологического законодательства;

ущерб (реальные и предполагаемые потери количества или качества окружающей среды);

убытки (экономически невыгодные для природопользователя последствия потерь) в виде: расходов на восстановление прежнего состояния окружающей среды, утраты с/х продукции, рыбных запасов и т.д.; потери товарной продукции (имущества); упущенной выгоды, недополученных доходов.

Экологический вред проявляется в:

порче - нерациональном использовании, ведущем к потерям качественных и количественных характеристик природных объектов

загрязнении - любом изменении физико-химического состава любым способом и в любой степени

истощении - уменьшении полезных природных свойств

повреждении - частичном приведении в негодность по качеству и количеству

уничтожении - полном качественном и количественном приведении в негодность.

Способы (случаи) возникновения вреда:

негативное воздействие последствий аварий и катастроф на объекты природной среды

негативное воздействие загрязненных природных объектов с причинением вреда жизни и здоровью (нематериальным благам) физических лиц и имуществу юридических лиц.

В процедуры защиты прав лиц при причинении им экологического вреда входит:

1. Страхование ответственности за вред, причиненный собственнику природного объекта загрязнением этого объекта (имущественное страхование) или здоровью и имущественным интересам физических и юридических лиц вследствие негативного воздействия загрязненных природных объектов (экологическое страхование).

2. Обращение собственника природного объекта к предприятию-загрязнителю с требованием возместить вред, причиненный загрязнением природного объекта.

3. Обращение физических и (или) юридических лиц к специально уполномоченным органам в области ООПС или природоохранную прокуратуру с просьбой о защите их нарушенных прав.

4. Обращение в суд с иском к предприятию-загрязнителю или к собственнику природного ресурса.

5. Обращение специально уполномоченных органов или органов природоохранных прокуратур в суд для защиты прав физических или юридических лиц.

6.2.2. Порядок возмещения экологического вреда (ущерба, оцениваемого в денежном выражении) имеет следующие формы:

судебный и внесудебный (в административном порядке, через страховые выплаты, единовременное экологическое пособие, экологические льготы населению);

добровольно и принудительно;

установленным способом (по таксам, по методикам исчисления ущерба, по фактическим затратам на восстановление потерь в природной среде;

в смешанном (комбинированном) порядке.

Понятие «вред природной среде» включает в себя прямой и косвенный ущерб, а также убыток.

Ущерб - это выражение в денежной форме результатов вредного воздействия на окружающую среду.

Убыток - материальные потери и финансовые издержки (прямые и косвенные) природопользователей (граждан, предприятий, учреждений и организаций), возникающие в результате:

ликвидации экологических последствий аварии и восстановления нарушенного состояния окружающей среды;

потери здоровья, порчи имущества и продукции природопользователей;

упущенной выгоды от изменения состояния ОС и природных ресурсов и т.п.

Вред, нанесенный ОС, **оценивается** на основе фактически установленного, инструментально измеренного и документально подтвержденного негативного воздействия на окружающую среду.

Величина компенсации ущерба, наносимого негативным воздействием на окружающую среду, определяется как сумма ущербов, причиненных различным природным ресурсам, но может быть определена и по одному из них.

Исчисление ущерба и убытков осуществляется на основании действующей нормативно-методической документации, кадастровой оценки природных ресурсов, а также такс для исчисления размера взыскания за ущерб растительному и животному миру.

Возмещение вреда потерпевшей стороне может осуществляться в натуральной и стоимостной **формах** за счет собственных средств виновника или средств страховых организаций, осуществляющих экологическое страхование.

К *натуральным формам* относятся меры: по восстановлению эквивалента утраченного количества и качества природного ресурса, предоставлению равноценного природного ресурса взамен утраченного, восстановлению природного ресурса до исходного состояния на момент нанесения вреда, выделению заменяющих объектов, материалов, технологий, оборудования..., строительству сооружений и объектов по воспроизводству и восстановлению утраченного.

К *стоимостным формам* возмещения вреда относятся: предоставление финансовых средств для восстановления нарушенного состояния окружающей среды до исходного, финансирование мероприятий по воспроизводству природных ресурсов, финансовое обеспечение мер по возмещению вреда, включая упущенную выгоду, компенсация иных дополнительных затрат в связи с восстановлением природного ресурса.

Принципы основаны на ГПО. Это всеобщая обязанность причинителя возместить причиненный вред, это принцип полного возмещения, это принцип ответственности юридических лиц и граждан, принцип солидарной ответственности при совместном причинении вреда.

6.2.3. Порядок возмещения вреда, причинённого здоровью или имуществу граждан в результате неблагоприятного воздействия окружающей среды.

Под неблагоприятным воздействием окружающей среды понимается антропогенное воздействие, т.е. воздействие, осуществляемое хозяйственной или иной деятельностью человека.

Компенсация ущерба населению, вызванного стихийными бедствиями, авариями и катастрофами, регулируется другим законодательством.

Согласно законодательству вред, причиненный здоровью граждан в результате неблагоприятного воздействия окружающей среды, вызванного деятельностью предприятий или отдельных граждан, подлежит возмещению в полном объеме.

А в соответствии с нормами гражданского законодательства возмещению подлежит лишь та часть ущерба, которая оценивается в деньгах. Как правило, это экономический вред.

Экологический вред человеку (здоровье, смерть, дефекты генетического характера) не оцениваются и остается тем грузом, которое несет общество.

Право на предъявление иска к причинителю вреда о возмещении ущерба здоровью граждан имеют сами потерпевшие, или их законные представители. Иск может быть предъявлен в интересах граждан прокурором, органами МПР и экологии России, общественными объединениями граждан.

Вопросы и задания для самопроверки:

1. Что означают понятия экологические правонарушения и юридическая ответственность за них?
2. Назовите виды ответственности за экологические правонарушения.
3. Охарактеризуйте административную и уголовную ответственность за экологические правонарушения.
4. Перечислите элементы состава экологического преступления и дайте их краткую характеристику.
5. Что такое экологический вред?
6. Перечислите виды и формы вреда.
7. Каков порядок возмещения экологического вреда?
8. Охарактеризуйте формы возмещения вреда.

Часть вторая. Особенная часть курса экологического права

Тема 7. Правовая охрана окружающей среды в промышленности, энергетике, военной деятельности и в сельском хозяйстве. Эколоγο-правовые требования в городских и сельских поселениях

Основные проблемы окружающей среды в промышленности.

Экологические требования при размещении, проектировании и строительстве промышленных объектов. Экологические требования, предъявляемые в процессе эксплуатации промышленных объектов. Экологическая паспортизация промышленных предприятий. Правовое регулирование размещения промышленных отходов. Экологические требования к размещению и эксплуатации энергетических объектов. Экологические требования к военным и оборонным объектам.

Основные направления охраны окружающей природной среды в сельском хозяйстве на современном этапе его развития.

Правовые меры охраны земель сельскохозяйственного назначения от загрязнения, истощения, нерационального использования. Понятие мелиорации и экологические требования при проведении мелиоративных работ. Правомочия землепользователей по проведению мелиоративных работ на их земельных участках.

Виды поселений по российскому законодательству. Эколоγο-правовые требования в градостроительстве.

7.1. Основные проблемы окружающей среды в промышленности. Экологические требования при размещении, проектировании, строительстве и эксплуатации промышленных объектов

Различают непосредственные, перспективные и конечные цели охраны окружающей среды в промышленности. Непосредственная заключается в сохранении и оздоровлении окружающей среды в процессе экономического развития, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений. Перспективная цель - организация безотходного производства в промышленности. Конечная - обеспечение экологизации всей производственно-хозяйственной деятельности, принцип сочетания экономических и экологических интересов.

Требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности установлены главой VII Федерального закона «Об охране окружающей среды». 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.

Нарушение требований в области охраны окружающей среды влечет за собой приостановление по решению суда размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов.

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.

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.

Ввод в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов осуществляется при условии выполнения в полном объеме предусмотренных проектной документацией мероприятий по охране окружающей среды. Законом установлено, что запрещается ввод в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, не оснащенных техническими средствами и технологиями обезвреживания и безопасного размещения отходов производства и потребления, обезвреживания выбросов и сбросов загрязняющих веществ, 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.

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. При этом, перепрофилирование функций зданий, строений, сооружений и иных объектов осуществляется в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, жилищным законодательством.

В Федеральном законе “Об экологической экспертизе” установлена презумпция потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной деятельности (ст.3). Предприятие, потребляющее природные ресурсы и размещающее в окружающей природной среде попутные продукты, приводит к ухудшению экологических и санитарно-эпидемиологических условий жизни человека.

С данной позиции экологическая экспертиза выступает как гарантия права человека на благоприятную окружающую среду.

До 2005 года проведению обязательной государственной экспертизы подлежали технико-экономические обоснования и проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации организаций и иных объектов хозяйственной деятельности независимо от их сметной стоимости, ведомственной принадлежности и форм собственности. Положительное решение экологической экспертизы представляло собой необходимую предпосылку начала любой не запрещенной законом предпринимательской деятельности. Выводы экологической экспертизы обладали силой надведомственного нормативного акта и были обязательны к исполнению. Начало хозяйственной деятельности без положительного заключения экологической экспертизы, как и осуществление намеченной хозяйственной деятельности, не соответствующей документации, на основании которой было получено положительное решение экологической экспертизы, являлось нарушением требований экологического законодательства и преследовалось по закону. Действенной юридической гарантией соблюдения на практике ранее действовавшей нормы было наделение федерального

органа, специально уполномоченного в области экологической экспертизы, правом направлять в банковские организации представления о приостановлении (прекращении) финансирования, кредитования и других финансовых операций в отношении объектов экологической экспертизы, не получивших положительного заключения экспертной комиссии⁴⁵.

В настоящее время в соответствии со ст. 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ для осуществления застройщиком права строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также для их капитального ремонта, за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ, необходимо наличие разрешения на строительство. Разрешение на строительство представляет собой документ, подтверждающий соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка. Выдача разрешения на строительство не требуется в установленных законодательством случаях, например для строительства гаража на земельном участке, предоставленном физическому лицу, или строительства на земельном участке, предоставленном для ведения садоводства, дачного хозяйства, строительства, реконструкции объектов, не являющихся объектами капитального строительства. При этом объектом капитального строительства являются здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено, за исключением временных построек, киосков, навесов и других подобных построек.

Разрешение на строительство является документом, удостоверяющим право застройщика как на строительство, так и на реконструкцию здания, строения и сооружения, а также их ремонт. Разрешение на строительство должно выдаваться только при наличии правоудостоверяющих документов на земельные участки и при наличии утвержденной проектной документации. Как выбор мест размещения зданий, строений, сооружений и иных объектов, так и проекты строительства и реконструкции осуществляются и утверждаются только при наличии *положительного заключения государственной экспертизы проектной документации*.

Постановлением Правительства РФ от 5 марта 2007 г. № 145 (в ред. Постановлений Правительства РФ от 29.12.2007 № 970, от 07.11.2008 № 821) утверждено Положение об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий. Положение определяет порядок организации и проведения в Российской Федерации государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, а также порядок определения размера платы за проведение государственной экспертизы, а также порядок взимания этой платы.

Предметом государственной экспертизы проектной документации является оценка ее соответствия требованиям технических регламентов, в том числе санитарно-эпидемиологическим, экологическим требованиям, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности, а также результатам инженерных изысканий. Предметом государственной экспертизы результатов инженерных изысканий является оценка их соответствия требованиям технических регламентов. Срок проведения государственной экспертизы не должен превышать 3 месяца.

До вступления в силу в установленном порядке технических регламентов по организации территории, размещению, проектированию, строительству и эксплуатации зданий, строений, сооружений проводится проверка соответствия проектной документации и результатов инженерных изысканий требованиям законодательства, нормативным техническим документам в части, не противоречащей Федеральному закону "О техническом регулировании" и Градостроительному кодексу Российской Федерации.

Результатом государственной экспертизы является заключение: положительное или отрицательное. Проектная документация не может быть утверждена застройщиком или заказчиком при наличии отрицательного заключения государственной экспертизы проектной документации.

И, наконец, отдельно следует подчеркнуть важность вопроса о промышленной безопасности и необходимость знания соответствующей классификации опасных

⁴⁵ См.: ст.7 Федерального закона РФ "Об экологической экспертизе" (утратила силу).

производственных объектов. Вопросы предупреждения аварий на относящихся к категории опасных производственных объектах регулирует, и, следовательно, способствует предупреждению экологических преступлений Федеральный закон “О промышленной безопасности опасных производственных объектов”⁴⁶. Кроме того, в законе приведены критерии категорированности опасных объектов на основании Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий, подписанной в ООН еще в 1992 году 72 странами, в том числе и Россией.

Опасные производственные объекты определяются по наличию на них опасных веществ в определенном количестве, а также использованию сложных технических устройств, ведению горных работ и работ в подземных условиях. Критерии отнесения объектов к опасным представлены в приложениях к закону.

В законе отмечается, что одним из основных элементов регулирования промышленной безопасности является лицензирование деятельности. Лицензии выдаются федеральным органом исполнительной власти и являются официальным разрешительным документом, удостоверяющим право владельца на проведение определенного вида промышленной деятельности. Для выдачи лицензии на эксплуатацию опасного производственного объекта заявитель должен представить акт приемки опасного производственного объекта в эксплуатацию или положительное заключение экспертизы промышленной безопасности, а также договор страхования ответственности за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц и окружающей природной среде в случае аварии на производственном объекте.

Для категории наиболее опасных объектов, определенных законом, информация об их технических и организационных особенностях, об анализе опасностей и принятых предпринимателем мер по предотвращению аварий на них представляется в виде Декларации промышленной безопасности. В Декларации характеризуется степень безопасности промышленного производства на этапах его ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации. Помимо этого Декларация должна содержать информационный лист безопасности о предприятии и об опасностях, которые оно представляет для населения и окружающей природной среды. Право получить этот информационный лист, а в случае необходимости и Декларацию безопасности, имеет каждый.

Существует порядок разработки Декларации безопасности промышленного объекта в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 1 июля 1995 года № 675 “О декларации безопасности промышленного объекта РФ”. Декларация разрабатывается предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовой формы для проектируемых и действующих промышленных объектов. Она разрабатывается в составе проектной документации на строительство, расширение, реконструкцию, капитальный ремонт, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта. После этого Декларация проходит экспертизу промышленной безопасности в установленном порядке.

Она утверждается руководителем организации, эксплуатирующей опасный производственный объект. Он же несет ответственность за полноту и достоверность представленной в ней информации.

Декларация промышленной безопасности представляется органам государственной власти (в первую очередь, в МЧС России) и органу местного самоуправления, на территории которого расположен декларируемый промышленный объект. Первый экземпляр декларации хранится в организации, утвердившей декларацию.

При этом, проектная документация на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт опасного производственного объекта, содержащая Декларацию промышленной безопасности, подлежит государственной экспертизе в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности.

Не менее важными принципами регулирования промышленной безопасности, содержащимися в Федеральном законе “О промышленной безопасности опасных

⁴⁶ См.: Федеральный закон от 21.07.1997 N 116-ФЗ (ред. от 18.12.2006) "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" // СЗ РФ, 28.07.1997, N 30, ст. 3588.

производственных объектов”, являются требования сертификации оборудования. Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере промышленной безопасности, является Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

7.2. Правовое регулирование размещения промышленных отходов

Переработка, утилизация и захоронение *промышленных и бытовых отходов* является одной из приоритетных экологических проблем крупных городов.

Информацию об объемах образования, использования, обезвреживания и размещения токсичных отходов в РФ, в субъектах РФ и на предприятиях различных отраслей экономики можно найти в годовой форме статистической отчетности Федеральной службы государственной статистики. По данным Доклада о состоянии окружающей среды в 2007 году проблемы, связанные с образованием, обезвреживанием и переработкой отходов производства и потребления, актуальны для всех субъектов Российской Федерации. При росте числа отчитывающихся предприятий с 2002 г. по 2007 г. в 2,2 раза количество образовавшихся отходов выросло в 1,9 раза. Средний показатель использования и обезвреживания отходов, в последние годы постоянно уменьшавшийся, в 2007 г. увеличился до 57,9%.

На конец 2007 г. на территориях, принадлежащих предприятиям, размещено 26,7 млрд. т отходов, из которых 44,5% приходится на Кемеровскую область. Следовательно, на каждого гражданина РФ приходится примерно по 188 тонн промышленных отходов. Однако, значительная часть этих отходов являются неопасными (V класс) и представляют собой отвалы горных пород.

В России основными документами, определяющие правовые основы обращения с отходами являются: Федеральный закон «Об охране окружающей среды», Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», Федеральный классификационный каталог отходов, утвержденный Приказом МПР России от 02.12.2002 № 786, Межгосударственный стандарт ГОСТ 30772-2001 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения».

Регулирование в области импорта/экспорта и транзита опасных отходов ведется в соответствии с обязательствами РФ по выполнению требований Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением⁴⁷, которая была ратифицирована Федеральным законом от 25 ноября 1994 года N 49-ФЗ.

К **опасным отходам** относятся непригодные для производства продукции либо утратившие свои потребительские свойства виды сырья, его неупотребимые остатки, изделия, продукты или возникающие в ходе технологических процессов твердые, жидкие, пасто-, газо- и парообразные вещества и энергия, способные вызвать отравление или иное поражение живых существ и среды их обитания.

Опасные отходы разделяются на токсичные (ядовитые), радиоактивные и иные.

Статья 3 Федерального закона "Об использовании атомной энергии" определяет **радиоактивные отходы** как ядерные материалы и радиоактивные вещества, дальнейшее использование которых не предусматривается. При этом под ядерными понимаются материалы, содержащие или способные воспроизвести делящиеся (расщепляющиеся) ядерные вещества, а под радиоактивными веществами - не относящиеся к ядерным материалам вещества, испускающие ионизирующее излучение. В понятие радиоактивных отходов включаются не только не подлежащие дальнейшему использованию вещества и материалы, но и те изделия, оборудование, объекты биологического происхождения, в которых содержание радионуклидов превышает уровни, установленные нормативными актами. Они образуются при добыче и переработке радиоактивных руд, изготовлении ядерного топлива, в процессе производства энергии на атомных электростанциях, при переработке отработавшего ядерного топлива, при производстве оружейных ядерных материалов, в процессе эксплуатации и утилизации кораблей и судов с транспортными ядерными энергетическими установками, при проведении научно-

⁴⁷ См.: Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (Базель, 23 марта 1990 г.).

исследовательских работ с использованием радиоактивных веществ и делящихся материалов, при использовании радионуклидов в медицине, науке, технике, а также при подземных ядерных взрывах. **Токсичные отходы** - это не подвергающиеся утилизации в процессе производства продукты, изделия, виды сырья, содержащие токсичные (ядовитые) вещества. Действующее экологическое законодательство содержит в различных нормативно-правовых актах весьма широкий круг правил обращения с радиоактивными, бактериологическими, химическими веществами и отходами.

Общие правила сформулированы в Федеральном законе "Об охране окружающей среды". Отходы производства и потребления, в том числе радиоактивные отходы, подлежат сбору, использованию, 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 и радиоактивных отходов в Российскую Федерацию в целях их захоронения и обезвреживания.

Специальные правила - в подзаконных актах (в постановлениях Правительства: от 22 июля 1992 г. № 505, утвердившем "Порядок инвентаризации мест и объектов добычи, транспортировки, переработки, использования, сбора, хранения и захоронения радиоактивных веществ и источников ионизирующего излучения на территории Российской Федерации", от 12 ноября 1992 г. № 869 (в действ. ред.) "О государственной регистрации потенциально опасных химических и биологических веществ" и др.; санитарных правилах, например таких, как "Санитарные правила о порядке накопления, транспортировки, обезвреживания и захоронения токсичных промышленных отходов" и СНиП 2.01.28 - 85 "Полигоны по обезвреживанию и захоронению токсичных промышленных отходов. Основные положения по проектированию» и т. п.).

Деятельность по обращению с опасными отходами подлежит лицензированию. Обязательным условием лицензирования деятельности по обращению с опасными отходами является соблюдение требований охраны здоровья человека и охраны окружающей природной среды.

Порядок лицензирования деятельности по обращению с опасными отходами определен Правительством Российской Федерации. Ныне действующий порядок лицензирования деятельности, в процессе которой образуются опасные отходы, а также деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию и размещению опасных отходов установлен Положением о лицензировании деятельности по обращению с опасными отходами, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 26 августа 2006 г. № 524 (в действ. ред.). Этим Положением определены органы, уполномоченные на ведение лицензирования деятельности по обращению с опасными отходами. Такими органами являются Министерство природных ресурсов и экологии России и его территориальные органы, которые выдают лицензии на деятельность по обращению с опасными отходами юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим деятельность на всей территории Российской Федерации и на территориях субъектов Российской Федерации.

Опасные отходы в зависимости от степени их вредного воздействия на окружающую природную среду (далее - ОПС) и здоровье человека подразделяются на классы опасности в соответствии с критериями (см. таблицу 1), установленными специально уполномоченными

федеральными органами исполнительной власти в области обращения с отходами в соответствии со своей компетенцией, в соответствии с Приказом МПР России от 15.06.2001 г. № 511.

Таблица 1

№ п/п	СТЕПЕНЬ вредного воздействия опасных отходов на ОПС	КРИТЕРИИ отнесения опасных отходов к классу опасности для ОПС	КЛАСС ОПАСНОСТИ отхода для ОПС
1.	ОЧЕНЬ ВЫСОКАЯ	Экологическая система необратимо нарушена. Период восстановления отсутствует	I КЛАСС ЧРЕЗВЫЧАЙНО ОПАСНЫЕ
2.	ВЫСОКАЯ	Экологическая система сильно нарушена. Период восстановления не менее 30 лет после полного устранения источника вредного воздействия	II КЛАСС ВЫСОКООПАСНЫЕ
3.	СРЕДНЯЯ	Экологическая система нарушена. Период восстановления не менее 10 лет после снижения вредного воздействия от существующего источника	III КЛАСС УМЕРЕННО ОПАСНЫЕ
4.	НИЗКАЯ	Экологическая система нарушена. Период самовосстановления не менее 3-х лет	IV КЛАСС МАЛООПАСНЫЕ
5.	ОЧЕНЬ НИЗКАЯ	Экологическая система практически не нарушена	V КЛАСС ПРАКТИЧЕСКИ НЕОПАСНЫЕ

На опасные отходы должен быть составлен паспорт. Паспорт опасных отходов составляется на основании данных о составе и свойствах опасных отходов, оценки их опасности. Порядок паспортизации определяет Правительство Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом «Об отходах производства и потребления» транспортирование опасных отходов должно осуществляться при следующих условиях:

- наличие паспорта опасных отходов;
- наличие специально оборудованных и снабженных специальными знаками транспортных средств;

- соблюдение требований безопасности к транспортированию опасных отходов на транспортных средствах;

- наличие документации для транспортирования и передачи опасных отходов с указанием количества транспортируемых опасных отходов, цели и места назначения их транспортирования.

Этим же законом определены требования по трансграничному перемещению отходов. Так, ввоз отходов на территорию Российской Федерации в целях их захоронения и обезвреживания запрещается, а в целях их использования осуществляется на основании разрешения, выданного в установленном порядке.

Порядок ввоза опасных и других отходов (далее именуются - отходы) на территорию Российской Федерации в целях их экологически безопасного использования, вывоза отходов с территории Российской Федерации, а также транзита отходов по ее территории установлен Правительством Российской Федерации. Постановлением Правительства РФ от 17.07.2003 г. N 442 (ред. от 26.01.2007) "О трансграничном перемещении отходов" утверждены Правила

трансграничного перемещения отходов. Постановлением Правительства РФ от 16 июня 2000 г. № 461 (в действ. ред.) утверждены Правила разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.

