

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«Тверской государственный университет»

А. А. ЦЫГАНОВ

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

ПРАКТИКУМ

ЧАСТЬ 1

ЗАДАНИЯ И ВОПРОСЫ

Издание второе, дополненное и переработанное

ТВЕРЬ 2015

УДК 504.75.064:574 (075.8)

ББК Б1Я731-1

Ц94

Рецензенты:

Доктор географических наук, профессор

В.В. Панов

Кандидат сельскохозяйственных наук

И.С. Шмидт

Цыганов А.А.

Ц 94 Правовые основы природопользования: практикум. Ч. 1: Задачи и вопросы. 2-е изд., доп. и перераб. – Тверь: Твер. гос. ун-т, 2015. – 236 с.

Практикум включает четыре практические работы, самостоятельные работы, тесты, контрольные задания, темы семинарских занятий. Применен рейтинговый контроль. Предназначен для студентов направления «Экология и природопользование» и специальностей «География», «Геоэкология» и «Экология», а также для специалистов-экологов, работающих в системе экологических правоохранительных органов, а также государственной экологической экспертизы.

УДК504.75.064:574 (075.8)

ББК Б1Я731-1

© Цыганов А.А., 2015

© Тверской государственный университет, 2015

УКАЗАТЕЛЬ СОКРАЩЕНИЙ

АН – Академия наук
АПК – Арбитражный процессуальный кодекс
АТО – Администрация Тверской области
ВСНД ВС РФ – Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ
ВАС – Высший арбитражный суд
ВК – Водный кодекс
ВС – Верховный суд
ВСВ (ВСС) – временно согласованный выброс (сброс)
ГК – Гражданский кодекс
ГН – гигиенические нормативы
Госгортехнадзор России – Государственный горный и технический надзор РФ
ГОСТ – Государственный отраслевой стандарт
ГПК – Гражданский процессуальный кодекс
ГЭЖ – Государственный экологический контроль
ГЭЭ – Государственная экологическая экспертиза
ЗК – Земельный кодекс
К – Конституция
КоАП – Кодекс административных правонарушений
КС – Конституционный суд
ЛК – Лесной кодекс
ЛФ – лесной фонд
Минздрав России – Министерство здравоохранения и социального развития
Минпром России – Министерство промышленности и энергетики РФ
Минсельхозпрод – Министерство сельского хозяйства и продовольствия РФ
Минфин России – Министерство финансов РФ
Минэкономика России – Министерство экономики РФ
МОИП – Московское общество испытателей природы
МПР – Министерство природных ресурсов
МРОТ – минимальный размер оплаты труда
МЧС – Министерство по чрезвычайным ситуациям
МЭП – муниципальный экологический контроль
НК – Налоговый кодекс
ОБУВ – ориентировочный безопасный уровень вредности
ОВОС – оценка воздействия на окружающую среду
ОДУ – ориентировочно допустимый уровень
ОЖМ – закон «О животном мире»
ОИВ – органы исполнительной власти
ОМС – органы местного самоуправления
ОН – закон «О недрах»
ОО – закон «Об отходах производства и потребления»
ООАВ – закон «Об охране атмосферного воздуха»

ООН – Организация Объединенных Наций
ОООПС – закон «Об охране окружающей природной среды»
ОООС – закон «Об охране окружающей среды»
ООС – охрана окружающей среды
ОС – окружающая среда
ОСТ – отраслевой стандарт
ОЭК – общественный экологический контроль
ПВАС – Пленум Высшего арбитражного суда
ПВС – Пленум Верховного суда
ПДВ (ПДС) – предельно допустимый выброс (сброс)
ПДК – предельно допустимая концентрация
ПДН – предельно допустимый норматив
ПП ВС РФ – Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации
ПВС РСФСР – Постановление Верховного Совета РСФСР
ПП РФ – Постановление Правительства Российской Федерации
ПР – природные ресурсы
ПТК – природно-территориальный комплекс
ПЭК – производственный экологический контроль
РАН – Российская академия наук
Росводхоз – Федеральное агентство водных ресурсов
Рослесхоз – Федеральное агентство лесного хозяйства
Роснедра – Федеральное агентство по недропользованию
Росприроднадзор – Федеральная служба по надзору в сфере природопользования
Росстандарт – Федеральная служба по технологическому регулированию и метрологии
РП – Решение правительства
РФ – Российская Федерация
СанПиН – санитарные правила и нормы
СМИ – средства массовой информации
СНиП – строительные нормы и правила
СЗ РФ – свод законодательства Российской Федерации
СП – санитарные правила
СССР – Союз Советских Социалистических Республик
СУГО – специально уполномоченный государственный орган
СЭС – санитарно-эпидемиологическая служба
ТК – Таможенный кодекс
ТрК – Трудовой кодекс
УК – Уголовный кодекс
УП – Указ Президента
УПК – Уголовно-процессуальный кодекс
ФЗ – Федеральный закон
ЭЭ – экологическая экспертиза

ПРЕДИСЛОВИЕ

Курс «Правовые основы природопользования» предусмотрен учебными планами университетов по направлениям «География», «Геоэкология» и «Экология».

В каждом разделе приводятся основные законодательные и нормативные акты.

Книга рассчитана на студентов, аспирантов и преподавателей естественно-научных специальностей, а также на практических работников специально уполномоченных государственных органов в области экологического использования, на широкий круг природопользователей, представителей общественных экологических организаций и объединений.

Экологическое право стали применять в нашей стране еще в 70-е гг. прошлого столетия. Это – одна из мер государственного управления охраны окружающей среды (ОС), обеспечения рационального природопользования и экологической безопасности, т. е. экологического использования. Содержание лекций соответствует университетской программе учебного курса «Правовые основы природопользования».

Конституция 1993 г. провозгласила, что именно человек, его права и свободы являются высшей ценностью. В ст. 42 закреплены три взаимосвязанные субъективные права человека и гражданина: на благоприятную окружающую среду, на достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Все природные объекты, предусмотренные в ФЗ от 10.01.02 г. «Об охране окружающей среды» (ФЗ ООС), подлежат охране. Это обусловлено тем, что качество окружающей среды (ОС) и организация рационального природопользования приобретают все большее значение ввиду обостряющихся противоречий между природой и обществом.

Учебное пособие составлено автором на основе опыта преподавания данной дисциплины в Тверском государственном университете с 1991 г. Пособие включает цикл лекций, которые дают представление об основных проявлениях экологической проблемы в мире и в России, развитии экологического права, системе управления и контроля охраной окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности, реализации экологических прав граждан. Автор будет весьма благодарен за отзывы и замечания, которые следует направлять по адресу: 170 021 Тверь, ул. Пронина, 3, корп. 2, географический факультет ТвГУ, кафедра физической географии и региональной геоэкологии.

Глава 1. НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

1.1. Экология – учение о взаимодействии общества и природы. Экология человека. Социальная экология

Человечество – часть природы. Природа является источником жизни и средой обитания человека. Забота о своем «природном доме» – насущная задача настоящего времени.

Современная *экология* представляет собой систему наук междисциплинарного характера. Пока не существует единого и общепринятого понятия термина «экология». Дословное толкование термина, происходящего от греческих слов «ойкос» – дом