Российское экологическое законодательство определяет порядок обезвреживания отходов, т. е. освобождения их от вредных примесей; утилизации отходов, т. е. такого их обезвреживания, при котором одновременно извлекаются полезные продукты, необходимые для дальнейшего производства; складирования, т. е. временного размещения отходов; захоронения, т. е. постоянного размещения в специальных контейнерах, специально оборудованных местах; транспортировки, т. е. перемещения отходов с места сбора, производства и складирования к месту дальнейшего хранения, переработки или захоронения отходов; уничтожения отходов и т. д.

Нормативные правовые акты содержат правила обращения с опасными веществами. Это Федеральный закон "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", Водный кодекс РФ и многочисленные подзаконные акты. Так, статья 22 Федерального закона от 30 марта 1999 г. "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" определяет санитарно-эпидемиологические требования к сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению отходов производства и потребления, которые должны осуществляться в соответствии с санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Порядок, условия и способы сбора, использования, обезвреживания, транспортировки, хранения и захоронения отходов производства и потребления устанавливаются органами местного самоуправления при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии указанных порядка, условий и способов санитарным правилам. Отходы производства и потребления, при осуществлении радиационного контроля которых выявлено превышение установленного санитарными правилами уровня радиационного фона, подлежат использованию, обезвреживанию, хранению и захоронению в соответствии с законодательством Российской Федерации в области обеспечения радиационной безопасности.

Регистрации и особому порядку обращения подлежат все потенциально опасные химические и биологические вещества природного и искусственного происхождения, производимые на территории Российской Федерации и закупаемые за рубежом для использования в народном хозяйстве и в быту. Специальные правила установлены для химических и биологических средств защиты растений, регуляторов роста сельскохозяйственных растений и лесных насаждений, фармацевтических препаратов, веществ, оказывающих разрушительное воздействие на озоновый слой.

Под **токсичными** веществами понимаются все органические или неорганические химические вещества, а также соединения или продукты, содержащие такие вещества, которые при поглощении или при контакте с организмом либо при внесении в окружающую среду могут посредством химических или физикохимических процессов причинить вред жизни и здоровью людей, окружающей среде. По степени опасности химические вещества разделяются на 4 класса: чрезвычайно опасные, высокоопасные, умеренно опасные, малоопасные (ГОСТ 12.007 - 76 "Вредные вещества. Классификация и общие требования безопасности"), а по ГОСТу 17.4.1.02 - 83 "Охрана природы. Почвы. Классификация химических веществ для контроля загрязнения" - на высокоопасные, умеренно опасные, малоопасные. Специальные классификации разработаны для пестицидов.

В российском законодательстве регламентируется набор показателей определения вредного воздействия токсичных (химических) веществ при отнесении их к классу опасности: ПДК (предельно допустимые концентрации), токсичность (ЛД50 /летальная доза 50 %/- выражает среднюю смертельную дозу препарата в миллиграммах действующего вещества на 1 кг живого веса, вызывающую гибель 50% подопытных животных), персистентность (т. е. неизменность) в среде и в растениях, растворимость, летучесть, концентрация в общей массе отходов и проч. Кроме того, при установлении объективной стороны нарушения правил обращения с химическими веществами учитываются показатели их токсичности (количество введенного или абсорбированного вещества, пути проникновения в организм, тип и характер повреждений, время, необходимое для проявления поражения, эффект синергизма, т. е. увеличение токсичности исходного химического вещества при взаимодействии с другими веществами при попадании его в окружающую среду, и т. д.).

Бактериологические (биологические) вещества и отходы и правила обращения с ними регламентируются нормативными правовыми актами в нескольких направлениях: деятельность по регулированию биомассы, привнесению в окружающую среду не свойственных ей живых организмов, деятельность предприятий, организаций и граждан по использованию природных ресурсов и воздействию на окружающую среду (экологические и санитарные правила), деятельность по ввозу и вывозу растений и животных, биологических веществ и отходов.

Запрещенными видами опасных отходов являются отходы, возникновение которых запрещено в любом случае, как, например, сильнодействующие отравляющие вещества, которые могут иметь военное предназначение; производство которых запрещено при осуществлении определенных производственных и технологических процессов; производство которых запрещено в объеме, превышающем установленный, в определенной концентрации или в определенных местах и в определенные периоды либо без соответствующей лицензии или разрешения.

В ст. 1 Федерального закона РФ от 24 июня 1998 г. "Об отходах производства и потребления" дано следующее понятие: **опасные отходы** - отходы, которые содержат 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.

Законодательство об обращении с опасными и радиоактивными веществами состоит из федеральных законов, регулирующих обращение с опасными и радиоактивными веществами, и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Правовые основы в сфере обеспечения радиационной безопасности установлены Федеральным законом "О радиационной безопасности населения". Оно осуществляется путем установления санитарных норм, гигиенических нормативов, правил радиационной безопасности, государственных стандартов, строительных норм и правил, правил охраны труда и других документов, которые не должны противоречить положениям названного Федерального закона. Санитарные правила, нормы, гигиенические нормативы в области обеспечения радиационной безопасности утверждаются органами санитарно-эпидемиологического надзора.

Для населения средняя годовая эффективная доза облучения равна 0,001 зиверта или эффективная доза на период жизни (70 лет) - 0,07 зиверта. В отдельные годы допустимы большие значения эффективной дозы при условии, что средняя годовая эффективная доза, исчисленная последовательно за пять лет, не превысит 0,001 зиверта.

Эти основные пределы не включают в себя дозы, создаваемые естественным радиационным и техногенно измененным радиационным фоном, а также дозы, получаемые гражданами (пациентами) при проведении медицинских рентгенорадиологических процедур и лечения. Указанные пределы доз облучения являются исходными при установлении допустимых уровней облучения организма человека и отдельных его органов.

Допустимые пределы доз облучения могут быть уменьшены Правительством Российской Федерации для отдельных территорий, с учетом конкретной санитарно-гигиенической, экологической обстановки, состояния здоровья населения и уровня влияния на человека других факторов окружающей среды. Установленные нормы введены в действие с 1 января 2000 года.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 1992 года № 545 (в действ. ред.) определен порядок разработки и утверждения нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ и размещения отходов. Разработку указанных нормативов организует Министерство природных ресурсов и экологии РФ совместно с государственными органами санитарно-эпидемиологического надзора и другими специально уполномоченными органами в области охраны окружающей среды, а также с органами исполнительной власти.

Федеральным законом "О радиационной безопасности населения" определено, что продовольственное сырье, пищевые продукты, питьевая вода и контактирующие с ними в процессе изготовления, хранения, транспортировки и реализации материалы и изделия должны

отвечать требованиям по обеспечению радиационной безопасности и подлежат производственному контролю.

Важным является проверка предприятий совместно с другими уполномоченными на контроль органами на предмет наличия источников ионизирующего излучения. Практика правоохранительных органов свидетельствует о нарушениях законодательства РФ, допускаемых предприятиями и организациями, в сферу деятельности которых входит обращение с опасными отходами.

Административная ответственность за данный вид правонарушений предусмотрена Кодексом РФ об административных правонарушениях.

Правовыми основами обращения отходов производства и потребления являются Федеральный закон от 24 июня 1998 года «Об отходах производства и потребления»⁴⁸, Постановление Правительства РФ от 10 февраля 1997 года № 155 «Об утверждении правил предоставления услуг по вывозу твердых и жидких бытовых отходов», Федеральная целевая программа «Отходы».

Согласно Федеральному закону от 24.06.1998 N 89-ФЗ (ред. от 08.11.2008) «Об отходах производства и потребления» под **отходами производства и потребления** понимаются остатки сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, образовавшихся в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), утратившие свои потребительские свойства. В ст. 1 упомянутого закона отдельно выделено понятие *опасные отходы*, под которыми понимаются отходы, содержащие вредные вещества, обладающие опасными свойствами - токсичностью, взрывоопасностью, пожароопасностью, высокой радиацией или способностью возбуждать инфекционные болезни, либо которые могут представлять непосредственную опасность для окружающей природной среды и здоровья человека самостоятельно или при вступлении в контакт с другими веществами.

В Постановлении Правительства РФ от 10 февраля 1997 года № 155 (в действ. ред.) «Об утверждении правил предоставления услуг по вывозу твердых и жидких бытовых отходов» дано определение *твердых и жидких бытовых отходов*, под которыми понимаются отходы, образующиеся в результате жизнедеятельности населения (приготовление пищи, упаковка товаров, уборка и текущий ремонт жилых помещений, крупногабаритные предметы домашнего обихода, фекальные отходы нецентрализованной канализации и др.).

Режим работы муниципальных организаций, оказывающих услуги по вывозу бытовых отходов, устанавливается по решению органов местного самоуправления. Режим работы организаций иной формы собственности и индивидуальных предпринимателей устанавливается ими самостоятельно. Заказ на услуги по вывозу бытовых отходов оформляется в письменной форме путем составления документа (договор, квитанция, талон и т.п.). Качество предоставляемых исполнителем услуг по вывозу бытовых отходов должно соответствовать условиям договора, а при отсутствии или неполноте условий договора - требованиям, обычно предъявляемым к услугам соответствующего рода.

В Федеральной целевой программе «Отходы» говорится о сложившейся в России сложной ситуации в области образования, использования, обезвреживания, хранения и захоронения отходов, которое представляет реальную угрозу здоровью современных и будущих поколений страны.

При проверке хозяйственной деятельности организаций, занимающихся утилизацией бытовых и промышленных отходов, проверяют наличие следующих документов: лицензии на право деятельности по обращению с отходами; типовой формы «Лимиты размещения отходов»; типовой формы «Разрешение на размещение отходов», которое выдается на один год; контрольные талоны приема отходов, выданные заказчику; документ, подтверждающий отчисления от платы за фактическое загрязнение окружающей природной среды.

⁴⁸ См.: Федеральный закон от 24.06.1998 N 89-ФЗ (ред. от 08.11.2008) "Об отходах производства и потребления" (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2009) // СЗ РФ, N 26, 29.06.1998, ст. 3009.

Особое внимание следует обращать - подлежит ли данный вид деятельности лицензированию в соответствии с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности».

За несоблюдение норм и правил обращения с отходами установлена административная и уголовная ответственность. Так, ст. 247 Уголовного кодекса РФ предусматривает уголовную ответственность за производство запрещенных видов опасных отходов, транспортировка, хранение, захоронение, использование или иное обращение радиоактивных, бактериологических, химических веществ и отходов с нарушением установленных правил, если эти деяния создали угрозу причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде.

7.3. Экологические требования к размещению и эксплуатации энергетических объектов

Под энергетическими объектами понимают источники, вырабатывающие энергию. К ним относятся электростанции: ГЭС, АЭС и ТЭС.

В данной сфере применяются общие правила, действующие при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации зданий и сооружений.

Общие требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов энергетики установлены ст. 40 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Общим и обязательным требованием в области охраны окружающей среды к проектам, связанным со строительством объектов электроэнергетики, является проведение обязательной государственной экспертизы:

- экспертизы промышленной безопасности,
- экологической экспертизы,
- экспертизы безопасности гидротехнических сооружений (для проектов строительства гидравлических электростанций),
- экспертизы безопасности ядерных установок (для проектов строительства атомных электростанций).

При проектировании и строительстве тепловых электростанций должны предусматриваться их оснащение высокоэффективными средствами очистки выбросов и сбросов загрязняющих веществ, использование экологически безопасных видов топлива и безопасное размещение отходов производства.

При размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации гидроэлектростанций должны учитываться реальные потребности в электрической энергии соответствующих регионов, а также особенности рельефов местностей.

При размещении указанных объектов должны предусматриваться меры по сохранению водных объектов, водосборных площадей, водных биологических ресурсов, земель, почв, лесов и иной растительности, биологического разнообразия, обеспечиваться устойчивое функционирование естественных экологических систем, сохранение природных ландшафтов, особо охраняемых природных территорий и памятников природы, а также приниматься меры по своевременной утилизации древесины и плодородного слоя почв при расчистке и затоплении ложа водохранилищ и иные необходимые меры по недопущению негативных изменений природной среды, сохранению водного режима, обеспечивающего наиболее благоприятные условия для воспроизводства водных биологических ресурсов.

В России насчитывается около 65 тыс. гидротехнических сооружений, основную опасность представляют гидротехнические сооружения гидроэлектростанций, так как 85% водных ресурсов удерживаются плотинами гидроэлектростанций при высоких напорах, не характерных для водохозяйственных сооружений. Специалисты отмечают, что плотины гидроэлектростанций в основном отвечают требованиям надежности и безопасной эксплуатации. Вместе с тем наблюдаются проявления старения этих сооружений, увеличение числа их дефектов.

Обеспечение безопасности таких гидротехнических сооружений осуществляется на основании следующих общих требований:

- обеспечение допустимого уровня риска аварий гидротехнических сооружений;

- представление деклараций безопасности гидротехнических сооружений;
- государственный надзор за безопасностью гидротехнических сооружений;
- непрерывность эксплуатации гидротехнических сооружений;
- необходимость заблаговременного проведения комплекса мероприятий по максимальному уменьшению риска возникновения чрезвычайных ситуаций на гидротехнических сооружениях;
- ответственность за действия (бездействие), которые повлекли за собой снижение безопасности гидротехнических сооружений ниже допустимого уровня⁴⁹.

Так, согласно Федеральному закону от 21.07.1997 г. N 117-ФЗ (ред. от 14.07.2008) "О безопасности гидротехнических сооружений"⁵⁰ собственник гидротехнического сооружения или эксплуатирующая организация составляет Декларацию безопасности гидротехнического сооружения. Она является основным документом, который содержит сведения о соответствии гидротехнического сооружения критериям безопасности, и представляется в орган надзора за безопасностью гидротехнических сооружений. Поступление в указанный орган Декларации безопасности гидротехнического сооружения является основанием для внесения гидротехнического сооружения в Регистр и получения разрешения на эксплуатацию или вывод из эксплуатации гидротехнического сооружения либо на его восстановление или консервацию.

Государственная экспертиза проектной документации гидротехнических сооружений, содержащей Декларацию безопасности гидротехнических сооружений, проводится в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности. Государственная экспертиза Декларации безопасности гидротехнических сооружений проводится по инициативе собственников гидротехнических сооружений или эксплуатирующих организаций, в том числе в случае их несогласия с предписаниями органов надзора за безопасностью гидротехнических сооружений.

Органами надзора за безопасностью гидротехнических сооружений на основании заключения государственной экспертизы могут быть приняты решения об утверждении Декларации безопасности гидротехнического сооружения, о выдаче соответствующего разрешения или об отказе в выдаче такого разрешения.

В случае несогласия собственника гидротехнического сооружения или эксплуатирующей организации с решением органов надзора за безопасностью гидротехнических сооружений решение может быть обжаловано в судебном порядке.

Государственная экспертиза деклараций безопасности гидротехнических сооружений осуществляется за плату.

Нарушениями законодательства о безопасности гидротехнических сооружений являются:

строительство и эксплуатация гидротехнического сооружения, хозяйственное или иное использование водотоков и прилегающих к ним территорий ниже и выше плотины без соответствующего разрешения;

невыполнение требований представления декларации безопасности гидротехнического сооружения или проведения государственной экспертизы проектной документации гидротехнических сооружений или государственной экспертизы декларации безопасности гидротехнических сооружений;

невыполнение предписаний органов надзора за безопасностью гидротехнических сооружений;

нарушение норм и правил безопасности гидротехнических сооружений при их проектировании, строительстве, приемке и вводе в эксплуатацию, эксплуатации, ремонте, реконструкции, консервации и выводе из эксплуатации;

непринятие мер по обеспечению безопасности гидротехнических сооружений при возросшем уровне вредных природных или техногенных воздействий, ухудшении показателей

⁴⁹ См.: Положение об эксплуатации гидротехнического сооружения и обеспечении безопасности гидротехнического сооружения, разрешение на строительство и эксплуатацию которого аннулировано, а также гидротехнического сооружения, подлежащего консервации, ликвидации либо не имеющего собственника (утв. Постановлением Правительства РФ от 27 февраля 1999 г. N 237).

⁵⁰ См.: Федеральный закон от 21.07.1997 N 117-ФЗ (ред. от 14.07.2008) "О безопасности гидротехнических сооружений" // СЗ РФ, 28.07.1997, N 30, ст. 3589.

прочности и водонепроницаемости материалов, из которых возведены гидротехнические сооружения, и пород основания, неудовлетворительных условиях эксплуатации, технического оснащения гидротехнических сооружений и организации контроля (мониторинга) за их безопасностью;

отказ от передачи органам надзора за безопасностью гидротехнических сооружений информации об угрозе аварий гидротехнических сооружений или сокрытие такой информации от данных органов, искажение такой информации, а в случае непосредственной угрозы прорыва напорного фронта - от органов государственной власти, органов местного самоуправления и от работников находящихся в аварийном состоянии гидротехнических сооружений, населения и организаций в зоне возможного затопления;

Должностные и иные лица за нарушение законодательства о безопасности гидротехнических сооружений, совершение действий (бездействие), приведших к снижению безопасности гидротехнических сооружений или к возникновению чрезвычайных ситуаций, несут ответственность в соответствии с законодательством.

В соответствии со ст. 9.2 КоАП РФ нарушение норм и правил безопасности при проектировании, строительстве, приемке, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, ремонте, реконструкции, консервации либо выводе из эксплуатации гидротехнического сооружения - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц - от двух тысяч до трех тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, - от двух тысяч до трех тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток; на юридических лиц - от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

При размещении, проектировании, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации ядерных установок, в том числе атомных станций, должны обеспечиваться охрана окружающей среды от радиационного воздействия таких установок, соблюдаться установленный порядок и нормативы осуществления технологического процесса, требования федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять государственный надзор и контроль в области обеспечения радиационной безопасности, а также должны осуществляться государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии, приниматься меры по обеспечению полной радиационной безопасности окружающей среды и населения в соответствии с законодательством Российской Федерации и общепринятыми принципами и нормами международного права, обеспечиваться подготовка и поддержание квалификации работников ядерных установок.

Размещение ядерных установок, в том числе атомных станций, осуществляется при наличии по проектам и иным обосновывающим материалам положительных заключений государственной экологической экспертизы и иных государственных экспертиз, предусмотренных законодательством Российской Федерации и подтверждающих экологическую и радиационную безопасность ядерных установок.

Проекты размещения ядерных установок, в том числе атомных станций, должны содержать решения, обеспечивающие безопасный вывод их из эксплуатации.

При размещении, проектировании, строительстве, эксплуатации ядерных установок, в том числе атомных станций, необходимо соблюдать, прежде всего, требование об обеспечении радиационной безопасности таких объектов.

Радиационная безопасность атомных станций считается достаточной, если техническими средствами и организационными мерами обеспечиваются не превышение основных пределов доз облучения персонала, населения и соблюдение требований установленных Санитарных правил проектирования и эксплуатации атомных станций (СП АС-03).

Обеспечение радиационной безопасности атомных станций должно осуществляться проведением комплекса специальных мероприятий:

- установлением и выполнением требований радиационной безопасности на прилегающих к ней территориях;

- контролем за состоянием физических барьеров атомной станции на пути распространения ионизирующего излучения и радиоактивных веществ;

- локализацией источников радиационного воздействия и защитой населения при нормальной эксплуатации и в случае аварии.

При выборе площадки для строительства объектов атомной энергетики должны быть учтены местные природные и техногенные факторы, которые могли бы отрицательно воздействовать на обеспечение радиационной безопасности.

При оценке пригодности площадки для размещения объектов атомной энергетики должны быть рассмотрены следующие аспекты:

- влияние на объекты атомной энергетики природных явлений, процессов и внешних событий, в том числе антропогенного происхождения, происходящих в районе расположения площадки;

- характеристики окружающей среды района размещения, которые могут оказать влияние на перенос и накопление радиоактивных веществ.

Территория района размещения объектов атомной энергетики должна позволять реализацию организационных и технических защитных мероприятий в случае аварийного выброса и/или сброса радиоактивных веществ в окружающую среду.

Вокруг атомных станций устанавливаются санитарно-защитной зоны и зона наблюдения. Использование земель санитарно-защитная зона для сельскохозяйственных и иных целей, прудов - для рыборазведения возможно только по согласованию с органами Госсанэпиднадзора.

Решения о сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, имеющих оборонное назначение, находящихся в федеральной собственности, либо имеющих федеральное или межрегиональное значение, либо размещаемых и сооружаемых на территории закрытых административно-территориальных образований, принимаются Правительством РФ.

Решения о месте размещения и о сооружении иных радиационных источников принимают органы местного самоуправления по представлению эксплуатирующей организации.

Решения о размещении и сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения принимаются на основании заключений государственной экологической экспертизы и с учетом выводов экспертиз, проводившихся общественными организациями.

Государственный орган, принявший решение о сооружении ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения, обязан отменить принятое им решение либо прекратить или приостановить их сооружение в случае выявления дополнительных факторов, приводящих к снижению уровня безопасности этих объектов, ухудшению состояния окружающей среды или влекущих иные неблагоприятные последствия.

Размещение и сооружение ядерных установок, радиационных источников должны осуществляться на основании норм и правил в области использования атомной энергии и в области охраны окружающей среды.

Решение о размещении и сооружении ядерной установки и радиационного источника принимается с учетом:

- потребностей в них для решения хозяйственных и оборонных задач Российской Федерации и отдельных ее регионов;

- наличия необходимых для размещения указанных объектов условий, отвечающих нормам и правилам в области использования атомной энергии;

- возможных социальных и экономических последствий размещения указанных объектов использования атомной энергии для промышленного, сельскохозяйственного, социального и культурно-бытового развития региона.

Документы по оценке радиационного воздействия ядерной установки, радиационного источника на окружающую среду вместе с другими необходимыми проектными документами указанных объектов использования атомной энергии представляются соответствующим органом управления использованием атомной энергии или эксплуатирующей организацией на государственную экологическую экспертизу.

В целях защиты населения в районе размещения ядерной установки и радиационного источника устанавливаются особые территории - санитарно-защитная зона и зона наблюдения.

Приемка к эксплуатации ядерных установок и радиационных источников должна осуществляться в комплексе со всеми предусмотренными в проекте указанных объектов использования атомной энергии объектами производственного и бытового назначения.

Ввод в эксплуатацию ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения осуществляется при наличии у эксплуатирующих организаций разрешений (лицензий), выданных соответствующими органами государственного регулирования безопасности на их эксплуатацию.

Федеральным законом от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ (в дейст. ред.) "Об использовании атомной энергии" установлено, что порядок и меры по обеспечению вывода из эксплуатации ядерных установок и радиационных источников должны быть предусмотрены в проекте объекта использования атомной энергии в соответствии с нормами и правилами в области использования атомной энергии.

7.4. Экологические требования к военным и оборонным объектам

Требования в области охраны окружающей среды к военным и оборонным объектам аналогичны общим требованиям, предъявляемым к проектированию, строительству и т. п. зданий и сооружений, за исключением чрезвычайных ситуаций, препятствующих соблюдению требований в области охраны окружающей среды.

Однако законодательством установлены и дополнительные требования. Прежде всего, это требование о получении заключения о выполнении требований экологической безопасности⁵¹.

Заключение выдается в форме решения по выполнению требований экологической безопасности производства.

Решение выдается территориальными органами Министерства природных ресурсов и экологии России на основании заявки предприятия. Одновременно с заявкой предприятие представляет пояснительную записку, подтверждающую выполнение им требований экологической безопасности. В пояснительной записке указываются следующие сведения:

- наличие и описание системы действий в чрезвычайных ситуациях (при массовых выбросах, сбросах);
- наличие в утвержденной технологической документации требований по обеспечению экологической безопасности и состав указанных требований;
- сведения об эффективности очистных сооружений;
- сведения об утилизации, складировании, захоронении и уничтожении отходов;
- сведения об организации работ на предприятии по охране окружающей среды, включая данные об экологической службе предприятия (наименование подразделения, численность, подчиненность, оснащение приборной базы и нормативно-технической документацией);
- сведения по ведению экологического паспорта;
- сведения о выполнении природоохранных мероприятий в текущем году и план мероприятий на следующий год.

В случае несоответствия производства требованиям экологической безопасности указанное решение не выдается, о чем предприятие ставится в известность.

Ежегодно на объектах Вооруженных Сил РФ осуществляется государственный экологический контроль в целях сохранения окружающей природной среды. Он осуществляется в соответствии с Положением о проведении государственного экологического контроля в закрытых административно-территориальных образованиях, на режимных, особорежимных и особо важных объектах Вооруженных Сил Российской Федерации и государственной экологической экспертизы вооружения и военной техники, военных объектов и военной деятельности, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 18 мая 1998 г. № 461.

Основные задачи государственного экологического контроля на объектах Вооруженных Сил Российской Федерации:

- наблюдение за состоянием окружающей природной среды и ее изменением в результате повседневной военной деятельности;
- проведение проверки соблюдения воинскими частями требований природоохранительного законодательства и нормативов качества окружающей природной среды;
- проведение проверки выполнения планов и мероприятий по охране и оздоровлению окружающей природной среды;

⁵¹ См.: Временный порядок выдачи заключения о выполнении требований экологической безопасности производств предприятий Госкомоборонпрома России. Приложение к Приказу Минприроды РФ от 29 декабря 1994 г. № 406.

- осуществление контроля за выполнением заключений государственной экологической экспертизы;

- проведение проверки соблюдения установленных нормативов, лимитов выбросов и сбросов вредных веществ в окружающую природную среду, норм и правил обращения с отходами;

- проведение проверки выполнения ранее выданных предписаний.

Допуск уполномоченных должностных лиц, осуществляющих государственный экологический контроль на объектах Вооруженных Сил Российской Федерации, производится в следующем порядке:

- органы государственного экологического контроля ежегодно, до начала года, предшествующего году проведения проверки, направляют командирующему военным округом (флотом), на территории которого дислоцируются подлежащие государственному экологическому контролю объекты Вооруженных Сил РФ, списки уполномоченных должностных лиц органа государственного экологического контроля по форме, утвержденной Министерством природных ресурсов и экологии России и Министерством обороны РФ;

- командование военного округа (флота) в установленном порядке направляет запрос в соответствующие органы военного управления, которым подчинены подлежащие проверке объекты Вооруженных Сил РФ, и в 3-месячный срок сообщает в органы государственного экологического контроля о результатах рассмотрения запроса.

Уполномоченные должностные лица, осуществляющие государственный экологический контроль, допускаются:

- на режимные объекты Вооруженных Сил РФ, в том числе расположенные в закрытых административно-территориальных образованиях, - по разрешению должностных лиц Министерства обороны РФ, имеющих на это право;

- на особо важные и особорежимные объекты Вооруженных Сил РФ, в том числе дислоцированные в закрытых административно-территориальных образованиях, - по спискам, утверждаемым должностными лицами Министерства обороны РФ, имеющими право разрешать допуск на все режимные объекты Вооруженных Сил РФ.

При проведении государственного экологического контроля уполномоченным должностным лицам разрешается ознакомление лишь со сведениями, имеющими отношение к вопросам охраны окружающей природной среды.

В ходе проведения государственного экологического контроля проверяются:

- наличие документов, устанавливающих права на использование земель;

- соблюдение нормативов и лимитов предельно допустимых выбросов и сбросов загрязняющих веществ, а также размещения отходов;

- наличие разрешений и соблюдение лимитов на водопользование (водоотведение);

- наличие разрешений на осуществление выбросов загрязняющих веществ в атмосферу, сбросов сточных вод, на размещение хозяйственно-бытовых и производственных отходов;

- результаты инвентаризации источников загрязнения окружающей природной среды и состояние этих источников;

- наличие и выполнение плана мероприятий по охране окружающей природной среды;

- экологическое состояние земель, водных объектов и других природных ресурсов;

- соответствие эксплуатации очистных сооружений, объектов хозяйственно-бытового и специального назначения (котельных, топливных складов, автопарков и т.д.) и содержания складов твердых бытовых отходов природоохранным требованиям;

- выполнение мероприятий по ранее выданным предписаниям об устранении выявленных нарушений природоохранительного законодательства;

- наличие плана мероприятий и плана действий при аварийных ситуациях с экологическими последствиями.

По результатам проведения государственного экологического контроля оформляется акт проверки и при необходимости выдается предписание об устранении выявленных нарушений природоохранительного законодательства.

В случае выявления нарушений природоохранительного законодательства, за которые предусмотрена уголовная, административная, дисциплинарная и иная ответственность,

составляется протокол об экологическом правонарушении и принимается решение о применении к правонарушителям мер воздействия в зависимости от тяжести совершенного экологического правонарушения, в том числе о наложении штрафа, возмещении вреда, причиненного окружающей природной среде, или о направлении в органы военной прокуратуры материалов для рассмотрения вопроса о привлечении лиц, совершивших экологические преступления, к уголовной ответственности. Для привлечения должностных лиц, виновных в экологическом правонарушении, к дисциплинарной ответственности командованию воинской части (или вышестоящему командованию) направляется представление о применении мер дисциплинарного взыскания к правонарушителю.

В соответствии с законодательством осуществляется государственная экологическая экспертиза вооружения и военной техники, военных объектов и военной деятельности. Экологическая экспертиза проводится с соблюдением общих правил Федерального закона "Об экологической экспертизе" и Закона РФ от 21 июля 1993 г. N 5485-1 (в действ. ред.) "О государственной тайне". При организации и проведении государственной экологической экспертизы соблюдаются необходимые требования по сохранению государственной тайны.

7.5. Требования в области охраны окружающей среды при эксплуатации объектов сельскохозяйственного назначения

При эксплуатации объектов сельскохозяйственного назначения должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, проводиться мероприятия по охране земель, почв, водных объектов, растений, животных и других организмов от негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

Прежде всего, в сельском хозяйстве интенсивно используется земля. Отношения по охране земель сельскохозяйственного назначения и повышению плодородия сельскохозяйственных угодий урегулированы Федеральным законом от 16 июля 1998 г. N 101-ФЗ (в действ. ред.) "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения". В соответствии с этим законом собственники, владельцы, пользователи, в том числе арендаторы, земельных участков сельскохозяйственного назначения вправе проводить агротехнические, агрохимические, мелиоративные, фитосанитарные и противоэрозионные мероприятия по воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения; получать в установленном Правительством РФ порядке информацию о состоянии плодородия почв на своих земельных участках и его динамике; осуществлять другие права, если их реализация не противоречит законам и иным нормативным правовым актам РФ.

В обязанность собственникам, землевладельцам и землепользователям (в том числе арендаторам) вменяется осуществление производства сельскохозяйственной продукции способами, обеспечивающими воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также исключают или ограничивают неблагоприятное воздействие такой деятельности на окружающую природную среду; соблюдение стандартов, норм, нормативов, правил и регламентов проведения агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных и противоэрозионных мероприятий; представление в установленном порядке в соответствующие органы исполнительной власти сведений об использовании агрохимикатов и пестицидов; содействие проведению почвенного, агрохимического, фитосанитарного и экологотоксикологического обследований земель сельскохозяйственного назначения; информирование соответствующих органов исполнительной власти о фактах деградации земель сельскохозяйственного назначения и загрязнения почв на земельных участках, находящихся в их владении или пользовании; выполнение других требований, предусмотренных законами и иными нормативными правовыми актами РФ и субъектов РФ, а также нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Общее требование при этом заключается в том, что обеспечение плодородия земель сельскохозяйственного назначения должно осуществляться при условии соблюдения экологических требований, установленных законодательством РФ.

Древесно-кустарниковая растительность, расположенная на землях сельскохозяйственного назначения, предназначена согласно ст. 134 ЛК РФ для обеспечения защиты земель от

воздействия неблагоприятных природных, антропогенных и техногенных явлений посредством использования почвозащитных, водорегулирующих и иных свойств лесной растительности.

Рубки древесно-кустарниковой растительности, расположенной на землях сельскохозяйственного назначения, должны обеспечивать улучшение состояния этой растительности и выполнение ею своих функций.

Сельскохозяйственные организации, осуществляющие производство, заготовку и переработку сельскохозяйственной продукции, иные сельскохозяйственные организации при осуществлении своей деятельности должны соблюдать требования в области охраны окружающей среды.

Объекты сельскохозяйственного назначения должны иметь необходимые санитарно-защитные зоны и очистные сооружения, исключающие загрязнение почв, поверхностных и подземных вод, водосборных площадей и атмосферного воздуха.

В соответствии с санитарной классификацией устанавливаются следующие размеры санитарно-защитных зон:

класс I - санитарно-защитная зона 1000 м установлена для свиноводческих комплексов, комплексов крупного рогатого скота;

класс II - санитарно-защитная зона 500 м - для ферм звероводческих (норки, лисы и др.), складов для хранения ядохимикатов свыше 500 т, производства по обработке и протравлению семян;

класс III - санитарно-защитная зона 300 м - для ферм овцеводческих, складов для хранения ядохимикатов и минеральных удобрений более 50 т, обработки сельскохозяйственных угодий пестицидами с применением тракторов (от границ поля до населенного пункта), кролиководческих ферм;

класс IV - санитарно-защитная зона 100 м - для тепличных и парниковых хозяйств, складов сухих минеральных удобрений и химических средств защиты растений (зона устанавливается и до предприятий по переработке и хранению пищевой продукции), мелиоративных объектов с использованием животноводческих стоков;

класс V - санитарно-защитная зона 50 м - для хранилищ фруктов, овощей, картофеля, зерна, материальных складов, хозяйств с содержанием животных (свинарники, коровники, питомники, конюшни, зверофермы) до 50 голов.

В целях охраны земель собственники, владельцы, пользователи, в том числе арендаторы, земельных участков обязаны:

- осуществлять производство сельскохозяйственной продукции способами, обеспечивающими воспроизводство плодородия земель сельскохозяйственного назначения, а также исключающими или ограничивающими неблагоприятное воздействие такой деятельности на окружающую природную среду;

- соблюдать стандарты, нормы, нормативы, правила и регламенты проведения агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных и противоэрозионных мероприятий;

- представлять в установленном порядке в соответствующие органы исполнительной власти сведения об использовании агрохимикатов и пестицидов;

- содействовать проведению почвенного, агрохимического, фитосанитарного и экологотоксикологического обследований земель сельскохозяйственного назначения;

- информировать соответствующие органы исполнительной власти о фактах деградации земель сельскохозяйственного назначения и загрязнения почв на земельных участках, находящихся в их владении или пользовании⁵².

При осуществлении мелиорации земель, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений должны приниматься меры по охране водных объектов, земель, почв, лесов и иной растительности, животных и других организмов, а также предупреждению другого негативного воздействия на окружающую среду при осуществлении мелиоративных

⁵² См.: Федеральный закон от 16 июля 1998 г. N 101-ФЗ (в действ. ред.) "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения"

мероприятий. Мелиорация земель не должна приводить к ухудшению состояния окружающей среды, нарушать устойчивое функционирование естественных экологических систем.

Правовое регулирование мероприятий по мелиорации земель осуществляет Федеральный закон от 10 января 1996 г. N 4-ФЗ (в действ. ред.) "О мелиорации земель". Мелиорация земель - это коренное улучшение земель путем проведения гидротехнических, культуртехнических, химических, противозерозионных, агролесомелиоративных, агротехнических и других мелиоративных мероприятий.

В зависимости от характера мелиоративных мероприятий различают следующие типы мелиорации земель: гидромелиорация; агролесомелиорация; культуртехническая мелиорация; химическая мелиорация.

Гидромелиорация земель состоит в проведении комплекса мелиоративных мероприятий, обеспечивающих коренное улучшение заболоченных, излишне увлажненных, засушливых, эродированных, смытых и других земель, состояние которых зависит от воздействия воды.

Гидромелиорация земель направлена на регулирование водного, воздушного, теплового и питательного режимов почв на мелиорируемых землях посредством осуществления мер по подъему, подаче, распределению и отводу вод с помощью мелиоративных систем, а также отдельно расположенных гидротехнических сооружений.

К этому типу мелиорации земель относятся оросительная, осушительная, противопаводковая, противоселевая, противозерозионная, противооползневая и другие виды гидромелиорации земель.

Агролесомелиорация земель состоит в проведении комплекса мелиоративных мероприятий, обеспечивающих коренное улучшение земель посредством использования почвозащитных, водорегулирующих и иных свойств защитных лесных насаждений.

К этому типу мелиорации земель относятся следующие виды мелиорации земель:

- противозерозионная - защита земель от эрозии путем создания лесных насаждений на оврагах, балках, песках, берегах рек и других территориях;

- полезащитная - защита земель от воздействия неблагоприятных явлений природного, антропогенного и техногенного происхождения путем создания защитных лесных насаждений по границам земель сельскохозяйственного назначения;

- пастбищезащитная - предотвращение деградации земель пастбищ путем создания защитных лесных насаждений.

Культуртехническая мелиорация земель состоит в проведении комплекса мелиоративных мероприятий по коренному улучшению земель.

Этот тип мелиорации земель подразделяется на следующие виды мелиорации земель:

- расчистка мелиорируемых земель от древесной и травянистой растительности, кочек, пней и мха;

- расчистка мелиорируемых земель от камней и иных предметов;

- мелиоративная обработка солонцов;

- рыхление, пескование, глинование, землевание, плантаж и первичная обработка почвы;

- проведение иных культуртехнических работ.

Химическая мелиорация земель состоит в проведении комплекса мелиоративных мероприятий по улучшению химических и физических свойств почв. Химическая мелиорация земель включает в себя известкование почв, фосфоритование почв и гипсование почв.

Статья 20 Федерального закона "О мелиорации земель" предусматривает, что мелиоративные системы и отдельно расположенные гидротехнические сооружения подлежат паспортизации. При проведении паспортизации на мелиоративную систему и на каждое гидротехническое сооружение, входящее или не входящее в мелиоративную систему, составляется паспорт, в котором содержатся сведения о технических характеристиках и состоянии соответственно мелиоративной системы и гидротехнического сооружения.

Порядок проведения паспортизации мелиоративных систем и гидротехнических сооружений устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая мелиорацию.

7.6. Требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции городских и сельских поселений

При размещении, проектировании, строительстве, реконструкции городских и сельских поселений 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.

В результате градостроительного зонирования в соответствии с Градостроительным кодексом РФ⁵³ могут определяться жилые, общественно-деловые, производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур, зоны сельскохозяйственного использования, зоны рекреационного назначения, зоны особо охраняемых территорий, зоны специального назначения, зоны размещения военных объектов и иные виды территориальных зон.

Разрешенное использование земельных участков и объектов капитального строительства может быть следующих видов:

- 1) основные виды разрешенного использования;
- 2) условно разрешенные виды использования;
- 3) вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешенного использования и условно разрешенным видам использования и осуществляемые совместно с ними.

Применительно к каждой территориальной зоне устанавливаются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Изменение одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования осуществляется в соответствии с градостроительным регламентом при условии соблюдения требований технических регламентов.

Основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства, за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, выбираются самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования.

Решения об изменении одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных на землях, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются, на другой вид такого использования принимаются в соответствии с федеральными законами.

Физическое или юридическое лицо, заинтересованное в предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, направляет заявление о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования в комиссию. Вопрос о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования подлежит обсуждению на публичных слушаниях.

В целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства публичные слушания по вопросу предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования проводятся с участием граждан, проживающих в пределах территориальной зоны, в границах которой расположен земельный участок или объект капитального строительства, применительно к которым запрашивается разрешение. В случае, если условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства может оказать негативное воздействие на окружающую среду, публичные

⁵³ См.: Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 23.07.2008) // СЗ РФ, 03.01.2005, N 1 (часть 1), ст. 16.

слушания проводятся с участием правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, подверженных риску такого негативного воздействия.

Участники публичных слушаний по вопросу о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования вправе представить в комиссию свои предложения и замечания, касающиеся указанного вопроса, для включения их в протокол публичных слушаний.

Заключение о результатах публичных слушаний по вопросу предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещается на официальном сайте муниципального образования (при наличии официального сайта муниципального образования) в сети "Интернет".

На основании заключения о результатах публичных слушаний по вопросу о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования комиссия осуществляет подготовку рекомендаций о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования или об отказе в предоставлении такого разрешения с указанием причин принятого решения и направляет их главе местной администрации.

Градостроительным кодексом РФ установлено, что в случае, если условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства включен в градостроительный регламент в установленном для внесения изменений в правила землепользования и застройки порядке после проведения публичных слушаний по инициативе физического или юридического лица, заинтересованного в предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования, решение о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования такому лицу принимается без проведения публичных слушаний.

При планировке и застройке городских и сельских поселений должно предусматриваться создание благоприятных условий для жизни и здоровья населения путем комплексного благоустройства городских и сельских поселений и реализации иных мер по предупреждению и устранению вредного воздействия на человека факторов среды обитания.

На основании норм Федерального закона от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ (в действ. ред.) "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" при разработке нормативов градостроительного проектирования, схем территориального планирования, генеральных планов городских и сельских поселений, проектов планировки общественных центров, жилых районов, магистралей городов, решении вопросов размещения объектов гражданского, промышленного и сельскохозяйственного назначения и установления их санитарно-защитных зон, выборе земельных участков под строительство, а также при проектировании, строительстве, реконструкции, техническом перевооружении, расширении, консервации и ликвидации промышленных, транспортных объектов, зданий и сооружений культурно-бытового назначения, жилых домов, объектов инженерной инфраструктуры и благоустройства и иных объектов должны соблюдаться **Санитарные правила**.

Эти правила должны выполняться при:

- решении вопросов размещения объектов гражданского, промышленного и сельскохозяйственного назначения и установления их санитарно-защитных зон;
- выборе земельных участков под строительство;
- проектировании, строительстве, реконструкции, техническом перевооружении, расширении, консервации и ликвидации промышленных, транспортных объектов, зданий и сооружений культурно-бытового назначения, жилых домов, инженерной инфраструктуры;
- благоустройстве иных объектов.

Предоставление земельных участков для строительства допускается при наличии санитарно-эпидемиологических заключений о соответствии предполагаемого использования земельных участков санитарным правилам. Санитарно-эпидемиологическое заключение на проектную документацию - это документ, удостоверяющий соответствие (несоответствие) государственным санитарно-эпидемиологическим правилам и нормативам: норм проектирования и проектной документации о планировке и застройке городских и сельских поселений, строительстве, реконструкции, техническом перевооружении, расширении, консервации и ликвидации объектов.

Проектная документация объектов капитального строительства подлежит государственной экспертизе.

Граждане, индивидуальные предприниматели и юридические лица, ответственные за выполнение работ по проектированию и строительству объектов, их финансирование и (или) кредитование, в случае выявления нарушения санитарных правил или невозможности их выполнения обязаны приостановить либо полностью прекратить проведение указанных работ и их финансирование и (или) кредитование.

Вопросы и задания для самопроверки:

1. Перечислите основные проблемы окружающей среды в промышленности.
2. Какими нормативными правовыми актами установлены экологические требования при размещении, проектировании, строительстве и эксплуатации промышленных объектов?
3. Обоснуйте необходимость экологической паспортизации промышленных предприятий.
4. Дайте характеристику документу – Декларации промышленной безопасности.
5. Охарактеризуйте правовое регулирование размещения промышленных отходов.
6. Какие экологические требования предъявляются к размещению и эксплуатации энергетических объектов?
7. Каковы особенности экологических требований, предъявляемым к военным и оборонным объектам? Каким образом осуществляется экологический контроль на этих объектах?
8. Перечислите основные направления охраны окружающей природной среды в сельском хозяйстве на современном этапе его развития.
9. Что означает понятие мелиорации земель и какие экологические требования установлены законодательством при проведении мелиоративных работ?
10. Назовите эколого-правовые требования в градостроительстве.

Тема 8. Правовой режим особо охраняемых природных территорий и объектов, а также территорий, находящихся в экологически опасной ситуации

Понятие особо охраняемых природных территорий.

Правовой режим государственных природных заповедников. Правовой режим государственных заказников. Правовой режим национальных парков. Правовой режим памятников природы. Правовой режим природных парков. Правовая охрана редких, находящихся под угрозой исчезновения животных и растений.

Понятие и правовой режим использования лечебных природных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

Соотношение понятий "чрезвычайная ситуация" и "чрезвычайная экологическая ситуация". Основные критерии зон чрезвычайной экологической ситуации. Правовые меры защиты населения от чрезвычайных экологических ситуаций природного и техногенного характера.

8.1. Правовой режим особо охраняемых природных территорий и объектов

Основными законодательными и иными правовыми актами, регулирующими вопросы охраны и использования природных ресурсов на указанных территориях являются гл. IX Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в действ. ред.) "Об охране окружающей среды"; Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ (в действ. ред.) "Об особо охраняемых природных территориях"; ст. 95, 96 Земельного кодекса РФ; Лесной кодекс РФ; Федеральный закон от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ (в действ. ред.) "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах"; Указ Президента Российской Федерации от 2 октября 1992 г. № 1155 "Об особо охраняемых природных территориях Российской Федерации"; Постановление Правительства РФ от 19 октября 1996 г. № 1249 "О порядке ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий"; Положение о государственных природных заповедниках в Российской Федерации, утвержденное

Постановлением Правительства РСФСР от 18 декабря 1991 г. № 48 (с изм. от 21 августа 1992 г., 27 декабря 1994 г., 23 апреля 1996 г.); Положение о национальных природных парках Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 10 августа 1993 г. № 769; Положение об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения, утвержденное постановлением Правительства РФ от 7 декабря 1996 г. № 1425 (в действ. ред.) и др., а также ст. 262 Уголовного кодекса РФ, ст. 8.39 Кодекса РФ об административных правонарушениях и многочисленные нормы субъектов РФ, устанавливающие юридическую ответственность за правонарушения установленного режима или иных правил охраны и использования окружающей природной среды и природных ресурсов на территориях государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков, государственных природных заказников, а также на территориях, на которых находятся памятники природы, на иных особо охраняемых природных территориях либо в их охранных зонах (округах).

Законодательство РФ об особо охраняемых природных территориях основывается на соответствующих положениях Конституции РФ и закреплено Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях»⁵⁴, принимаемыми в соответствии с ним другими законами и иными нормативными правовыми актами РФ, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Особо охраняемыми природными территориями признаются участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны. Особо охраняемые природные территории относятся к объектам общенационального достояния.

Экологическая доктрина Российской Федерации (одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р) рассматривает создание и развитие особо охраняемых природных территорий разного уровня и режима в числе основных направлений государственной экологической политики.

С учетом особенностей режима охраняемых природных территорий и статуса находящихся на них природоохранных учреждений различаются следующие виды этих территорий:

- государственные природные заповедники, в том числе биосферные;
- национальные парки;
- природные парки;
- государственные природные заказники;
- памятники природы;
- дендрологические парки и ботанические сады;
- лечебно-оздоровительные местности и курорты.

Особо охраняемые природные территории могут иметь федеральное, региональное или местное значение, в зависимости от чего определяется их принадлежность и устанавливаются формы и виды собственности на них.

К числу особо охраняемых природных территорий, которые имеют федеральное значение и находятся только в федеральной собственности, относятся государственные природные заповедники и национальные парки.

Территории государственных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, а также лечебно-оздоровительных местностей и курортов могут иметь либо федеральное, либо региональное значение, то есть являются государственной собственностью Российской Федерации или ее субъектов. Природные парки принадлежат к территориям регионального значения, то есть являются собственностью субъектов РФ.

⁵⁴ См.: Федеральный закон РФ от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ (в ред. от 03.12.2008 г.) «Об особо охраняемых природных территориях»//СЗ РФ. 1995, № 12. Ст. 1024.

Территориями местного значения, находящимися в муниципальной собственности, могут объявляться лечебно-оздоровительные местности и курорты.

В целях оценки состояния природно-заповедного фонда, определения перспектив развития сети особо охраняемых территорий, повышения эффективности государственного контроля за соблюдением соответствующего режима, а также учета данных территорий при планировании социально-экономического развития регионов ведется **государственный кадастр особо охраняемых природных территорий**. В нем содержатся сведения о статусе этих территорий, об их географическом положении и границах, режиме особой охраны этих территорий, природопользователях, эколого-просветительской, научной, экономической, исторической и культурной ценности.

По данным государственного кадастра особо охраняемых природных территорий федерального значения, на 31 декабря 2007 г. общее количество особо охраняемых природных территорий федерального значения равнялось 272, их общая площадь с морской акваторией составляла 55,5 млн. га. Площадь суши с внутренними пресноводными водоемами – 46,1 млн. га, что составляет 2,72% территории Российской Федерации, площадь особо охраняемой морской акватории – 9,4 млн. га.

Порядок ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Применительно к каждому из перечисленных видов особо охраняемых природных территорий устанавливается специальный режим охраны.

Так, на территории государственного природного заповедника устанавливается абсолютно-заповедный режим, исключающий хозяйственную и рекреационную деятельность и любое вмешательство, несовместимое с целями и задачами данного природного комплекса. В государственных природных заказниках действует относительно-заповедный режим, который допускает ограниченную хозяйственно-рекреационную деятельность. Для национальных и природных парков характерен смешанный (дифференцированный) режим, особой охраны с учетом их природных, историко-культурных и иных особенностей. На территориях национальных парков могут быть выделены рекреационные зоны, предназначенные для отдыха и организации массовых спортивных и зрелищных мероприятий.

В целях защиты земель особо охраняемых природных территорий от неблагоприятных антропогенных воздействий на прилегающих к ним земельных участках могут создаваться охранные зоны или округа также с регулируемым режимом хозяйственной деятельности. Границы охранных зон должны быть обозначены специальными информационными знаками.

Согласно ст. 16 Федерального закона от 23 февраля 1995 г. "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах" природные лечебные ресурсы, лечебно-оздоровительные местности, а также курорты и их земли являются соответственно особо охраняемыми природными объектами и территориями. Их охрана осуществляется посредством установления округов санитарной (горно-санитарной) охраны.

Лечебно-оздоровительные местности - это территории (акватории), пригодные для организации и профилактики заболеваний, а также отдыха населения и обладающие природными лечебными ресурсами (минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, лечебный климат, пляжи и др.). **Курортами** являются освоенные и используемые в лечебно-профилактических целях территории, которые обладают природными лечебными ресурсами, а также располагают необходимыми для их эксплуатации зданиями и сооружениями, включая объекты инфраструктуры (п. 5 ст. 31 Закона об особо охраняемых природных территориях).

Деятельность, которая может привести к ухудшению качества и истощению природных лечебных ресурсов указанных особо охраняемых территорий, запрещается, а в целях сохранения природных факторов, благоприятных для организации лечения населения, на данных территориях устанавливаются округа санитарной охраны (горно-санитарной охраны - для местностей, где лечебные ресурсы относятся к недрам (минеральные воды, грязи и др.).

Порядок организации лечебно-оздоровительных местностей и курортов, особенности их правового режима регулируются специальным законодательством, в частности, Федеральным

законом «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» 1995 г.

В составе округа санитарной (горно-санитарной) охраны выделяется до трех зон. На территории первой зоны запрещаются проживание и все виды хозяйственной деятельности, за исключением работ, связанных с исследованиями и использованием природных лечебных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях при условии применения экологически чистых и рациональных технологий. На территории второй зоны запрещаются размещение объектов и сооружений, не связанных непосредственно с созданием и развитием сферы курортного лечения и отдыха, а также проведение работ, загрязняющих окружающую природную среду, природные лечебные ресурсы и приводящих к их истощению. На территории третьей зоны вводятся ограничения на размещение промышленных и сельскохозяйственных организаций и сооружений, а также на осуществление хозяйственной деятельности, сопровождающейся загрязнением окружающей природной среды, природных лечебных ресурсов и их истощением.

Обеспечение установленного режима санитарной (горно-санитарной) охраны осуществляется: в первой зоне - пользователями, во второй и третьей зонах - пользователями, землепользователями и проживающими в этих зонах гражданами.

Санитарно-оздоровительные мероприятия и ликвидация очагов загрязнения в округах санитарной (горно-санитарной) охраны осуществляются за счет средств пользователей, землепользователей и граждан, нарушивших режим санитарной (горно-санитарной) охраны.

Режим правовой охраны округов санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения определен соответствующим Положением, утвержденным постановлением Правительства РФ от 7 декабря 1996 г. № 1425.

Вред, причиненный природным объектам и комплексам в границах особо охраняемых природных территорий, подлежит возмещению в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера ущерба, а при их отсутствии - по фактическим затратам на их восстановление согласно нормам гражданского законодательства.

Для правильного определения причиненного ущерба в случае выявленного правонарушения необходимо привлекать специалистов контролирующих органов, в обязанность которых входит составление акта о нарушении природоохранного законодательства и оценка причиненного ущерба.

По данным Государственного доклада «О состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации» на 31 декабря 2007 г. в Российской Федерации насчитывался 101 государственный природный заповедник общей площадью 33,8 млн. га, из них площадь суши (с внутренними водоемами) – 27,2 млн. га, что составляет 1,6% территории России, морская акватория – 6,1 млн. га; 40 национальных парков общей площадью 7,732 млн. га (0,45% территории России); 69 государственных природных заказников федерального значения (общая площадь 12,7 млн. га, площадь суши – 9,6 млн. га, морская акватория – 2,9 млн. га); 27 памятников природы федерального значения занимали площадь 34,3 тыс. га; 56 природных парков общей площадью 17 590,4 тыс. га (0,9% территории России) и около 100 ботанических садов и дендрологических парков различной ведомственной принадлежности (Российской академии наук, Российской академии сельскохозяйственных наук, Министерства образования и науки Российской Федерации и др.) общей площадью более 7,5 тыс. га.

Нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов представляет собой совершение деяний, которые запрещены соответствующими законодательными и подзаконными нормативными актами, регламентирующими статус этих территорий. В частности, это может выражаться в строительстве зданий, сооружений, дорог, трубопроводов и т.п., в ведении хозяйственной деятельности на территории заповедника или национального парка; разведка и разработка полезных ископаемых, строительство на территориях национальных парков садоводческих и дачных участков, движение и стоянка механизированных транспортных средств, не связанных с функционированием национального парка и т. п., выпас скота, сенокошение, сбор цветов, сжигание травостоя и т.п. в ботанических садах и т.д.

8.2. Зоны экологического бедствия и зоны чрезвычайных экологических ситуаций

Зонами чрезвычайной экологической ситуации являются участки территории Российской Федерации, где в результате хозяйственной и иной деятельности происходят устойчивые отрицательные изменения в окружающей природной среде, угрожающие здоровью населения, состоянию естественных экологических систем, генетических фондов растений и животных.

Зонами экологического бедствия являются участки территории Российской Федерации, где в результате хозяйственной либо иной деятельности произошли глубокие необратимые изменения окружающей природной среды, повлекшие за собой существенное ухудшение здоровья населения, нарушение природного равновесия, разрушение естественных экологических систем, деградацию флоры и фауны.

Экологическая обстановка классифицируется по возрастанию степени экологического неблагополучия следующим образом:

- 1) относительно удовлетворительная;
- 2) напряженная;
- 3) критическая;
- 4) кризисная (или зона чрезвычайной экологической ситуации);
- 5) катастрофическая (или зона экологического бедствия).

Признаками зоны чрезвычайной экологической ситуации являются:

- 1) устойчивые отрицательные изменения окружающей среды;
- 2) угроза здоровью населения (увеличение частоты обратимых нарушений здоровья);
- 3) устойчивые отрицательные изменения состояния естественных экосистем (уменьшение видового разнообразия, исчезновение отдельных видов растений и животных, деградация генофонда).

Признаками зоны экологического бедствия являются:

- 1) глубокие необратимые изменения окружающей среды (происходящие в течении жизни одного поколения);
- 2) существенное ухудшение здоровья населения (увеличение необратимых, не совместимых с жизнью нарушений здоровья, изменение структуры причин смерти, появление специфических заболеваний, вызванных загрязнением окружающей среды);
- 3) разрушение естественных экосистем (нарушение природного равновесия, деградация флоры и фауны, потеря генофонда).

В оценку среды обитания и здоровья населения включены:

- 1) атмосферный воздух;
- 2) питьевая вода;
- 3) продукты питания;
- 4) ионизирующее излучение.

Вопросы и задания для самопроверки:

1. Сформулируйте понятие особо охраняемых природных территорий.
2. Каким нормативным правовым актом установлен правовой режим особо охраняемых природных территорий?
3. Изучите и охарактеризуйте правовой режим государственных заказников, национальных парков, памятников природы, природных парков.
4. Дайте понятие и охарактеризуйте правовой режим использования лечебных природных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов.
5. Перечислите основные критерии зон чрезвычайной экологической ситуации.
6. Какие правовые меры защиты населения от чрезвычайных экологических ситуаций природного и техногенного характера предусмотрены законодательством России?
7. Проведите сравнительный анализ понятий "чрезвычайная ситуация" и "чрезвычайная экологическая ситуация".

Тема 9. Правовая охрана природных ресурсов и атмосферного воздуха

Правовая охрана земель. Правовая охрана недр. Правовая охрана вод. Правовая охрана лесов. Правовая охрана животного мира. Правовая охрана атмосферного воздуха.

9.1. Правовая охрана земель

Правовыми основами соблюдения земельного законодательства являются Конституция РФ (ст. 9, 36), Федеральный закон «Об охране окружающей среды», Земельный кодекс РФ⁵⁵.

Кроме того, источниками охраны и использования земель является целый ряд законов: Федеральный закон от 18 июня 2001 года N 78-ФЗ (в действ. ред.) "О землеустройстве", Федеральный закон от 21 декабря 2004 года N 172-ФЗ (в действ. ред.) "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую", Градостроительный кодекс РФ (в действ. ред.), Лесной кодекс РФ (в действ. ред.), Водный кодекс РФ (в действ. ред.), Федеральный закон от 24 июля 2007 года N 221-ФЗ (в действ. ред.) "О государственном кадастре недвижимости", Федеральный закон от 24 июля 2002 года N 101-ФЗ (в действ. ред.) "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", Федеральный закон от 11 июня 2003 года N 74-ФЗ (в действ. ред.) "О крестьянском (фермерском) хозяйстве", Федеральный закон от 10 января 1996 года N 4-ФЗ (в действ. ред.) "О мелиорации земель", а также Кодекс РФ об административных правонарушениях и Уголовный кодекс РФ и др.

Согласно ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В ст. 36 Конституции РФ установлено свободное осуществление владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами их собственниками при соблюдении следующих трех условий. Первое - ненасечение ущерба окружающей среде. Второе - нарушение прав и законных интересов иных лиц. К ним относятся и экологические права и интересы. Третье - соблюдение условий и порядка пользования землей.

Земля является важным природным объектом и основой существования человека. С землей органически связаны и другие компоненты окружающей среды - недра, воды, леса, животный и растительный мир, которые не могут существовать без земли и вне земли.

Земля (в первую очередь ее плодородный слой - почва) рассматривается как объект охраны природы, а также в качестве поверхности, пространственно-территориального базиса для размещения городов, промышленных и сельскохозяйственных предприятий, транспорта и т.д. В последнем случае земля выступает объектом различных юридических прав (собственности, пользования и др.).

Земли в Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на следующие категории:

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

Указанные земли используются по целевому назначению, т.е. в соответствии с правовым режимом земель, установленным гл. XIV - XVIII Земельного кодекса РФ.

Общее управление землями возложено на Президента РФ, Федеральное собрание и Правительство РФ. Специально уполномоченным государственным органом в области охраны земель на федеральном уровне является Министерство природных ресурсов и экологии РФ и подведомственные ему Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и

⁵⁵ См.: Земельный Кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 23.07.2008) // СЗ РФ, 29.10.2001, N 44, ст. 4147.

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. При этом государственный кадастр недвижимости осуществляет Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, подведомственное Минэкономразвития России.

К полномочиям Российской Федерации в области земельных отношений относятся:

- 1) установление основ федеральной политики в области регулирования земельных отношений;
- 2) установление ограничений прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков, а также ограничений оборотоспособности земельных участков;
- 3) государственное управление в области осуществления мониторинга земель, государственного земельного контроля, землеустройства;
- 4) установление порядка резервирования земель, изъятия земельных участков, в том числе путем выкупа, для государственных и муниципальных нужд;
- 5) резервирование земель, изъятие земельных участков, в том числе путем выкупа, для нужд Российской Федерации;
- 6) разработка и реализация федеральных программ использования и охраны земель;
- 7) иные полномочия, отнесенные к полномочиям Российской Федерации законодательством РФ.

К полномочиям субъектов Российской Федерации относятся резервирование, изъятие, в том числе путем выкупа, земель для нужд субъектов Российской Федерации; разработка и реализация региональных программ использования и охраны земель, находящихся в границах субъектов Российской Федерации; иные полномочия, не отнесенные к полномочиям Российской Федерации или к полномочиям органов местного самоуправления.

К полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений относятся резервирование земель, изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель.

В результате осуществления земельно-аграрных реформ в Российской Федерации сложилось несколько основных *форм собственности* на землю - государственная, муниципальная и частная.

Согласно п. 1. ст. 16 Земельного кодекса РФ государственной собственностью являются земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальных образований. Государственная земельная собственность существует в двух видах: федеральной и субъектов Федерации.

В соответствии со ст. 15 Земельного кодекса РФ, собственностью граждан и юридических лиц, т.е. частной собственностью, являются земельные участки, приобретенные гражданами и юридическими лицами по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации. Земельные участки могут принадлежать нескольким субъектам на праве общей собственности.

По общим правилам, собственниками земельных участков могут быть граждане (в том числе иностранные граждане и лица без гражданства) и юридические лица (в том числе с иностранными инвестициями и иностранные юридические лица). Они вправе по своему усмотрению распоряжаться принадлежащими им земельными участками (использовать для бытовых, предпринимательских и иных целей, совершать различные сделки, в том числе по отчуждению), но в той мере, в какой их оборот допускается в соответствии с законодательством Российской Федерации, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц.

При этом иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом РФ в соответствии

с федеральным законодательством о государственной границе РФ, и на иных установленных особо территориях Российской Федерации в соответствии с федеральными законами.

Помимо права собственности глава IV Земельного кодекса РФ предусматривает и другие виды вещных прав на землю:

- постоянное (бессрочное) пользование земельным участком (ст. 20);
- пожизненное наследуемое владение земельными участками (ст. 21);
- сервитут – ограниченное пользование чужими земельными участками (ст. 23);
- аренда земельных участков (ст. 22);
- безвозмездное срочное пользование земельными участками (ст. 24).

Содержание указанных прав значительно уже, чем права собственности, и не предполагает возможности распоряжения земельным участком (кроме передачи его в аренду, а в случае пожизненного наследуемого владения - в аренду и по наследству). В постоянное (бессрочное) пользование земельные участки предоставляются государственным и муниципальным учреждениям, казенным предприятиям, центрам исторического наследия президентов Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления.

Гражданам земельные участки в постоянное (бессрочное) пользование не предоставляются. Для граждан до сих пор сохраняются права постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, возникшие до введения в действие Земельного кодекса РФ.

Земельный сервитут (частный или публичный) представляет собой право ограниченного пользования чужим земельным участком для определенных целей: проезда, прохода, прокладки коммуникаций и др.

Граждане РФ могут использовать земельные участки для любых, не запрещенных законом, целей: для ведения крестьянского хозяйства, ведения личного подсобного хозяйства, строительства и обслуживания жилого дома, садоводства, огородничества и животноводства, дачного строительства, строительства гаражей, предпринимательской деятельности и для иных, не запрещенных законом, целей.

Существуют две *формы платы за землю*: земельный налог и арендная плата. Земельный налог должны платить собственники, владельцы и пользователи земель (кроме арендаторов, которые вносят арендную плату за землю). Ставки земельного налога регулируются государством. Арендная плата определяется сторонами в договоре аренды (за исключением аренды государственных и муниципальных земель).

В процессе использования земель все субъекты обязаны соблюдать экологические требования по их охране. Эти требования (меры охраны) закреплены в земельном законодательстве и в совокупности образуют понятие правовой охраны земель. Они направлены на рациональное использование земель, сохранение и повышение их плодородия, защиту земель от истощения и разрушения, защиту земель от загрязнения.

Так, собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков *в целях охраны земель* обязаны проводить мероприятия по:

- 1) сохранению почв и их плодородия;
- 2) защите земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения радиоактивными и химическими веществами, захламления отходами производства и потребления, загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и других негативных (вредных) воздействий, в результате которых происходит деградация земель;
- 3) защите сельскохозяйственных угодий от зарастания деревьями и кустарниками, сорными растениями, а также защите растений и продукции растительного происхождения от вредных организмов (растений или животных, болезнетворных организмов, способных при определенных условиях нанести вред деревьям, кустарникам и иным растениям);
- 4) ликвидации последствий загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и захламления земель;
- 5) сохранению достигнутого уровня мелиорации;

б) рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот;

7) сохранению плодородия почв и их использованию при проведении работ, связанных с нарушением земель.

В целях охраны земель разрабатываются федеральные, региональные и местные программы охраны земель, включающие в себя перечень обязательных мероприятий по охране земель с учетом особенностей хозяйственной деятельности, природных и других условий.

Оценка состояния земель и эффективности предусмотренных мероприятий по охране земель проводится с учетом экологической экспертизы, установленных законодательством санитарно-гигиенических и иных норм и требований.

В целях предотвращения деградации земель, восстановления плодородия почв и загрязненных территорий допускается консервация земель с изъятием их из оборота в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Для повышения заинтересованности собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков в сохранении и восстановлении плодородия почв, защите земель от негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности может осуществляться экономическое стимулирование охраны и использования земель в порядке, установленном бюджетным законодательством и законодательством о налогах и сборах.

Основные правовые меры охраны земель реализуются через установление нормативов загрязнения земель, обязанностей землепользователей по их рациональному использованию и охране, проведение рекультивации и мелиорации и т.д. Важное значение имеет охрана сельскохозяйственных земель. Федеральным законом "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения" предусмотрены обязанности сельскохозяйственных землепользователей по сохранению и улучшению земель.

Собственники, владельцы, пользователи и арендаторы сельскохозяйственных земель обязаны:

- осуществлять сельскохозяйственное производство способами, обеспечивающими воспроизводство плодородия земель;

- соблюдать правила и нормативы проведения агротехнических, мелиоративных, противоэрозионных и агрохимических мероприятий;

- представлять сведения в компетентные органы об использовании агрохимикатов и о фактах загрязнения почв и деградации земель и др.

В целях повышения продуктивности и устойчивости земледелия, обеспечения гарантированного производства сельскохозяйственной продукции на основе сохранения и повышения плодородия земель, создания условий для вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых и малопродуктивных угодий проводится мелиорация земель. Мелиорация - это коренное улучшение земель путем осуществления гидротехнических (оросительных, осушительных и др.), культуртехнических (расчистка, рыхление и др.), противоэрозионных, агролесомелиоративных (создание защитных лесонасаждений), химических (известкование и др.) и иных мероприятий. Правовые основы деятельности в области мелиорации устанавливает Федеральный Закон «О мелиорации земель».

Невыполнение обязательных мероприятий по охране земель, нарушения земельного законодательства влекут за собой наступление юридической ответственности. **Земельные правонарушения**, которые являются основанием этой ответственности, могут быть двух видов: экологические - нарушения, причиняющие вред земле как охраняемому природному объекту; либо иные - нарушения, которые посягают на вещные земельные права или порядок управления в сфере земельных отношений. За указанные нарушения применяется уголовная, административная, гражданско-правовая и дисциплинарная ответственность.

Особые санкции - в виде принудительного прекращения права на землю (изъятия земельного участка) - предусмотрены земельным законодательством в качестве меры ответственности за несоблюдение правил рационального использования и охраны земель, использование земель не по целевому назначению и совершение других правонарушений.

Согласно ст. 284 ГК РФ земельный участок может быть изъят у собственника в случаях, когда участок предназначен для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства и не используется для соответствующей цели в течение *трех лет*, если более длительный срок не установлен законом. В этот период не включается время, необходимое для освоения участка, а также время, в течение которого участок не мог быть использован по целевому назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование. В ст. 285 ГК РФ закреплено, что земельный участок может быть изъят у собственника, если использование участка осуществляется с грубым нарушением правил рационального использования земли, установленных земельным законодательством, в частности если участок используется не в соответствии с его целевым назначением или его использование приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель либо значительному ухудшению экологической обстановки.

9.2. Правовая охрана недр

Недра - эта часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя, а при его отсутствии - ниже земной поверхности и дна водоемов, простирающаяся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения.

Минерально-сырьевой комплекс Российской Федерации обеспечивает до трети ВВП, экспорт полезных ископаемых приносит стране более 70% валютных поступлений. В недрах Российской Федерации разведана значительная часть мировых запасов важнейших видов полезных ископаемых: половина запасов алмазов, более четверти – природного газа и железа, около 20% – палладия и углей, 17% – никеля, а также от 7 до 10% – нефти, золота, серебра, платины и др. Доля России в мировой добыче нефти составляет 12,8%, газа, никеля, алмазов – более 20%, платины – 14,5%, золота – 7%.

Недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Участки недр не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме. Права пользования недрами могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами.

Государственный фонд недр согласно ст. 2 закона РФ “О недрах”⁵⁶ 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 Российской Федерации в интересах народов, проживающих на соответствующих территориях, и всех народов Российской Федерации осуществляются совместно Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

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.

В целях обеспечения в перспективе потребностей Российской Федерации в стратегических и дефицитных видах полезных ископаемых из не предоставленных в пользование участков недр формируется **Федеральный фонд резервных участков недр**.

В зависимости от целей использования недр выделяются следующие виды права недропользования:

1) регионального геологического изучения, включающего региональные геолого-геофизические работы,

⁵⁶ См.: Закон РФ от 21.02.1992 N 2395-1 «О недрах» (ред. от 23.07.2008) // СЗ РФ. 1995, № 10. Ст. 823.

мониторинга состояния недр, контроль за 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 горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств;

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.

Пользователями недр могут быть субъекты предпринимательской деятельности, в том числе участники простого товарищества, иностранные граждане, юридические лица, если иное не установлено федеральными законами.

Участки недр предоставляются в пользование на определенный срок или без ограничения срока. На определенный срок участки недр предоставляются в пользование для:

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

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

добычи подземных вод - на срок до 25 лет;

добычи полезных ископаемых на основании предоставления краткосрочного права пользования участками недр - 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, 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.

Геологическое изучение недр и воспроизводство минерально-сырьевой базы, осуществляемые за счет средств федерального бюджета, выполняются в соответствии с положениями Долгосрочной государственной программы изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья.

Основанием возникновения права недропользования является совокупность юридических фактов, среди которых главное место занимает **лицензия** - специальное разрешение компетентного государственного органа по управлению использованием и охраной недр, а также текстовые, графические и иные приложения, являющиеся неотъемлемой составной частью лицензии и определяющие основные условия пользования недрами.

Порядок предоставления лицензий зависит от вида недропользования и подробно урегулирован законодательством. По общему правилу, предоставление недр в пользование осуществляется путем проведения конкурсов или аукционов, по результатам которых принимается совместное решение органа управления фондом недр и органа исполнительной

власти субъекта Российской Федерации. Это решение служит основанием выдачи лицензии. Пользование недрами на континентальном шельфе производится по решению Правительства РФ.

На бесконкурсной основе недра предоставляются в пользование для захоронения радиоактивных отходов и токсичных веществ, а также для геологического изучения.

Собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков имеют право, по своему усмотрению, в их границах осуществлять без применения взрывных работ добычу общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, и строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до пяти метров, а также устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения, в порядке, устанавливаемом соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Существует также ряд особенностей регулирования использования недр в целях добычи драгоценных металлов и камней, радиоактивного сырья и др., предусмотренных специальными нормативными актами.

Основными требованиями по рациональному использованию и охране недр являются:

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;

4) проведение государственной экспертизы и государственной учет запасов полезных ископаемых, а также участков недр, используемых в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;

5) обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов;

6) достоверный учет извлекаемых и оставляемых в недрах запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов при разработке месторождений полезных ископаемых;

7) охрана месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку;

8) предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с использованием недрами, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов производства, сбросе сточных вод;

9) соблюдение установленного порядка консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

10) предупреждение самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых и соблюдение установленного порядка использования этих площадей в иных целях;

11) предотвращение размещения отходов производства и потребления на водосборных площадях подземных водных объектов и в местах залегания подземных вод, которые используются для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения или промышленного водоснабжения либо резервирование которых осуществлено в качестве источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

В случае нарушения указанных выше требований право пользования недрами может быть ограничено, приостановлено или прекращено уполномоченными государственными органами в соответствии с законодательством.

Государственный учет и ведение государственного реестра осуществляются по единой системе в порядке, устанавливаемом федеральным органом управления государственным фондом недр.

В целях создания условий для рационального комплексного использования недр, определения платы за пользование недрами, границ участков недр, предоставляемых в пользование, запасы полезных ископаемых разведанных месторождений подлежат государственной экспертизе.

Предоставление недр в пользование для добычи полезных ископаемых разрешается только после проведения государственной экспертизы их запасов.

Заключение государственной экспертизы о промышленной значимости разведанных запасов полезных ископаемых является основанием для их постановки на государственный учет.

Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых ведется в целях обеспечения разработки федеральных и региональных программ геологического изучения недр, комплексного использования месторождений полезных ископаемых, рационального размещения предприятий по их добыче, а также в других народно-хозяйственных целях.

Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых должен включать в себя сведения по каждому месторождению, характеризующие количество и качество основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, содержащиеся в них компоненты, горно-технические, гидрогеологические, экологические и другие условия разработки месторождения, содержать геолого-экономическую оценку каждому месторождению, а также включать в себя сведения по выявленным проявлениям полезных ископаемых.

С целью учета состояния минерально-сырьевой базы ведется *Государственный баланс запасов полезных ископаемых*. Он должен содержать сведения о количестве, качестве и степени изученности запасов каждого вида полезных ископаемых по месторождениям, имеющим промышленное значение, об их размещении, о степени промышленного освоения, добыче, потерях и об обеспеченности промышленности разведанными запасами полезных ископаемых на основе классификации запасов полезных ископаемых, которая утверждается в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

При пользовании недрами уплачиваются следующие платежи:

1. разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии;
2. регулярные платежи за пользование недрами;
3. плата за геологическую информацию о недрах;
4. сбор за участие в конкурсе (аукционе);
5. сбор за выдачу лицензий.

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

Наиболее распространенными видами нарушений законодательства о недрах являются самовольное пользование недрами, самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых, нарушение правил пользования недр и норм безопасности при ведении работ и др. Как правило, они влекут привлечение к административной ответственности.

Если же нарушения правил использования и охраны недр привели к причинению значительного ущерба, то может наступить уголовная ответственность, предусмотренная ст. 255, 216 и 192 УК РФ.

Гражданско-правовая ответственность за недронарушения применяется согласно ГК РФ о возмещении вреда, а также по нормам специальных нормативных актов, устанавливающих порядок и размер исчисления ущерба для отдельных видов недронарушений. Размер ущерба определяется органами управления Государственного фонда недр.

9.3. Правовая охрана вод

Правовыми основами соблюдения водного законодательства являются Водный кодекс РФ⁵⁷ и принимаемые в соответствии с ним федеральные законы и иные нормативные правовые акты РФ, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Причем эти законы

⁵⁷ См.: Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 N 74-ФЗ (ред. от 23.07.2008) // СЗ РФ, 05.06.2006, N 23, ст. 2381.

и иные нормативные правовые акты не могут противоречить Водному кодексу РФ и принимаемым в соответствии с ним федеральным законам.

Водное законодательство РФ регулирует водные отношения в целях обеспечения прав граждан на чистую воду и благоприятную водную среду; поддержания оптимальных условий водопользования; качества поверхностных и подземных вод в состоянии, отвечающем экологическим и санитарным требованиям; защиты водных объектов от загрязнения, засорения и истощения; предотвращения или ликвидации вредного воздействия вод, а также сохранения биологического разнообразия водных экосистем.

Контроль за соблюдением водного законодательства строится на основании действующих нормативных документов как федерального уровня (Федеральный закон "Об охране окружающей среды", Федеральный закон "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", Водный кодекс РФ), так и соответствующих субъектов РФ. К примеру, на территории г. Москвы - Постановление Правительства Москвы от 21.08.2007 г. N 713-ПП "О реализации полномочий города Москвы в области водных отношений в соответствии с Водным Кодексом Российской Федерации".

Государственное управление в области использования и охраны водных объектов на федеральном уровне осуществляют Правительство РФ и специально уполномоченный государственный орган управления использованием и охраной водных объектов.

Специально уполномоченными государственными органами управления использованием и охраной водных объектов в России является Министерство природных ресурсов и экологии РФ и подведомственные ему Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и Федеральное агентство водных ресурсов, территориальным органом которого, к примеру, в г. Москве является Московско-Окское бассейновое водохозяйственное управление (МОБВУ). Таким образом, 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. Всего в Российской Федерации установлено двадцать бассейновых округов.

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. Рекомендации бассейновых советов учитываются при разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов. В состав бассейновых советов входят представители уполномоченных Правительством Российской Федерации федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также представители водопользователей, общественных объединений, общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Под "**водами**" понимаются водные объекты, т. е. природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима. Под водным режимом понимается изменение во времени уровней, расхода и объема воды в водном объекте⁵⁸.

Водные объекты в зависимости от особенностей их режима, физико-географических, морфометрических и других особенностей подразделяются на:

1) *поверхностные водные объекты*: моря или их отдельные части (проливы, заливы, в том числе бухты, лиманы и другие); водотоки (реки, ручьи, каналы); водоемы (озера, пруды, обводненные карьеры, водохранилища); болота; природные выходы подземных вод (родники, гейзеры); ледники, снежники;

2) *подземные водные объекты*: бассейны подземных вод; водоносные горизонты.

Водные объекты находятся в собственности Российской Федерации (федеральной собственности), за исключением прудов, обводненных карьеров, расположенных в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, физическому лицу, юридическому лицу.

⁵⁸ Определение дано согласно ст. 1 Водного кодекса РФ.

Поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, являются водными объектами общего пользования, то есть общедоступными водными объектами. По общим правилам, каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд.

Ширина береговой полосы водных объектов общего пользования составляет 20 м. Лишь небольшие водотоки (реки, ручьи и каналы) протяженностью менее 10 км должны быть окаймлены береговыми полосами шириной 5 м.

По данным ежегодного Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации» (2007 г.) среднее многолетнее значение речного стока на территории России составляет 4271 км³ в год (10% мирового речного стока, второе место в мире после Бразилии), в том числе свыше 4030 км³/год речного стока формируется на территории России. Это соответствует 230–235 тыс. м³/год на 1 км² территории и 28 тыс. м³/год на одного жителя. Средний сток из сопредельных территорий равен 227 км³/год.

Суммарный многолетний объем воды в озерах России достигает 26,5–26,7 тыс. км³. В крупных озерах сосредоточена основная часть ресурсов пресных вод: Байкал (23 000 км³, или 20% мировых и более 90% национальных запасов пресных вод), Ладожское (908 км³), Онежское (285 км³), Чудско-Псковское (35,2 км³). В ледниках накоплено около 40 тыс. км³ пресной воды и ежегодно формируется примерно 110 км³.

Свод данных о водных объектах, об их водных ресурсах, использовании водных объектов, о водопользователях включен в так называемый Государственный водный реестр. В государственном водном реестре осуществляется государственная регистрация договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, перехода прав и обязанностей по договорам водопользования, а также прекращения договора водопользования.

Государственный водный реестр создается в целях информационного обеспечения комплексного использования водных объектов, целевого использования водных объектов, их охраны, а также в целях планирования и разработки мероприятий по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий.

Статьей 11 Водного кодекса РФ установлены два способа предоставления водных объектов в пользование: договорный и административный. В отличие от ВК РФ 1995 г. в новом ВК РФ (2006 г.) для заключения договора о водопользовании необходимость получения лицензии не предусмотрена.

При этом для предоставления водного объекта необходимо только наличие одного юридического факта: договора водопользования или решения о предоставлении водного объекта в пользование.

По договору водопользования одна сторона - исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления обязуется предоставить другой стороне - водопользователю водный объект или его часть в пользование за плату. К договору водопользования применяются положения об аренде, предусмотренные Гражданским кодексом РФ. Он признается заключенным с момента его государственной регистрации в государственном водном реестре. Договором водопользования предусматривается плата за пользование водным объектом или его частью.

Предельный срок предоставления водных объектов в пользование на основании договора водопользования не может составлять более чем двадцать лет.

Предоставление водного объекта, находящегося в федеральной собственности, в пользование для обеспечения обороны страны и безопасности государства осуществляется на основании решения Правительства Российской Федерации.

По данным государственного использования вод, суммарный забор воды из природных водных объектов в 2007 г. составил 80,0 км³.

Всего в Российской Федерации в 2007 г. использовано 62,5 км³ свежей воды (2006 г. – 62,1 км³), в том числе: из поверхностных источников – 49,7 км³ (49,4 км³), подземных – 7,5 км³ (7,7 км³), морской воды – 5,3 км³ (5,0 км³).

Структура водопотребления характеризуется следующими показателями:

- производственные нужды – 60,8%;
- хозяйственно-питьевые нужды – 18,6%;

- орошение – 13,4%;
- сельскохозяйственное водоснабжение – 1,0%;
- прочие нужды – 6,2%.

Таблица 1

Показатели водопотребления и водоотведения в Российской Федерации в 2007 г., млн. м³

Показатели	Всего по России	в том числе по разделам ОКВЭД		
		производство и распределение электроэнергии, газа и воды	сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	обрабатывающие производства
Забрано воды из водных объектов, всего	79985	43287	18875	6613
в том числе:				
пресной воды из поверхностных источников	64410	32722	18038	5719
воды из подземных источников	10223	5294	837	868
морской воды	5352	5271	0	26
Использовано воды, всего	62506	41114	9759	6118
в том числе на нужды:				
хозяйственно-питьевые	11627	9166	390	651
производственные	38015	31208	168	5303
орошения	8369	27	8107	15
сельскохозяйственного водоснабжения	596	29	477	16
прочие	3899	684	617	133
Потери при транспортировке	7897	2312	4869	97
Сброшено в поверхностные водные объекты, всего	51422	36565	4229	4689
в том числе:				
загрязненных	17176	9014	1039	3295
нормативно чистых	32199	26205	3180	1049
нормативно очищенных	2047	1346	10	345

При этом объем сточных вод, сброшенных в поверхностные водные объекты в 2007 г., остался практически на уровне предыдущего года и составил 51,42 км³ (2006 г. – 51,39 км³).

К категории загрязненных отнесено 17,18 км³ сточных вод (33% их общего объема). Основной объем загрязненных сточных вод сброшен водопользователями, относящимися к разделам ОКВЭД “Производство и распределение электроэнергии, газа и воды” (52,5%) и “Обрабатывающие производства” (19,2%).

Объем нормативно очищенных сточных вод в 2007 г. уменьшился до 2,05 км³ (2006 г. – 2,10 км³) и составил 10,7% объема сточных вод, требующих очистки (19,22 км³). Это является результатом отсутствия очистных сооружений, низкой эффективности их работы, в том числе вследствие ухудшения их технического состояния. За 2007 год мощность очистных сооружений снизилась незначительно и составила 29,49 км³ (2006 г. – 29,58 км³).

Сброс сточных вод допускается только в случаях, если он не приведет к увеличению содержания в водном объекте загрязняющих веществ свыше установленных норм и при условии очистки водопользователем сточных вод до пределов, установленных органами по регулированию использования и охране вод.

Запрещается сброс сточных вод и (или) дренажных вод в водные объекты:

- 1) содержащие природные лечебные ресурсы;
- 2) отнесенные к особо охраняемым водным объектам.

Запрещается сброс сточных вод и (или) дренажных вод в водные объекты, расположенные в границах:

- 1) зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения;
- 2) первой, второй зон округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов;
- 3) рыбоохранных зон, рыбохозяйственных заповедных зон.

Все водные объекты подлежат охране от загрязнения, заражения, засорения и истощения.

Водоохранные, экологические и санитарно-гигиенические требования к источникам загрязнения установлены в ВК РФ, в Федеральных законах "Об охране окружающей среды" и "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения".

Специальные требования охраны вод установлены к таким видам деятельности, как ведение работ на дне водных объектов и их поверхности; передвижение судов на воде; эксплуатация на

поверхности воды различных установок: применение ядохимикатов и других химических веществ в сельском хозяйстве, радиоактивных, токсичных веществ (материалов); взрывные, строительные, дноуглубительные и другие работы на водоемах.

В Российской Федерации водные объекты охраняются от всех видов загрязнения: химического, бактериального, теплового (отклонение температуры воды от установившегося в данном водном объекте температурного уровня), естественными радиоактивными элементами и радиоактивными элементами и веществами, попадающими при испытании атомного оружия и выбросах разнообразных радиоактивных отходов, а также предотвращение загрязнения вод удобрениями и ядохимикатами.

Статьей 65 Водного кодекса РФ установлены водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы.

Водоохранными зонами являются территории, которые примыкают к береговой линии морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ и на которых устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения загрязнения, засорения, заиления указанных водных объектов и истощения их вод, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира.

В границах водоохранных зон устанавливаются **прибрежные защитные полосы**, на территориях которых вводятся дополнительные ограничения хозяйственной и иной деятельности.

Ширина водоохранной зоны рек или ручьев устанавливается от их истока для рек или ручьев протяженностью:

- 1) до десяти километров - в размере пятидесяти метров;
- 2) от десяти до пятидесяти километров - в размере ста метров;
- 3) от пятидесяти километров и более - в размере двухсот метров.

Ширина водоохранной зоны моря составляет пятьсот метров.

В границах водоохранных зон запрещаются:

- 1) использование сточных вод для удобрения почв;
- 2) размещение кладбищ, скотомогильников, мест захоронения отходов производства и потребления, радиоактивных, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ;

- 3) осуществление авиационных мер по борьбе с вредителями и болезнями растений;

- 4) движение и стоянка транспортных средств (кроме специальных транспортных средств), за исключением их движения по дорогам и стоянки на дорогах и в специально оборудованных местах, имеющих твердое покрытие.

Однако п. 16 ст. 65 Водного кодекса установлено, что в границах водоохранных зон допускаются проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация хозяйственных и иных объектов при условии оборудования таких объектов сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения, засорения и истощения вод в соответствии с водным законодательством и законодательством в области охраны окружающей среды.

В границах прибрежных защитных полос наряду с установленными ограничениями для водоохранных зон запрещаются:

- 1) распашка земель;
- 2) размещение отвалов размываемых грунтов;
- 3) выпас сельскохозяйственных животных и организация для них летних лагерей, ванн.

Лица, виновные в нарушении водного законодательства, несут административную, уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Привлечение к ответственности за нарушение водного законодательства не освобождает виновных лиц от обязанности устранить допущенное нарушение и возместить причиненный ими вред.

9.4. Правовая охрана лесов

Правовыми основами лесного законодательства являются Лесной кодекс РФ⁵⁹, другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты РФ, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

Цели и задачи лесного законодательства состоят в обеспечении рационального использования лесов, их охраны, защиты и воспроизводства, сохранения биологического разнообразия лесных экосистем, повышения экологического и ресурсного потенциала лесов, удовлетворения потребностей общества в лесных ресурсах на основе научно обоснованного многоцелевого лесопользования.

Лесное законодательство и иные регулирующие лесные отношения нормативные правовые акты основываются на следующих принципах:

- 1) устойчивое управление лесами, сохранение биологического разнообразия лесов, повышение их потенциала;
- 2) сохранение средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов в интересах обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду;
- 3) использование лесов с учетом их глобального экологического значения, а также с учетом длительности их выращивания и иных природных свойств лесов;
- 4) обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах;
- 5) воспроизводство лесов, улучшение их качества, а также повышение продуктивности лесов;
- 6) обеспечение охраны и защиты лесов;
- 7) участие граждан, общественных объединений в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на леса при их использовании, охране, защите, воспроизводстве, в установленных законодательством Российской Федерации порядке и формах;
- 8) использование лесов способами, не наносящими вреда окружающей среде и здоровью человека;
- 9) подразделение лесов на виды по целевому назначению и установление категорий защитных лесов в зависимости от выполняемых ими полезных функций;
- 10) недопустимость использования лесов органами государственной власти, органами местного самоуправления;
- 11) платность использования лесов.

Лесами считается совокупность земли, древесной, кустарниковой и иных видов растительности, животных, микроорганизмов и других компонентов природы, биологически взаимосвязанных и влияющих друг на друга в своем развитии.

Использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются исходя из понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе.

Леса располагаются на землях лесного фонда и 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.

*Лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в **федеральной собственности**.*

Статья 9 Лесного кодекса РФ определяет право постоянного (бессрочного) пользования лесными участками, право ограниченного пользования чужими лесными участками (сервитут), право аренды лесных участков, а также право безвозмездного срочного пользования лесными участками, которое возникает и прекращается по основаниям и в порядке, которые

⁵⁹ См.: Лесной Кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 N 200-ФЗ (ред. от 23.07.2008) // СЗ РФ, 11.12.2006, N 50, ст. 5278.

предусмотрены гражданским законодательством, законодательством РФ о концессионных соглашениях и земельным законодательством.

Лесной фонд Российской Федерации занимает около 70% территории суши и является наиболее важным стабилизирующим природным комплексом страны. Леса были и остаются основным типом растительного покрова на обширных пространствах России.

В соответствии со статьей 15 Лесного кодекса Российской Федерации (2006 г.) и в зависимости от природно-климатических условий определены 8 лесорастительных зон, в которых расположены леса с относительно однородными лесорастительными признаками (лесорастительное районирование). Цель районирования – дать естественно-историческую основу для региональной системы лесохозяйственных мероприятий. Приказом МПР России от 28.03.2007 № 68 утверждены 8 лесорастительных зон, выделенных на основе работ ФГУ ВНИИЛМ (рис. 1).

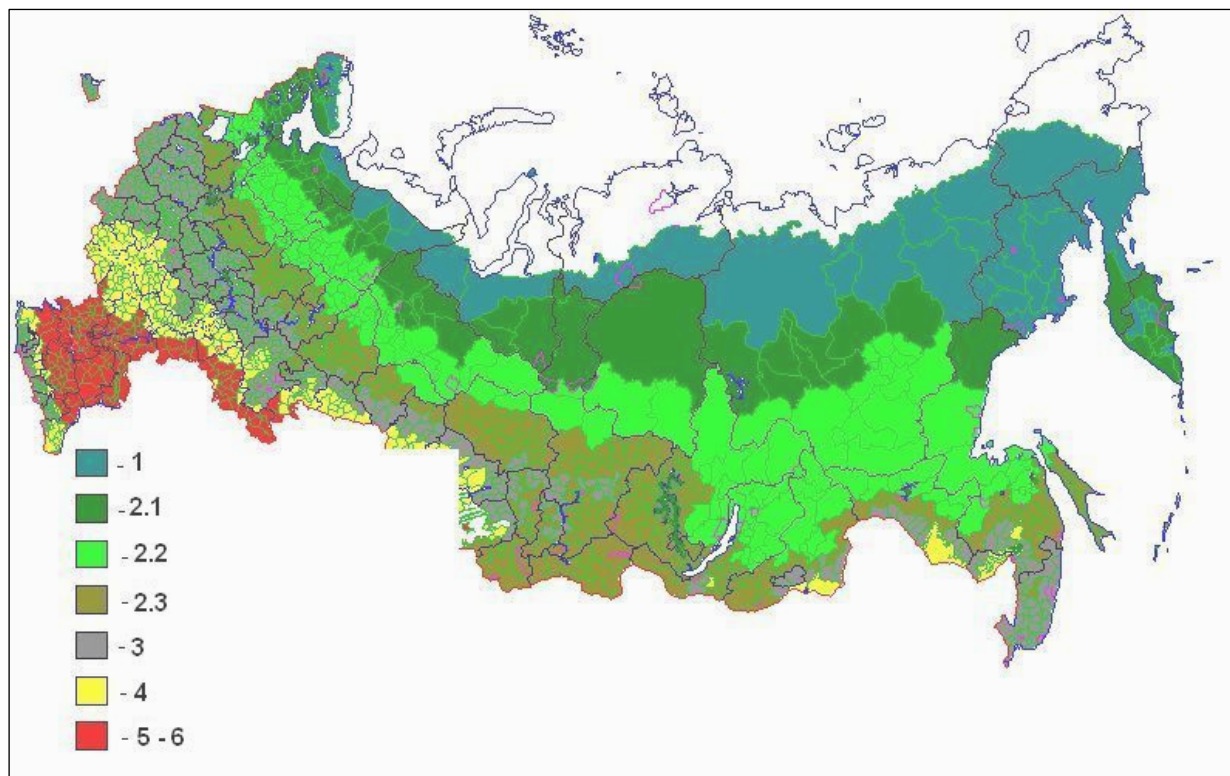


Рис. 1.1. Схема лесорастительного районирования:

1 – зона притундровых лесов и редкостойной тайги; 2 – таежная зона: 2.1 – подзона северной тайги; 2.2 – подзона средней тайги; 2.3 – подзона южной тайги; 3 – зона хвойно-широколиственных лесов; 4 – лесостепная зона; 5 и 6 – зоны степей и полупустынь (на схеме не показаны зоны: 7 – Горного Северного Кавказа и 8 – Южно-Сибирская горная зона)

Юридическое понятие леса связано с формированием лесного фонда РФ. **Лесным фондом** являются все леса, а также земли, предназначенные для выращивания лесов, земли, необходимые для нужд лесного хозяйства, за исключением лесов, расположенных на землях обороны и землях населенных пунктов. Различают:

лесные земли, покрытые лесом и не покрытые лесом, но предназначенные для его восстановления (вырубки, гари, прогалины, пустыри и др.);

нелесные земли, предназначенные для нужд лесного хозяйства (просеки, дороги и др.), а также земли, расположенные в границах лесного фонда (болота, пески и др.).

Лесное законодательство регламентирует порядок охраны лесов, их разделение по целевому назначению в зависимости от выполняемых экологических, почвозащитных, лечебно-оздоровительных и иных функций, связывая с этим право пользования лесами и устанавливая ограничения на пользование лесом.

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.

К **защитным лесам** относятся леса, которые подлежат освоению в целях сохранения средообразующих, водоохранных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов с одновременным использованием лесов при условии, если это использование совместимо с целевым назначением защитных лесов и выполняемыми ими полезными функциями.

С учетом особенностей правового режима защитных лесов определяются следующие **категории** указанных лесов:

- 1) леса, расположенные на особо охраняемых природных территориях;
- 2) леса, расположенные в водоохранных зонах;
- 3) леса, выполняющие функции защиты природных и иных объектов: леса, расположенные в первом и втором поясах зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения; защитные полосы лесов, расположенные вдоль железнодорожных путей общего пользования, федеральных автомобильных дорог общего пользования, автомобильных дорог общего пользования, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации; зеленые зоны, лесопарки; городские леса; леса, расположенные в первой, второй и третьей зонах округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов;
- 4) ценные леса: государственные защитные лесные полосы; противоэрозионные леса; леса, расположенные в пустынных, полупустынных, лесостепных, лесотундровых зонах, степях, горах; леса, имеющие научное или историческое значение; орехово-промысловые зоны; лесные плодовые насаждения; ленточные боры; запретные полосы лесов, расположенные вдоль водных объектов; нерестоохранные полосы лесов.

В защитных лесах, эксплуатационных лесах и резервных лесах могут быть выделены **особо защитные участки лесов**. К ним относятся:

- 1) берегозащитные, почвозащитные участки лесов, расположенных вдоль водных объектов, склонов оврагов;
- 2) опушки лесов, граничащие с безлесными пространствами;
- 3) постоянные лесосеменные участки;
- 4) заповедные лесные участки;
- 5) участки лесов с наличием реликтовых и эндемичных растений;
- 6) места обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения диких животных;
- 7) другие особо защитные участки лесов.

В защитных лесах и на особо защитных участках лесов установлен особо строгий режим лесопользования. В них запрещается осуществление деятельности, несовместимой с их целевым назначением и полезными функциями.

К **эксплуатационным лесам** относятся леса, которые подлежат освоению в целях, предусмотренных устойчивого, максимально эффективного получения высококачественной древесины и других лесных ресурсов, продуктов их переработки с обеспечением сохранения полезных функций лесов.

В них допускается все **виды лесопользования** лесов:

- 1) заготовка древесины;
- 2) заготовка живицы;
- 3) заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов;
- 4) заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений;
- 5) ведение охотничьего хозяйства и осуществление охоты;
- 6) ведение сельского хозяйства;
- 7) осуществление научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности;
- 8) осуществление рекреационной деятельности;
- 9) создание лесных плантаций и их эксплуатация;
- 10) выращивание лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений;

11) выполнение работ по геологическому изучению недр, разработка месторождений полезных ископаемых;

12) строительство и эксплуатация водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений и специализированных портов;

13) строительство, реконструкция, эксплуатация линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов;

14) переработка древесины и иных лесных ресурсов;

15) осуществление религиозной деятельности;

16) иные виды, определенные в соответствии Лесным кодексом РФ.

К **резервным лесам** относятся леса, в которых в течение двадцати лет не планируется осуществлять заготовку древесины. В таких лесах осуществляются авиационные работы по охране и защите лесов.

При этом допускается их использование без проведения рубок лесных насаждений, за исключением случаев проведения рубок при выполнении работ по геологическому изучению недр и заготовке гражданами древесины для собственных нужд.

Отнесение лесов к ценным, эксплуатационным и резервным лесам, и установление их границ осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий.

Государственное управление в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов осуществляется непосредственно Правительством Российской Федерации или уполномоченными им органами исполнительной власти; на территориях субъектов Российской Федерации - соответственно органами исполнительной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов или территориальными органами Федерального органа управления лесным хозяйством - Федерального агентства лесного хозяйства.

Основой освоения лесов, расположенных в границах лесничеств и лесопарков, является **лесное планирование**. Документом лесного планирования является **лесной план субъекта Российской Федерации**.

Основой осуществления использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в границах лесничества, лесопарка, является **лесохозяйственный регламент** лесничества, лесопарка, который составляется на срок до десяти лет.

В лесохозяйственном регламенте в отношении лесов, расположенных в границах лесничеств, лесопарков, устанавливаются:

1) виды разрешенного использования лесов;

2) возрасты рубок, расчетная лесосека, сроки использования лесов и другие параметры их разрешенного использования;

3) ограничение использования лесов в соответствии со ст. 27 Лесного кодекса;

4) требования к охране, защите, воспроизводству лесов.

Лесохозяйственные регламенты обязательны для исполнения гражданами, юридическими лицами, осуществляющими использование, охрану, защиту, воспроизводство лесов в границах лесничества, лесопарка.

Лица, которым лесные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду, составляют **проект освоения лесов**, который подлежит государственной или муниципальной экспертизе в порядке.

Мероприятия по проверке состояния лесов, их количественных и качественных характеристик называются **государственной инвентаризацией лесов**. Она проводится в целях:

1) своевременного выявления и прогнозирования развития процессов, оказывающих негативное воздействие на леса;

2) оценки эффективности мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов;

3) информационного обеспечения управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, а также в области государственного лесного контроля и надзора.

Государственный лесной реестр представляет собой систематизированный свод документированной информации о лесах, об их использовании, охране, защите, воспроизводстве, о лесничествах и о лесопарках.

Лесным кодексом РФ предусмотрен **государственный кадастровый учет лесных участков**, который осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 года N 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости".

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 года N 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним".

Использование лесов в Российской Федерации является платным. За использование лесов вносится арендная плата или плата по договору купли-продажи лесных насаждений.

Леса подлежат охране от пожаров, от загрязнения (в том числе радиоактивными веществами) и от иного негативного воздействия, а также защите от вредных организмов.

Мероприятия по охране, защите, воспроизводству лесов осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий. В случаях, если осуществление таких мероприятий не возложено на лиц, использующих леса, органы государственной власти, органы местного самоуправления размещают заказы на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 года N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд".

При размещении заказа на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов одновременно осуществляется продажа лесных насаждений для заготовки древесины. В этих целях заключается договор, в котором содержатся элементы государственного или муниципального контракта на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов и договора купли-продажи лесных насаждений.

В случае, если такой договор не заключен, заказ на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов размещается без продажи лесных насаждений для заготовки древесины.

Постановлением Правительства РФ от 30.06.2007 N 418 утверждено Положение об особенностях размещения заказа на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов и заключения договоров.

Использование лесов осуществляется с предоставлением или без предоставления лесных участков, с изъятием или без изъятия лесных ресурсов.

Заявление об использовании лесов в соответствии с проектом освоения лесов называется **лесной декларацией**. Ежегодно лесная декларация подается в органы государственной власти, органы местного самоуправления в пределах их полномочий, лицами, которым лесные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду.

В постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются юридическим лицам, в аренду, безвозмездное срочное пользование - гражданам.

Договоры аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, договоры купли-продажи лесных насаждений заключаются по результатам аукционов, проводимых путем повышения начальной цены предмета аукциона (начального размера арендной платы или начальной цены заготавливаемой древесины). В случае, если таким образом договор аренды лесного участка не заключен, допускается проведение аукциона, по результатам которого заключается договор аренды такого лесного участка, предусматривающий начало срока внесения арендной платы по истечении первых пяти лет срока договора аренды лесного участка (см. ст. 78 Лесного кодекса РФ).

Приказом МПР России от 16.07.2007 N 184 утверждены Правила заготовки древесины. Заготовка древесины осуществляется гражданами и юридическими лицами на основании договоров аренды в соответствии с **лесным планом** субъекта Российской Федерации, **лесохозяйственным регламентом** лесничества (лесопарка), а также **проектом освоения лесов** на лесном участке, предоставленном в аренду.

Заготовка древесины без предоставления лесного участка осуществляется гражданами и юридическими лицами на основании договоров купли-продажи лесных насаждений в соответствии с лесным планом субъекта Российской Федерации, лесохозяйственным регламентом лесничества (лесопарка).

Граждане вправе заготавливать древесину для целей отопления, возведения строений и иных собственных нужд. Такое право граждане реализуют на основании договоров купли-продажи лесных насаждений. Порядок и нормативы заготовки гражданами древесины для собственных нужд устанавливаются законами субъектов Российской Федерации.

Невыполнение гражданами, юридическими лицами, осуществляющими использование лесов, лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов является основанием для досрочного расторжения договоров аренды лесного участка или договоров купли-продажи лесных насаждений, а также принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования лесным участком или безвозмездного срочного пользования лесным участком.

Соблюдение лесного законодательства обеспечивается путем проведения **государственного лесного контроля и надзора**.

Должностные лица, осуществляющие государственный лесной контроль и надзор (государственные лесные инспектора, лесничие), имеют право:

- 1) пресекать и предотвращать нарушение лесного законодательства;
- 2) осуществлять проверки соблюдения лесного законодательства;
- 3) составлять по результатам проверок акты и предоставлять их для ознакомления гражданам, юридическим лицам, осуществляющим использование лесных участков;
- 4) давать обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных в результате проверок нарушений лесного законодательства и контролировать исполнение указанных предписаний в установленные сроки;
- 5) осуществлять в установленном порядке досмотр транспортных средств и при необходимости их задержание;
- 6) уведомлять в письменной форме граждан, юридических лиц, осуществляющих использование, охрану, защиту, воспроизводство лесов и лесоразведение, о результатах проверок соблюдения лесного законодательства и о выявленных нарушениях;
- 7) предъявлять гражданам, юридическим лицам требования об устранении выявленных в результате проверок нарушений;
- 8) предъявлять иски в суд, арбитражный суд в пределах их компетенции;
- 9) привлекать в установленном порядке научно-исследовательские, проектно-изыскательские и другие организации для проведения соответствующих анализов, проб, осмотров и подготовки соответствующих заключений;
- 10) осуществлять иные предусмотренные федеральными законами права.

Лица, виновные в нарушении лесного законодательства, несут установленную законом юридическую ответственность.

В соответствии с действующим законодательством должностные лица и граждане подвергаются штрафу, налагаемому в административном порядке за совершение нарушений законодательства об использовании и охране лесов, подробно описанных в ст. 8.24-8.28 КоАП РФ.

При выявлении фактов незаконной порубки деревьев и кустарников и определении ущерба в значительном размере решается вопрос о возбуждении уголовного дела по ч. 1 ст. 260 УК РФ, по которому проводится дознание. В случае, если ущерб причинен в крупном размере, решается вопрос о возбуждении уголовного дела по ч. 2 ст. 260 УК РФ, по которому необходимо производство предварительного расследования.

При выявлении фактов неосторожного обращения с огнем, повлекшего уничтожение или повреждение лесов, решается вопрос о возбуждении уголовного дела по ст. 261 УК РФ.

Привлечение к ответственности за нарушение лесного законодательства не освобождает виновных лиц от обязанности устранить выявленное нарушение и возместить причиненный этими лицами вред.

9.5. Правовая охрана животного мира

Животный мир согласно ст. 1 Федерального закона от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ (в ред. от 03.12.2008 г.) «О животном мире»⁶⁰ в качестве объекта правового регулирования рассматривается

⁶⁰ См.: Федеральный закон от 24 апр. 1995 г. (в действ. ред.) «О животном мире» // СЗ РФ. 1995, № 17. Ст. 1462.

как совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию страны и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации.

Животный мир РФ - это государственная собственность (федеральная и субъектов РФ), следовательно, дикие животные, обитающие в природной среде, не являются предметом каких-либо гражданско-правовых сделок. Однако животные, изъятые из естественной среды их обитания, могут находиться в частной, муниципальной или иной собственности. Государство в лице своих компетентных органов предоставляет животный мир в пользование различным субъектам - физическим и юридическим лицам, причем как российским, так и иностранным.

Виды пользования животным миром четко указаны в ст. 34 Федерального закона "О животном мире" и классифицируются по целям (охота, рыболовство, использование животных в целях получения продуктов их жизнедеятельности и др.), способам (с изъятием животных из среды их обитания или без изъятия) и условиям пользования (бесплатное и платное).

Основаниями возникновения права пользования животным миром являются специальные разрешения - лицензии, которые выдаются компетентными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира: для граждан - именная разовая лицензия; для юридических лиц - в соответствии с решением Правительства РФ или органа исполнительной власти субъекта РФ выдается долгосрочная лицензия.

Пользователь должен также заключить договор о предоставлении в пользование территории (акватории), необходимой для использования объектов животного мира, с органом исполнительной власти соответствующей территории.

Законодательством определена правовая регламентация охоты и рыболовства⁶¹. Существуют следующие ее виды: промысловая, спортивная или любительская.

Промысловая охота представляет собой в основном профессиональную деятельность охотников, осуществляемую на основе договоров или нарядов на отстрел (отлов) животных с целью заготовки продуктов охоты (шкур, меха, мяса и др.).

Право на спортивную или любительскую охоту имеют граждане, достигшие 18-летнего возраста, при определенных условиях, установленных законом (члены обществ охотников; сдавшие испытания по правилам охоты, технике безопасности на охоте, обращению с охотничьим оружием; уплатившие государственную пошлину; имеющие разрешение на пользование охотничьим ружьем и получившие путевку (лицензию) на производство охоты). Таким образом, документами, удостоверяющими право на охоту, являются охотничий билет, путевка и лицензия.

Правовые меры охраны животного мира призваны обеспечить сохранение и воспроизводство животных и их популяций, а также естественную среду их обитания. Особой охране подлежат редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды животных, занесенных в Красную книгу РФ.

Меры юридической ответственности за нарушения экологических требований по рациональному использованию и охране животного мира отражены в следующих нормативных актах: ст. 55,58 Федерального закона РФ "О животном мире", в ряде статей КоАП РФ: 7.11, 8.17, 8.20, 8.29, 8-34-8.38, 10.6-10.8, 10.11 КоАП РФ; в ст. 256-259 УК РФ.

Вред, причиненный животному миру, возмещается в соответствии со специально установленными законом таксами - денежными суммами за один экземпляр животного определенного вида независимо от его размера и возраста, а при их отсутствии - по общим нормам гражданского законодательства о возмещении вреда.

9.6. Правовая охрана атмосферного воздуха

Правовыми основами законодательства об охране атмосферного воздуха является Федеральный закон от 04.05.1999 N 96-ФЗ (ред. от 23.07.2008) "Об охране атмосферного

⁶¹ См.: Федеральный закон от 20.12.2004 N 166-ФЗ (ред. от 03.12.2008) "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" // СЗ РФ, , 27.12.2004, N 52 (часть 1), ст. 5270.

воздуха” и принимаемые в соответствии с ним другие нормативные правовые акты РФ и ее субъектов, регулирующие нормы допустимого загрязнения атмосферы, определяющие ПДК загрязняющих веществ и ПДВ их, а также решающие другие вопросы охраны атмосферного воздуха.

К ним относятся: Федеральный закон “Об охране окружающей среды”, Федеральный закон “Об экологической экспертизе” и др.

Под **атмосферным воздухом** понимается “жизненно важный компонент окружающей природной среды, представляющий собой естественную смесь газов атмосферы, находящуюся за пределами жилых, производственных и иных помещений”⁶². Иными словами объектом правовой охраны является воздух во внешней, открытой среде, а охрана воздуха в производственных, административных и других помещениях регулируется иными нормами.

Правовая охрана атмосферного воздуха предполагает осуществление комплекса мер, направленных на предотвращение его загрязнения, сохранение атмосферного воздуха в чистоте и улучшение его состояния, благоприятного для здоровья людей и окружающей природной среды.

Источниками вредного воздействия на атмосферный воздух могут быть как стационарные (предприятия, электростанции и др.), так и передвижные (автомобили, другие виды транспорта и т.п.) объекты. Особенности правового регулирования охраны атмосферного воздуха и правовых основ деятельности экологической милиции на предприятиях и автомобильного транспорта раскрыты ниже.

Исходной позицией для оценки состояния атмосферного воздуха служат в соответствии с Федеральным законом “Об охране атмосферного воздуха” нормативы предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в атмосферном воздухе и уровней вредных физических воздействий на него (ПДК и ПДУ).

Нарушение установленных нормативными правовыми актами правил выброса загрязняющих веществ в атмосферу имеет место в случаях прямого запрета производить такие выбросы, а также при несоблюдении требований, регламентирующих основания, порядок, объем, качественный состав и другие условия выброса.

Под **выбросами** понимается поступление вещества из соответствующего источника в атмосферу (ГОСТ 17.2.1.04 - 77. “Охрана природы. Атмосфера. Источники и метеорологические факторы загрязнения. Промышленные выбросы. Термины и определения”).

Под **загрязнением атмосферного воздуха** понимается поступление в атмосферный воздух или образование в нем вредных (загрязняющих) веществ в концентрациях, превышающих установленные государством гигиенические и экологические нормативы качества атмосферного воздуха (см. ст. 1 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха»)

Нарушение правил эксплуатации установок, сооружений и иных объектов может выражаться в различных активных действиях (например, в отключении очистных сооружений, несвоевременной замене фильтров, смене режимов работы установок и сооружений), приводящих к запрещенным, или сверхлимитным, или аварийным выбросам загрязняющих веществ в атмосферный воздух либо к изменению его природных свойств (тепловому, шумовому, радиационному загрязнению и иным изменениям).

Согласно ст. 11 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» гигиенические и экологические нормативы качества атмосферного воздуха, предельно допустимые уровни физических воздействий на атмосферный воздух устанавливаются и пересматриваются в порядке, определенном Правительством Российской Федерации.

Под **гигиеническим нормативом качества атмосферного воздуха** понимается критерий качества атмосферного воздуха, который отражает предельно допустимое максимальное содержание вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе и при котором отсутствует вредное воздействие на здоровье человека (см. ст. 1 Федерального закона РФ «Об охране атмосферного воздуха»).

Экологический норматив качества атмосферного воздуха - критерий качества атмосферного воздуха, который отражает предельно допустимое максимальное содержание вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе и при котором отсутствует вредное

⁶² См.: Ст. 1 ФЗ РФ "Об охране атмосферного воздуха".

воздействие на окружающую природную среду (см. ст. 1 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха»).

Постановлением Правительства РФ от 2 марта 2000 г. № 182 установлено, что экологические нормативы качества атмосферного воздуха, методы определения экологических нормативов качества атмосферного воздуха, предельно допустимые уровни физических воздействий на атмосферный воздух, предельно допустимые (критические) нагрузки на экологические системы и другие экологические нормативы в целях охраны атмосферного воздуха устанавливаются и пересматриваются Государственным комитетом Российской Федерации по охране окружающей среды (ныне - Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации).

В соответствии со ст. 12 Федерального закона РФ «Об охране атмосферного воздуха» в целях государственного регулирования выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух устанавливаются следующие нормативы таких выбросов:

технические нормативы выбросов (т.е. норматив выброса вредного (загрязняющего) вещества в атмосферный воздух, который устанавливается для передвижных и стационарных источников выбросов, технологических процессов, оборудования и отражает максимально допустимую массу выброса вредного (загрязняющего) вещества в атмосферный воздух в расчете на единицу продукции, мощности пробега транспортных или иных передвижных средств и другие показатели);

предельно допустимые выбросы (т.е. норматив предельно допустимого выброса вредного (загрязняющего) вещества в атмосферный воздух, который устанавливается для стационарного источника загрязнения атмосферного воздуха с учетом технических нормативов выбросов и фоновое загрязнение атмосферного воздуха при условии непревышения данным источником гигиенических и экологических нормативов качества атмосферного воздуха, предельно допустимых (критических) нагрузок на экологические системы, других экологических нормативов).

Порядок разработки и утверждения нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, вредных физических воздействий на атмосферный воздух и временно согласованных выбросов определен положением о нормативах выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него, утвержденное постановлением Правительства РФ от 2 марта 2000 г. № 183 (в ред. 14.04.2007 г.) "О нормативах выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него".

В соответствии с Положением о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 15 января 2001 г. № 31 (в ред. от 23.07.2007 г.) государственный контроль за охраной атмосферного воздуха осуществляет Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору и ее территориальные органы.

Нормативы предельно допустимых выбросов вредных веществ, загрязняющих атмосферный воздух, устанавливаются с учетом мощностей объекта, данных о наличии мутагенного эффекта и иных вредных последствий по каждому источнику загрязнения, согласно действующим нормативам предельно допустимых концентраций вредных веществ в окружающей природной среде.

Исходя из нормативов ПДК и ПДУ, устанавливаются нормативы предельно допустимых выбросов и сбросов в атмосферу, которые утверждаются специально уполномоченными на то государственными органами РФ в области охраны окружающей природной среды (по химическим веществам) и санитарно-эпидемиологического надзора (по микроорганизмам и биологическим веществам). Эти нормативы должны обеспечивать норматив качества атмосферного воздуха, т. е. допустимое кратковременное или долговременное содержание в нем загрязняющих веществ, не оказывающих неблагоприятного воздействия на здоровье человека, окружающую природную среду.

Важные экологические требования по охране атмосферного воздуха предусмотрены нормами законодательства о необходимости обеспечения действующих и вновь вводимых в эксплуатацию производственных объектов очистными сооружениями.

Руководят работами по нормированию предельно допустимых выбросов по городу, району промышленной зоне местная администрация, ее исполнительные комитеты совместно с органами Федеральной службы России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды с участием соответствующих министерств и ведомств.

Контроль проведения гигиенических и противоэпидемических мероприятий, выполнения санитарных правил, норм и гигиенических нормативов с целью охраны от загрязнения атмосферного воздуха, воздуха производственных и других помещений в местах пребывания людей возложен на должностных лиц санитарно-эпидемиологического надзора в системе Министерства здравоохранения и социального развития РФ.

Превышение установленных нормативов выброса загрязняющих веществ определяется только специальными приборами.

Оценки антропогенных выбросов и абсорбции (поглощения) парниковых газов (ПГ), не регулируемых Монреальским протоколом по веществам, разрушающим озоновый слой (1987 г.), по данным ежегодного Доклада «О состоянии и об охране окружающей среды» (2007 г.), показали следующее. В целом динамика выбросов ПГ в России определяется экономической ситуацией. В период 1990–1998 гг. уменьшение выбросов во всех секторах было обусловлено экономическим спадом. После 1998 г., когда подъем экономики затронул как сферу производства, так и сферу потребления, выбросы ПГ в промышленности и энергетике демонстрировали устойчивый рост.

Общие выбросы ПГ в Российской Федерации без учета землепользования, изменений землепользования и лесного хозяйства составили в 2006 г. 2190,4 млн. т CO₂-экв., что соответствует 107,5% выбросов 2000 г. и 65,9% выбросов 1990 г. Распределение выбросов по секторам за период 1990–2006 гг. не претерпело значительных изменений. По-прежнему доминирует энергетический сектор, вклад которого в выбросах ПГ в 2006 г. составил 81,6%. Несколько уменьшилась доля сельскохозяйственного сектора, в котором после спада 1991–1998 гг. рост выбросов не наблюдался. Вклад отдельных парниковых газов в их общие выбросы иллюстрирует рис. 1.11. Ведущая роль принадлежит CO₂, источником служит главным образом энергетический сектор (сжигание ископаемого топлива). Некоторое уменьшение доли N₂O в общих выбросах связано с сокращением использования азотных удобрений, что обусловлено экономическим положением сельхозпроизводителей.

Таблица 2

Выбросы парниковых газов по секторам

Сектор	Выбросы, тыс. т CO ₂ -экв./год				
	1990	1998	2000	2005	2006
Энергетика	2707433	1669870	1660802	1730807	1786811
Промышленные процессы, использование растворителей и другой продукции	245070	134921	168779	187378	199108
Сельское хозяйство	309370	154790	146267	134223	131477
Землепользование, изменение землепользования и лесное хозяйство	180006	91059	347708	159197	288194
Отходы	64570	58226	62514	71071	72997
Всего без учета землепользования, изменения землепользования и лесного хозяйства	3326441	1993081	2038362	2123478	2190392
Всего с учетом землепользования, изменения землепользования и лесного хозяйства	3506447	2084140	2386070	2282675	2478586

Особые меры предусмотрены законодательством для охраны озонового слоя Земли от экологически опасных изменений. Она обеспечивается посредством регулирования производства и использования веществ, разрушающих озоновый слой атмосферы, в соответствии с международными договорами Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, а также законодательством Российской Федерации. Запрещаются проектирование, размещение и строительство объектов хозяйственной и иной деятельности, функционирование которых может привести к неблагоприятным изменениям

климата и озонового слоя Земли, ухудшению здоровья людей, уничтожению генетического фонда растений и генетического фонда животных, наступлению необратимых последствий для людей и окружающей природной среды.

Основанием для ответственности за нарушение законодательства об охране атмосферного воздуха являются правонарушения, предусмотренные ст. 8.21-8.23 КоАП РФ. Причем административная ответственность за нарушение правил выбросов в атмосферу загрязняющих веществ или нарушение эксплуатации установок, сооружений и иных объектов наступает в тех случаях, когда совершенные правонарушения не влекут уголовной ответственности в соответствии со ст. 251 УК РФ.

Часть третья. Специальная часть курса экологического права

Тема 10. Международно-правовой механизм охраны окружающей среды

Принципы международного сотрудничества в области охраны окружающей среды.

Международные договоры, соглашения, конвенции в области охраны окружающей природной среды как источники международного права окружающей среды.

Международные организации в области охраны окружающей природной среды: глобальные, региональные, в рамках содружества независимых государств, правительственные, неправительственные.

Международные конференции по охране окружающей природной среды: их важнейшие документы и решения. Международная региональная и субрегиональная охрана окружающей природной среды.

Сотрудничество стран-членов СНГ в области охраны окружающей природной среды.

10.1. Принципы международного сотрудничества в области охраны окружающей среды

Экологические проблемы не имеют границ. В частности, атмосферный воздух и вода, редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды диких животных свободно перемещаются через национальные границы и являются нашим общечеловеческим достоянием. Некоторые виды экологических преступлений интернациональны по своей сущности. Например, нарушение правил обращения через границу опасных отходов⁶³.

В различных странах законодательства довольно отличаются друг от друга, также как и применяемые виды юридической ответственности за экологические правонарушения. Но в настоящее время отдельно взятое государство практически не в состоянии самостоятельно бороться с экологическими преступлениями в силу ряда объективных и субъективных причин (отсутствие материальных и технических средств, экологически чистых технологий, совершенного экологического законодательства и т.п.).

Для сохранения и улучшения экологической ситуации в мировом масштабе необходимо осуществлять тесное международное сотрудничество. В 90-е годы прошлого столетия международное сотрудничество в экологической области вышло на одно из ведущих мест.

Российская Федерация осуществляет международное сотрудничество в области охраны окружающей среды в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами в области охраны окружающей среды. К ним относятся следующие **принципы**:

- право каждого человека на жизнь в наиболее благоприятных экологических условиях;
- каждое государство имеет право на использование окружающей природной среды и природных ресурсов для целей развития и обеспечения нужд своих граждан;
- экологическое благополучие одного государства не может обеспечиваться за счет других

⁶³Согласно российскому законодательству под опасными отходами понимаются «отходы, содержащие вредные вещества, обладающие опасными свойствами - токсичностью, взрывоопасностью, пожароопасностью, высокой радиацией или способностью возбуждать инфекционные болезни либо представляющие непосредственную опасность для окружающей природной среды и здоровья человека самостоятельно или при вступлении в контакт с другими веществами». См.: Федеральный закон РФ от 24 июня 1998 г. «Об отходах производства и потребления»// СЗ РФ. 1998, № 26. Ст. 3009.

государств или без учета их интересов;

- хозяйственная деятельность, осуществляемая на территории государства, не должна наносить ущерб окружающей природной среде как в пределах, так и за пределами его юрисдикции;

- недопустимы любые виды хозяйственной и иной деятельности, экологические последствия которой непредсказуемы;

- государства должны оказывать друг другу помощь в чрезвычайных экологических ситуациях;

- все споры, связанные с проблемами окружающей природной среды, должны разрешаться только мирными средствами.

10.2. Источники международного права окружающей среды

Международные договоры в области охраны окружающей среды, не требующие для применения издания внутригосударственных актов, применяются к отношениям, возникающим при осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды, непосредственно. В иных случаях наряду с международным договором в области охраны окружающей среды применяется соответствующий нормативный правовой акт, принятый для осуществления положений международного договора.

Если международным договором Российской Федерации в области охраны окружающей среды установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в действ. ред.), применяются правила международного договора.

Стокгольмская конференция ООН по охране окружающей среды 1972 г., приняла два основных документа: Декларацию Принципов и План мероприятий.

Декларация принципов включает 26 принципов, выражающих отношение мирового сообщества к проблеме окружающей среды. Важнейшие из них:

1. право человека на благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь;

2. сохранение природных ресурсов на благо нынешних и будущих поколений;

3. экономическое и социальное развитие, имеющее решающее значение для улучшения окружающей среды;

4. суверенность прав государств на разработку собственных природных ресурсов и ответственность государств за ущерб окружающей среде;

5. необходимость решать международные проблемы окружающей среды в духе сотрудничества;

6. избавление человека и окружающей его среды от последствий применения ядерного и иных видов оружия массового уничтожения.

По решению конференции был организован постоянно действующий орган ООН по охране окружающей среды - ЮНЕП (Программа ООН по окружающей среде), образован Фонд окружающей среды.

Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе, проходящее в Хельсинки в августе 1975 г., приняла Заключительный акт, в котором наряду с политическими вопросами обеспечения безопасности были рассмотрены вопросы экологической безопасности. Международное экологическое сотрудничество включает:

1. борьбу с загрязнением атмосферы;

2. охрану вод от загрязнения;

3. охрану морской среды;

4. охрану почвы, заповедников, окружающей среды в городах.

В ходе реализации хельсинских решений странами-участниками впоследствии были приняты Конвенция о трансграничном загрязнении атмосферного воздуха (1979 г.) и Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (1992 г.).

Венская встреча представителей государств-участников СБСЕ (ноябрь 1986 г.) приняла следующие рекомендации:

- сокращение выбросов серы до 1996 г. на 30%, снижение выбросов углеводородов и

других загрязнителей;

- разработка методов, альтернативных захоронению опасных отходов в море;
- обмен информацией по потенциально опасным химическим веществам, включая оценку риска для здоровья и окружающей среды.

Конференция ООН по окружающей среде и развитию (3-14 июня 1992 г., Рио-де-Жанейро) приняла следующие документы:

1. Декларацию, где сформулированы принципы политики охраны окружающей среды и развития;
2. Повестка дня - XXI век: представляющая собой программу действий;
3. Заявление о принципах охраны и рационального использования лесов;
4. Конвенцию по климату;
5. Конвенцию об охране биологического разнообразия.

10.3. Международные организации в области охраны окружающей среды

В настоящее время в мире функционирует более ста различных международных организаций, занимающихся вопросами экологии. Охраной окружающей среды занимаются следующие виды международных организаций:

- специализированные учреждения и органы ООН;
- межправительственные организации;
- международные неправительственные организации универсального типа;
- региональные и субрегиональные органы.

По содержанию охватываемых экологических проблем все международные организации можно разделить на три группы:

- природоохранного направления (ЮНЕП, Международный союз охраны природы и природных ресурсов - МСОП);
- комплексного природоохранительного профиля (ФАО, ВОЗ, ВМО);
- специального природоохранительного профиля.

Ведущая роль в международном экологическом сотрудничестве принадлежит **ООН**, ее специализированным учреждениям. Она рассматривает важные вопросы на Генеральной Ассамблее, принимает резолюции, проводит международные совещания и конференции.

В полномочия Генеральной Ассамблеи ООН входит:

- определение основных направлений экологической политики международного сообщества;
- разработка принципов взаимоотношений государств по охране окружающей среды;
- принятие решений о проведении международных конференций ООН по важнейшим проблемам окружающей среды;
- разработка проектов международных конвенций, рекомендации по охране окружающей среды;
- создание новых природоохранительных органов.

При ООН функционируют специализированные международные организации, занимающиеся в той или иной мере решением проблем в области обеспечения экологической безопасности: Экономический и Социальный совет ООН, Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), "Человек и его окружающая среда", Международный союз охраны природы и природных ресурсов (МСОП), Департамент по экономической и социальной информации и анализу политики, Департамент по оперативно-функциональному и управленческому обеспечению развития, Европейская экономическая комиссия (ЕЭК), Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций, Университет Организации Объединенных Наций, Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Международная морская организация (ИМО), Организация Объединенных наций по культуре,

науке, образованию (ЮНЕСКО) и Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО).

Так, одним из главных органов ООН является Экономический и Социальный совет (ЭКОСОС), который наряду с другими политическими, экономическими и социальными вопросами занимается экологическими проблемами.

МСОП является неправительственной организацией. Ее основная задача состоит в развитии международного сотрудничества государств, национальных и международных организаций, отдельных граждан в следующих сферах:

- сохранение естественных экосистем, растительного и животного мира;
- сохранение редких и исчезающих видов растений и животных, памятников природы;
- организация заповедников, национальных природных парков; экологическое просвещение.

МСОП содействует сотрудничеству между правительствами, национальными и международными организациями, а также отдельными лицами по вопросам защиты природы и охраны природных ресурсов. МСОП подготовил Международную «Красную книгу» (10 томов).

ВОЗ занимается вопросами охраны здоровья человека в аспекте взаимодействия его с окружающей средой. ВОЗ:

- осуществляет санитарно-эпидемиологический мониторинг окружающей среды;
- обобщает данные о заболеваемости людей в связи с состоянием окружающей среды;
- проводит санитарно-гигиеническую экспертизу окружающей среды и дает оценку ее качества.

ВОЗ решает проблемы, связанные с загрязнением атмосферного воздуха.

Членами этой организации являются правительственные (министерства, комитеты, комиссии) и общественные организации многих государств. ВОЗ проводит углубленные исследования и анализирует законодательные акты, включая законы и положения 18 стран, касающиеся охраны окружающей среды. В своих выводах ВОЗ указывает на то, что природоохранные нормы разбросаны по целому ряду законов, затрагивающих многие вопросы. Например, в 1992 г. Аргентина приняла закон, исключительно касающийся опасных отходов; в штате Квинсленд, Австралия, был принят Закон о транспортных операциях (загрязнении морской среды); Бельгия приняла закон о запрещении загрязнения морской среды с судов; Чешская Республика приняла закон об охране озонового слоя Земли; в Эстонии принят закон об охране прибрежной полосы моря и пресноводных водоемов, побережья и отмелей. Их тексты публикуются в краткой форме в ежеквартальном журнале ВОЗ «International Digest of Health Legislation».

МАГАТЭ:

- разрабатывает правила строительства и эксплуатации атомных электростанций;
- проводит экспертизу проектируемых и действующих АЭС;
- устанавливает нормы радиационной безопасности.

ЭСКАТО имеет большую подборку базовых природоохранных законов в странах Азиатского региона и Тихого океана. Вопрос о применении природоохранного законодательства излагается в докладах ЭСКАТО о состоянии окружающей среды в регионе и Тихом океане. Из этих докладов видно, что за последнее десятилетие усилились санкции за экологические правонарушения. Чаще всего в правоприменительной деятельности в области обеспечения экологической безопасности используются административные санкции. Они применяются в случае несоблюдения правил выдачи разрешений, а также административных норм и распоряжений или нарушения запретов, и могут привести к отзыву или аннулированию разрешений, к административным штрафам и к другим мерам административных наказаний. Правонарушители иногда привлекаются к административной ответственности в соответствии с действующими законами большинства стран непосредственно органами, осуществляющими экологический контроль или выдающими лицензии на определенный вид деятельности.

Уголовные санкции в экологическом законодательстве, принятом за последнее десятилетие, включают самые разнообразные штрафы, а также тюремное заключение. В некоторых странах денежные средства, получаемые за счет штрафов, идут на покрытие административных расходов, на содержание системы, борющейся с загрязнением окружающей

среды. В других странах суды могут постановить, чтобы штрафы использовались для возмещения причиненного окружающей среде ущерба. С другой стороны, тюремное заключение, как представляется законодателями большинства стран, является крайним средством и поэтому используется редко, лишь в случаях серьезных или вопиющих нарушений. Радикальный подход применяется на Филиппинах, где учрежден Совет по рассмотрению дел о загрязнении окружающей среды, который обладает исключительной юрисдикцией рассматривать дела о загрязнении окружающей среды и выносить по ним решения на территории всей страны. Кроме того, в 1993 г. Верховный суд Филиппин признал, что граждане и неправительственные организации могут возбуждать иски в суде для защиты права нынешнего и будущих поколений на чистую окружающую среду. Австралия подписала несколько двусторонних соглашений о взаимной помощи в вопросах уголовного правосудия, что также включает помощь в расследовании экологических преступлений.

ПРООН в соответствии с ее полномочиями по линии инициативы "Потенциал 21" Отдела по вопросам устойчивого развития энергетики и окружающей среды оказывает помощь нескольким странам (в рамках более широких программ по созданию потенциала) в принятии или усилении экологического законодательства. Однако основная направленность ее деятельности заключается в осуществлении мероприятий по созданию потенциала, особенно в сотрудничестве с ЮНЕП в рамках совместной программы ПРООН/ЮНЕП по экологическому праву, которая осуществляется в семи африканских странах и предусматривает наращивание у них потенциала в области экологического права.

Специальным центральным органом, который занимается исключительно охраной окружающей среды, является **ЮНЕП**. В ЮНЕП входят:

- Совет управляющих (представители государств);
- Совет по координации охраны окружающей среды;
- Фонд окружающей среды.

Основные направления деятельности ЮНЕП определяются на Совете управляющих.

ЮНЕП в рамках Лусакского соглашения о совместных правоохранительных операциях занимается решением проблем, направленных против незаконной торговли видами диких животных и растений. Лусакское соглашение было принято в сентябре 1994 г. и вступило в силу в декабре 1996 г. Оно представляет собой совместный региональный договор о борьбе с незаконной торговлей видами диких животных и растений. Договор направлен на сокращение и в конечном счете ликвидацию этой торговли на основе создания органов по обеспечению эффективного функционирования механизма уголовного преследования за нарушение норм экологического права на национальном и региональном уровнях. На региональном уровне оно предусматривает организацию постоянной многонациональной рабочей группы в составе сотрудников национальных правоохранительных органов из каждого государства-участника, способной осуществлять трансграничные операции по борьбе с уголовно наказуемыми деяниями в области незаконной торговли видами диких животных и растений. В своей деятельности по осуществлению Лусакского соглашения ЮНЕП тесно сотрудничает с Международной организацией уголовной полиции (**Интерполом**), секретариатом Конвенции о международной торговле видами диких животных и растений, находящимися под угрозой исчезновения, и другими органами Организации Объединенных Наций и неправительственными организациями. ЮНЕП и Отдел по предупреждению преступности и уголовному правосудию разработали совместные меры по борьбе с экологическими преступлениями. ЮНЕП и Отдел по предупреждению преступности и уголовному правосудию сотрудничают в рамках Лусакского соглашения, а также в области соблюдения и применения уголовно-правовых норм экологического права на региональном и национальном уровнях. Области сотрудничества включают оказание юридической помощи в расследовании транснациональных преступлений против диких животных и растений, организацию учебных курсов по вопросам экологических преступлений для сотрудников правоохранительных органов, работников прокуратуры и судей, а также разработку новых законов по охране диких животных и растений. Кроме того, ЮНЕП занимается проблемой экологических правонарушений и их пресечением в рамках своей программы технической помощи в области экологического законодательства на основе оказания технической поддержки в разработке типовых природоохранных законов, а также региональных

законов. По мнению ЮНЕП, уголовные санкции будут и далее включаться в национальные законы, по мере того как все большее число стран начнет осознавать роль уголовного права в охране окружающей среды. По более широкому вопросу незаконной деятельности, оказывающей влияние на окружающую среду, ЮНЕП осуществила несколько исследований и инициатив в контексте реализации различных международных соглашений, таких как Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением и Конвенция о международной торговле видами диких животных и растений, находящимися под угрозой исчезновения.

Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций в настоящее время осуществляет учебную программу по применению экологического права. Важное место в ней занимают вопросы правоохранительной деятельности, включая применение юридических мер ответственности. Центральное место в этой программе принадлежит заочному обучению, а также проведению специализированных последующих семинаров и практикумов на региональном или межрегиональном уровнях и принятию отдельных мер по совершенствованию экологического права на национальном уровне. Данная программа призвана оказать помощь правительственным чиновникам и другим участникам этой деятельности на национальном уровне в деле повышения эффективности природопользования в интересах устойчивого развития. В ходе различных учебных курсов рассматриваются вопросы применения природоохранных норм и предписаний. Рассматривается также возможность применения уголовных санкций, особенно в случае нанесения ущерба окружающей среде на международном уровне. Университет Организации Объединенных Наций создал небольшое количество учебных программ в области международного экологического права.

Сельскохозяйственная и продовольственная организация ООН (**ФАО**) осуществляет охрану почв. Правовое управление ФАО подготовило руководящие принципы для содействия принятию и применению на национальном уровне Соглашения по обеспечению выполнения международных мер по сохранению и управлению рыболовными судами в открытом море, одобренные в резолюции 15/93 Конференции ФАО на ее 27 сессии 24 ноября 1993 г. В этих руководящих принципах предусматривается применение санкций для обеспечения эффективного соблюдения Соглашения.

ИМО является разработчиком документа, озаглавленного "Статус международных конвенций в области загрязнения морской среды, у которых депозитарием или организацией, ответственной за выполнение секретарских функций, является ИМО". В этом документе содержится информация о заключенных двусторонних и многосторонних договорах, включая законодательные акты, призванные обеспечить их выполнение, а также сведения о ходе осуществления международных конвенций на национальном уровне.

Всемирная метеорологическая организация ООН (**ВМО**) создана для изучения и обобщения степени воздействия человека на погоду и климат планеты в целом и по отдельным регионам. Она действует в рамках глобальной системы мониторинга окружающей среды (**ГСМОС**).

ЮНЕСКО также принимает участие в решении экологических вопросов. ЮНЕСКО осуществляет следующие функции:

- учет и организация охраны природных объектов, отнесенных к всемирному наследию;
- оказание помощи развивающимся и другим странам в развитии экологического образования и подготовке специалистов-экологов.

ЮНИДО при разработке любой эффективной программы регламентации деятельности промышленных предприятий учитывает экологические факторы. Они состоят из четырех компонентов: нормы, разрешения, контроля за соблюдением и обеспечения соблюдения охраны окружающей среды.

Обеспечение соблюдения предполагает применение гражданских и уголовных санкций. ЮНИДО внесла предложение о том, чтобы при любом обсуждении вопросов правоприменительной деятельности с использованием норм уголовного права придавалось также важное значение дополнительным мерам в области выдачи лицензий и разрешений, а также экологического контроля.

Уже несколько лет международные организации принимают резолюции о применении системы уголовного правосудия к экологическим нарушениям. Прошедший в 1990 г. в Гаване 8-й Конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с преступниками принял резолюцию о роли уголовного права в защите природы и окружающей среды, призывающую Генерального секретаря содействовать включению в разрабатываемые международные конвенции об охране окружающей среды положений, рекомендуемых государствам налагать наказания, предусмотренные национальным уголовным законодательством.

10.4. Международные конференции по охране окружающей природной среды и обеспечению экологической безопасности и международное сотрудничество

Важной составляющей международного сотрудничества является соблюдение международных соглашений.

Почти все природоохранные конвенции, заключенные в последнее время, содержат положение, требующее от договаривающихся сторон принимать надлежащие меры для обеспечения эффективного соблюдения и применения соответствующих международных соглашений. Существуют конвенции, требующие от участвующих в них государствах применения уголовных санкций за экологические правонарушения. К числу таких конвенций относятся:

Базельская конвенция⁶⁴ по контролю за международными перевозками опасных отходов и их уничтожением (1989 г.), в частности п. 5 ст. 9;

Конвенция о международной торговле видами диких животных и растений, находящимися под угрозой исчезновения (1973 г.), ст. VIII;

Конвенция по предотвращению загрязнения с судов (1973 г.), ст. 4;

Бамакская конвенция о запрещении ввоза в Африку опасных отходов и о контроле за их трансграничной перевозкой и обращением с ними в пределах Африки, принятая Организацией африканского единства, п. 2, ст. 9.

Многими государствами - членами ООН заключены двусторонние и многосторонние договоры об охране окружающей среды. Например, в Финляндии некоторые положения ее уголовного кодекса основываются на международных конвенциях. В Израиле в целях выполнения двусторонних и многосторонних договоров Министерство окружающей среды и его органы применяют все административные, технические и юридические меры, которые предусмотрены экологическим законодательством и законами по таким общим вопросам, как лицензирование, планирование и общественное здравоохранение. Национальные правовые документы Мексики, принятые во исполнение международных конвенций, имеют своей целью обеспечить не только выполнение этих конвенций на национальном уровне, но и охрану природных ресурсов Мексики.

Страны ЕС также вносят свою лепту в область охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Так, в ст. 25 Единого европейского акта, определяющую цели Сообщества в области окружающей среды, была добавлена новая часть (часть VIII, статьи 130r - 130t):

- “- охранять, поддерживать и улучшать качество окружающей среды;
- содействовать охране здоровья людей;
- обеспечивать бережное и рациональное использование природных ресурсов”.

Европейское экономическое сообщество издало ряд директив, в том числе директиву 337/85 об “оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду”. Статья 3 этой директивы гласит: “Оценка воздействия на окружающую среду выявляет, описывает и оценивает соответствующим образом, в каждом отдельном случае и в соответствии со статьям 4 и 11 прямое и косвенное воздействие проекта по следующим факторам:

- люди, животный и растительный мир;
- почва, вода, атмосферный воздух, климат и ландшафт;
- взаимодействие факторов, указанных в первом и втором пунктах;
- материальные ценности и культурное наследие”.

⁶⁴Название получила по месту подписания в г. Базеле (Швейцария) 22 марта 1989 г.

Понимая, что рассчитывать на добровольное самоограничение было бы утопично, многие страны решили разрешить противоречие между ростом экономики и использованием природных ресурсов путем принятия законодательства об охране природных ресурсов.

Следует напомнить, что именно в рамках Европейского Союза на встрече глав государств и правительств в Париже в 1972 г. было решено разработать программу экологических действий. Таким образом, можно утверждать, что Европейское экономическое сообщество стало инициатором движения за принятия законодательства об окружающей среде. Это является исключительно важным фактом для входящих в сообщество стран. Ведь известно, что по решению Европейского суда (Nold, 7/73) законодательство сообщества превагирует над любым национальным законодательством, даже над конституциями.

ЕС на основании своих учредительных документов предоставляет исполнительным органам принимать решения, имеющие абсолютный приоритет перед национальным законодательством государств - членом ЕС и непосредственно влиять на создание и функционирование общего рынка⁶⁵.

Экологические законодательные компетенции Европейского сообщества и государств-членов можно разделить на несколько групп. Первую образуют *компетенции при отсутствии вторичного права*. Статья 3 Договора об образовании Европейского сообщества (далее - ДоЕС) для достижения целей, указанных в ст. 2, предусматривает, что Европейское сообщество ведет политику в области окружающей среды. В соответствии со ст. 174 ДоЕС эта политика должна способствовать достижению определенных эколого-политических целей. Это означает, что экологическая политика ЕС выступает не вместо национальной экологической политики стран - членом ЕС, а исключительно наряду с ней. В соответствии с общими субсидиарными оговорками в ст. 5 ДоЕС четко установлено, что при отсутствии вторичного права со стороны ЕС государства-члены ответственны за мероприятия в области охраны окружающей среды.

Государства - члены ЕС обязуются придерживаться правил Договора об образовании Европейского сообщества. К этим правилам относятся все предписания общего первичного права в форме, признанной Европейскими судами. Так, государство - член ЕС не может издавать правила по защите окружающей среды, ограничивающие свободный поток товаров через границы, установленные ст. ст. 28 - 30 ДоЕС, выделять государственные субсидии по защите окружающей среды, идущие вразрез со ст. ст. 87 - 89 ДоЕС, или издавать налоговые распоряжения, противоречащие ст. ст. 90 - 92 Договора.

Представленные правила относятся также к государствам, не являющимся членами ЕС, но входящим в состав международных организаций. Статья 174 абз. 4 ДоЕС четко устанавливает, что договоры с третьими государствами и международными организациями могут быть заключены Европейским сообществом или государствами - членами ЕС в рамках их соответствующих полномочий. При отсутствии вторичного права Сообщества государства - члены ЕС имеют право самостоятельно вести переговоры и заключать международные соглашения. Если же при отсутствии компетенции ЕС целесообразно вести переговоры и заключить международное соглашение через Европейское сообщество, то ст. 300 ДоЕС предусматривает полномочие Европейской комиссии на ведение переговоров и заключение подобного соглашения через Европейский совет. На практике в переговорах о международных экологических соглашениях принимают участие как государства - члены ЕС, так и Европейская комиссия, которая часто не имеет определенного переговорного мандата.

Полномочие Европейского сообщества по разработке и принятию вторичного права по защите окружающей среды следуют из ст. ст. 2, 3 и 174 - 176 ДоЕС. Отведенную Европейскому сообществу задачу вести политику в области окружающей среды подробнее раскрывает ст. 174 ДоЕС. Эта задача включает в себя полномочие предлагать и достигать выполнения конкретных эколого-политических целей, предусмотренных ст. 174, в Европейском сообществе в целом: защищать, сохранять окружающую среду и улучшать ее качество, достичь высокого уровня защиты окружающей среды на всей территории Европы, способствовать защите человеческого

⁶⁵См.: Костенко М.Л., Лавренова Н.В. Правовое обеспечение Европейским Сообществом экологической и промышленной безопасности в государствах - членах//Право и чрезвычайные ситуации. М.: Институт государства и права РАН, 1992. С. 133-149.

здоровья, осторожно и рационально использовать природные ресурсы и предпринимать меры по преодолению региональных и глобальных экологических проблем на международном уровне. В любом случае по Договору об образовании Европейского сообщества в области окружающей среды только Европейская комиссия имеет право представлять законодательные предложения, которые затем обсуждаются и принимаются после предусмотренных Договором процедур. Другой правомочной основы для процедуры принятия правовых актов не требуется.

Практическая деятельность органов власти и управления всех уровней, предприятий и общественных объединений в странах ЕС в этом направлении базируется на эффективном контроле и надзоре за выполнением норм и стандартов безопасности, экономической ответственности, целесообразности и заинтересованности, государственной экспертизе, лицензировании видов деятельности, декларировании экологической безопасности и многих других процедурах. Для реализации каждой из них разрабатываются соответствующие программы и проекты, которые, по оценкам специалистов, наиболее эффективны в средне- и долгосрочных планах социально-экономического развития.

Одной из более действенных в экологической области организаций Европы является Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (**ОБСЕ**). Она принимает необходимые меры для осуществления различных международных конвенций и соглашений, касающихся охраны окружающей среды. ОБСЕ проводит семинары по вопросам глобального и регионального партнерства по рациональному природопользованию, механизмам экологического контроля, международному сотрудничеству в области охраны окружающей среды и содействию созданию экономической и правовой основы для экологически устойчивого развития.

Главами правительств Содружества Независимых Государств (**СНГ**) подписано соглашение о сотрудничестве в области обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды, на основании которого учрежден Межгосударственный экологический совет. Под его управлением находится Межгосударственный экологический фонд для осуществления координируемых природоохранных программ. Стороны этого соглашения разрабатывают и проводят координируемую политику по вопросам обеспечения экологической безопасности и охраны природной среды, особенно в плане требований и норм безопасности, касающихся трансграничной перевозки опасных и радиоактивных грузов. Правительства государств - членов СНГ согласились оставить в силе положения, действовавшие на территории бывшего СССР, до принятия международных документов или разработки новых унифицированных документов.

Таким образом, международное сотрудничество в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности влияет на национальное законодательство. Должен действовать принцип приоритета международно-правовой нормы над нормой национального права. Он обязателен и для Российской Федерации (по тем договорам и соглашениям, которые она подписала или по которым она стала правопреемником СССР).

Вопросы и задания для самопроверки:

1. Перечислите основные принципы международного сотрудничества в области охраны окружающей среды.
2. Что является источниками международного права окружающей среды?
3. Изучите и охарактеризуйте роль международных организаций в области охраны окружающей природной среды.
4. Каково значение международных конференций для охраны окружающей природной среды? Перечислите их важнейшие документы и решения.
5. В чем специфика правового регулирования охраны окружающей среды в странах ЕС?
6. Охарактеризуйте сотрудничество стран-членов СНГ в области охраны окружающей природной среды.

Глоссарий по экологическому праву

Экология - это наука об отношениях растительных и животных организмов друг к другу и к окружающей их среде.

Экологическое право – это отрасль российского права, представляющая собой систему норм права, регулирующих общественные отношения в сфере взаимодействия общества и природы с целью сохранения, оздоровления и улучшения окружающей природной среды в интересах настоящего и будущих поколений.

Предмет экологического права – общественные отношения в области охраны, оздоровления и улучшения окружающей среды, предупреждения и устранения вредных последствий воздействия на нее хозяйственной и иной деятельности.

Принципы экологического права - приоритет охраны жизни и здоровья..., сочетание экологических и экономических интересов..., рациональное использование природных ресурсов..., соблюдение требований законодательства и ответственности..., гласность... и международное сотрудничество.

Природопользование - это использование полезных для человека свойств окружающей природной среды: экологических, экономических, культурных, оздоровительных и др.

Общее природопользование не требует какого либо специального разрешения. Оно осуществляется гражданами в силу принадлежащих им естественных прав, возникающих как результат рождения и существования человека (пользование атм.воздухом, водой для питья и культурно-бытовых нужд и т.д.).

Специальное природопользование - реализуется гражданами и хозяйствующими субъектами на основе разрешений компетентных органов государства. Оно носит целевой характер и по видам используемых объектов подразделяется на: землепользование, пользование недрами, водой и лесопользование, пользование растительным и животным миром, использование атм. воздуха и пр.

Под комплексным природопользованием понимается использование природных ресурсов и оказание воздействия на окружающую природную среду на определенной территории только одним природопользователем.

Лицензирование - предварительное получение разрешения на такое пользование или вид деятельности.

Лимиты - система экологических ограничений (объемов предельного использования природных ресурсов и загрязнения окружающей природной среды), которые устанавливаются специально уполномоченными государственными органами конкретным природопользователям.

Управление в сфере регулирования экологических отношений - это совокупность предпринимаемых компетентными органами и уполномоченными лицами действий, направленных на обеспечение исполнения требований экологического законодательства о распоряжении природными ресурсами, обеспечении рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, сохранения и восстановления благоприятного состояния ОС, соблюдения, а также защите экологических прав юридических и физических лиц. **Цель управления** - обеспечение ООПС и рационального природопользования. **Виды управления** - общественное, производственное, отраслевое (внутриведомственное) и государственное (муниципальное).

Экологический контроль - одно из проявлений экологической функции государства и представляет собой совокупность мероприятий по наблюдению за состоянием окружающей природной среды и ее изменениями, а также проверке выполнения экологических требований всеми предприятиями, организациями, должностными лицами и гражданами.

Объектом экологического контроля является, с одной стороны окружающая природная среда, с другой - деятельность органов государственной власти,

предприятий, организаций, должностных лиц и граждан по соблюдению экологических правил и нормативов.

Система экологического контроля состоит из государственного экологического мониторинга, государственного, производственного, общественного контроля.

Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) - процесс, способствующий принятию экологически ориентированного управленческого решения о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности посредством определения возможных неблагоприятных воздействий, оценки экологических последствий, учета общественного мнения, разработки мер по уменьшению и предотвращению воздействий.

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

ОВОС проводится для намечаемой хозяйственной и иной деятельности, обосновывающая документация которой подлежит экологической экспертизе в соответствии с Федеральным законом от 23.11.95 г. N 174-ФЗ "Об экологической экспертизе".

Основные принципы ОВОС:

презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной или иной деятельности

обязательности проведения государственной экологической экспертизы

Недопущение (предупреждение) возможных неблагоприятных воздействий на ос

рассмотреть альтернативные варианты

гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения при проведении экологической экспертизы

научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы

достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу

Принципы экологической экспертизы (ст. 3 ФЗ «Об ЭЭ»).

презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы;

комплексности оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий;

обязательности учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы;

достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу;

независимости экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы;

научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы;

гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения;

ответственности участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы.

В Российской Федерации осуществляются государственная экологическая экспертиза и общественная экологическая экспертиза.

Механизм охраны окружающей среды - организационные, правовые и экономические меры, направленные на охрану окружающей среды и обеспечение благоприятных условий жизни человека.

Экологическое правонарушение - виновное, противоправное деяние (действие, бездействие), нарушающее нормы природоохранного законодательства и причиняющее вред окружающей природной среде и здоровью человека

Экологическое преступление - виновное общественно опасное деяние, посягающее на установленный в РФ экологический правопорядок, экологическую безопасность общества и причиняющее вред окружающей природной среде и здоровью человека. *Четыре вида ответственности* должностных лиц и граждан за правонарушения: дисциплинарную (включая материальную), гражданско-правовую, административную и уголовную.

Виды объектов экологического вреда:

Окружающая природная среда - антропогенный вред

здоровье человека - физиологический вред

будущее поколение человечества - генетический вред.

Формы вреда:

экологический вред: любые неблагоприятные последствия (материальные и нематериальные), вызванные нарушением экологического законодательства;

ущерб (реальные и предполагаемые потери количества или качества ОПС);

убытки (экономически невыгодные для природопользователя последствия потерь) в виде: расходов на восстановление прежнего состояния ОПС, утраты с/х продукции, рыбных запасов и т.д.; потери товарной продукции (имущества); упущенной выгоды, недополученных доходов.

Экологический вред проявляется в:

порче - нерациональном использовании, ведущем к потерям качественных и количественных характеристик природных объектов

загрязнении - любом изменении физико-химического состава любым способом и в любой степени

истощении - уменьшении полезных природных свойств

повреждении - частичном приведении в негодность по качеству и количеству

уничтожении - полном качественном и количественном приведении в негодность.

Понятие «вред природной среде» включает в себя прямой и косвенный ущерб, а также убыток.

Ущерб - это выражение в денежной форме результатов вредного воздействия на ОПС.

Убыток - материальные потери и финансовые издержки (прямые и косвенные) природопользователей (граждан, предприятий, учреждений и организаций), возникающие в результате:

ликвидации экологических последствий аварии и восстановления нарушенного состояния ПС

потери здоровья, порчи имущества и продукции природопользователей

упущенной выгоды от изменения состояния ОС и природных ресурсов и т.п.

Виды пользования животным миром четко указаны в ст. 34 Федерального закона РФ «О животном мире» и классифицируются по целям (охота, рыболовство, использование животных в целях получения продуктов их жизнедеятельности и др.), способам (с изъятием животных из среды их обитания или без изъятия) и условиям пользования (бесплатное и платное).

Особо охраняемыми природными территориями признаются согласно преамбуле Федерального закона РФ от 14 марта 1995 г. «Об особо охраняемых природных территориях» участки земли, водной поверхности и воздушного

пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, имеющие 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. К ним:

государственные природные заповедники, в том числе биосферные;
национальные парки;
природные парки;
государственные природные заказники;
памятники природы;
дендрологические парки и ботанические сады;
лечебно-оздоровительные местности и курорты.

Применительно к каждому из перечисленных видов особо охраняемых природных территорий устанавливается специальный режим охраны. Так, на территории государственного природного заповедника устанавливается абсолютно-заповедный режим, исключающий хозяйственную и рекреационную деятельность и любое вмешательство, несовместимое с целями и задачами данного природного комплекса. В государственных природных заказниках действует относительно-заповедный режим, который допускает ограниченную хозяйственно-рекреационную деятельность. Для национальных и природных парков характерен смешанный режим, сочетающий в пределах одного и того же комплекса абсолютные запреты, распространяемые на отдельные участки природы или виды деятельности, с ограниченным и согласованным рекреационным использованием заповедной территории.

Список источников и литературы по экологическому праву

Используемые сокращения

Закон Российской Федерации - Закон РФ
Собрание законодательства Российской Федерации – СЗ РФ
Российская газета – РГ
Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР -
Ведомости СНД и ВС РСФСР
Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации - Ведомости СНД и ВС РФ
Верховный Совет Российской Федерации - ВС РФ

Источники

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. // РГ, № 237, 25.12.1993.

Международные документы:

2. Международная конвенция о борьбе с заразными болезнями животных. Женева, 20 февраля 1935 г. (ратифицирована СССР 16.05.1937 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. 10.- М., 1955.
3. Международная конвенция о вывозе и ввозе продуктов животноводства (иных чем мясо, мясные фабрикаты, свежие продукты животного происхождения, молоко и молочные продукты).
4. Международная конвенция о транзите животных, мяса и иных продуктов животноводства.

5. Конвенция о территориальном море и прилегающей зоне (Женева, 29 апреля 1958 г.) // ВВС СССР, 1964. № 43.
6. Конвенция о международной торговле видами дикой флоры и фауны, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС). Вашингтон, 3 марта 1973 г. (подписана СССР 29 марта 1974 г., Совмин СССР 4 августа 1976 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. 32.- М., 1978.
7. Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 г. (Лондон, 2 ноября 1973 г.) // Текст конвенции официально опубликован не был.
8. Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (Монтего-Бей, 10 декабря 1982 г.).
9. Венская конвенция об охране озонового слоя 1985 года
10. Международная конвенция по борьбе с нефтяными загрязнениями, оповещения и сотрудничестве (1990 г.).
11. Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением. (Базель, 23 марта 1990 г.).
12. Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1992 г. (Конвенция об ответственности 1992 г.).
13. Конвенция об экологическом разнообразии (Заключена в г. Рио-де-Жанейро 5 июня 1992г.)
14. Международный кодекс по управлению безопасной эксплуатацией судов и предотвращением загрязнения (принят 18 сессией Ассамблеи Международной морской организации 4 ноября 1993 г., введен в действие приказом Минтранса РФ от 26 июля 1994 г. № 63).

Федеральные конституционные федеральные законы

15. Федеральный конституционный закон от 17 дек. 1997 г. № 2-ФКЗ (в действ. ред.) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ, 22.12.1997, № 51, Ст. 5712.
16. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (в действ. ред.) «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ, 04.06.2001, № 23, Ст. 2277.
17. Федеральный закон РФ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в действ. ред.) «Об охране окружающей среды»// СЗ РФ. 2002, № 2. Ст. 133.
18. Об экологической экспертизе
19. Федеральный закон от 8 авг. 2001 г. № 128-ФЗ (в действ. ред.) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ, 13.08.2001, № 33 (часть I), Ст. 3430.
20. Федеральный закон от 8 авг. 2001 г. № 134-ФЗ (в действ. ред.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» // СЗ РФ, 13.08.2001, № 33 (часть I), Ст. 3436.
21. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в действ. ред.) // СЗ РФ. 1996, № 25. Ст. 2954.
22. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ (в действ. ред.) // СЗ РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), Ст. 1.
23. Федеральный закон от 27 дек. 2002 г. № 184-ФЗ (в действ. ред.) «О техническом регулировании» // СЗ РФ, 30.12.2002, № 52 (ч. 1), Ст. 5140.
24. Федеральный закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 16.10.2006) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ, 06.10.2003, № 40, Ст. 3822.

25. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в действ. ред.) // СЗ РФ. 2002 (Часть I), № 1. Ст.3.
26. Гражданский кодекс Российской Федерации (части первая, вторая и третья) (в действ. ред.) // ч. 1 ГК РФ - СЗ РФ. 1994, № 32. Ст. 3301; ч. 2 ГК РФ - СЗ РФ. 1996, № 5. Ст. 410, ч. 3 ГК РФ - СЗ РФ. 2001, № 49. Ст. 4552.
27. Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в действ. ред.) // СЗ РФ. 2001, № 52 (Часть I). Ст. 4921.
28. Водный кодекс РФ от 03.06.2006 г. № 74-ФЗ (в действ. ред.) // СЗ РФ. 2006.
29. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 г. № 200-ФЗ (в действ. ред.) // СЗ РФ. 2006.
30. Федеральный закон РФ от 21 февраля 1992 г. "О недрах" № 27-ФЗ (в действ. ред.) // СЗ РФ. 1995, № 10. Ст. 823.
31. Закон РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" (действующая редакция) // ВСНД и ВС. 1991, № 21. Ст. 699.
32. Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 "О Государственной границе Российской Федерации" (с послед. изм. и доп.) // ВСНД и ВС. 1993, № 17. Ст. 594.
33. Закон РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 "О ветеринарии" (в действ. ред.) // ВСНД и ВС. 1993, № 24. Ст. 857.
34. Федеральный закон РФ от 25 ноября 1994 г. № 49-ФЗ "О ратификации Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением" // СЗ РФ. 1994, № 31. Ст. 3200.
35. Федеральный закон РФ от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" // СЗ РФ. 1994, № 35. Ст. 3648.
36. Федеральный закон РФ от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ "О пожарной безопасности" (в действ. ред.) // СЗ РФ. 1994, № 35. Ст. 3649.
37. Федеральный закон РФ от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах" // СЗ РФ. 1995, № 9. Ст. 713.
38. Федеральный закон РФ от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" // СЗ РФ. 1995, № 12. Ст. 1024.
39. Федеральный закон РФ от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ "О животном мире" // СЗ РФ. 1995, № 17. Ст. 1462.
40. Федеральный закон от 19 августа 1995 г. № 149-ФЗ "О социальной защите граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне" // СЗ РФ. 1995, № 34. Ст. 3428.
41. Федеральный Закон РФ от 17 ноября 1995 г. № 169-ФЗ (в действ. ред.) "Об архитектурной деятельности в Российской Федерации" // СЗ РФ. 1995, № 47. Ст. 4473.
42. Федеральный Закон РФ от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ (в действ. ред.) "Об использовании атомной энергии" // СЗ РФ. 1995, № 48. Ст. 4552.
43. Федеральный закон РФ от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ (в действ. ред.) "Об экологической экспертизе" // СЗ РФ. 1995, № 48. Ст. 4556.
44. Федеральный закон РФ от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ (в действ. ред.) "О континентальном шельфе Российской Федерации" // СЗ РФ. 1995, № 49. Ст. 4694.
45. Федеральный закон РФ от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ (в действ. ред.) "О радиационной безопасности населения" // СЗ РФ. 1996, № 3. Ст. 141.
46. Федеральный закон РФ от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ "О мелиорации земель" // СЗ РФ. 1996, № 3. Ст. 142.

47. Федеральный закон РФ от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ (в действ. ред.) "О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности" // СЗ РФ. 1996, № 28. Ст. 3348.
48. Федеральный закон РФ от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ "О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами" // СЗ РФ. 1997, № 29. Ст. 3510.
49. Федеральный закон РФ от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ (в действ. ред.) "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" // СЗ РФ. 1997, № 30. Ст. 3588.
50. Федеральный закон РФ от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ (в действ. ред.) "О безопасности гидротехнических сооружений" // СЗ РФ. 1997, № 30. Ст. 3589.
51. Федеральный закон РФ от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ (в действ. ред.) "Об отходах производства и потребления" // СЗ РФ. 1998, № 26. Ст. 3009.
52. Федеральный закон РФ от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе» // СЗ РФ. 1998, № 30. Ст. 3609.
53. Федеральный закон РФ от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ "О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации" // СЗ РФ. 1998, № 31. Ст. 3833.
54. Федеральный закон РФ от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ (в действ. ред.) "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации" // СЗ РФ. 1998, № 51. Ст. 6273.
55. Федеральный закон РФ от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (в действ. ред.) "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения // СЗ РФ. 1999, № 14. Ст. 1650.
56. Федеральный закон РФ от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ "Об охране атмосферного воздуха" // СЗ РФ. 1999, № 18. Ст. 2222.
57. Федеральный закон РФ от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ "О государственном земельном кадастре" // СЗ РФ. 2000, № 29. Ст. 149.
58. Федеральный закон РФ от 15 июля 2000 г. № 99-ФЗ "О карантине растений" // СЗ РФ. 2000, № 29. Ст. 3008.
59. Федеральный закон РФ от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» // СЗ РФ. 2001, № 26. Ст. 2582.

Обязательная литература:

1. Боголюбов С.А. Экологическое право: - М.: Норма, 2006.
2. Экологическое право: Учебник / Под ред. Винокурова Ю.Е. Изд-е 2-е, перераб. и доп. - М.: Изд-во "Экзамен", 2006. - 544 с.
3. Дубовик О.Л. Экологическое право: учеб. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008.
4. Ерофеев Б.В. Экологическое право: Учебник. 3-е изд-е доп. - М.: Форум Инфра-М, 2006. - 384 с.

Рекомендуемая литература:

5. Государственные доклады о состоянии окружающей среды в Российской Федерации в 2000-2007 г.г., М.: Минприроды России.
6. Абалкина И.Л. Экологическая ответственность: правовые и экономические механизмы. - М, 2002.
7. Авраменко А. М. Международное экологическое право. Учебное пособие. Издательство Феникс Торговый дом (ООО), 2005.
8. Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Черноморец А.Е. Экологическое право России: Курс лекций. - М.: Изд-во Панорама ИПК, 2006. - 277 с.
9. Бабина Ю.В. Экологический менеджмент: Учебное пособие. - М.: Перспектива, 2002.

10. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для вузов. – М. : Юристъ, 2008.
11. Встреча на высшем уровне «Планета Земля». Программа действий. Повестка дня на 21 век и другие документы конференции в Рио-де-Жанейро в популярном изложении / сост. Майкл Китинг. Женева, Швейцария. – 1993. – 70с.
12. Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С. Экологический вызов и устойчивое развитие: Учебное пособие. - М.: Прогресс-Традиция, 2000.
13. Кичигин Н.В. Правовые проблемы формирования регионального и местного законодательства о муниципальном экологическом контроле. «Экологическое право» № 1, 2004.
14. Красная книга России. Правовые акты. М., 2000.
15. Крассов О.И. Экологическое право. Издательство Норма, 2004.
16. Крассов О.И. Природные ресурсы России: Комментарии законодательства. – М.: Дело, 2002.
17. Кузнецова Н.В. Экологическое право: Учебное пособие. – М.: Юриспруденция, 2002.
18. Лапина М.А. Экологическая милиция: административно-правовой аспект деятельности. Учебное пособие. М.: ВНИИ МВД России, 2000. - 76 с.
19. Лапина М.А. Опыт деятельности зарубежных правоохранительных органов по обеспечению экологической безопасности // Федеральный журнал «Экологическое право», М., 2000, № 1. С. 33-39
20. Лапина М.А. Обеспечение экологической безопасности правоохранительными органами: зарубежный опыт. Монография. М.: ВНИИ МВД России, М., 2001, 115 с.
21. Лапина М.А. Нормативное правовое обеспечение экологической безопасности в зарубежных государствах // Федеральный журнал «Экологическое право», М., 2001, № 1. С. 32-41
22. Лапина М.А. Реализация экологической функции государства органами внутренних дел (опыт Москвы и Московской области). М.: ВНИИ МВД России: М., 2002, 174 с.
23. Лапина М.А. Юридическая ответственность за экологические правонарушения. Постатейный комментарий к Российскому законодательству. М.: Экзамен, 2002. - 288 с.
24. Лопашенко Н.А. Экологические преступления: Комментарий к главе 26 УК РФ. – СПб.: «Юридический центр прессы», 2002.
25. Петров В.В. Экологическое право России: Учебник. - М.: 1998.
26. Петрова Т.В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. - М.: Зерцало, 2000.
27. Петрова Т.В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М.: Зерцало. 2000.
28. Протасов В.Ф. Экология, здоровье и охрана окружающей среды в России: Учебное и справочное пособие. – М. Финансы и статистика, 2001.
29. Румянцев Н.В., Казанцев С.Я., Любарский Е.Л. Экологическое право России: Учебное пособие. 2-е изд-е перераб. и доп. - М.: Изд-во Юнити Закон и право, 2006. - 367 с.
30. Сметанин В.И., Сметанин С.И. Защита окружающей среды от отходов производства и потребления. - Изд.: Колос, 2003.
31. Основы экологического аудита. М.: Изд-во МНЭПУ, 2001.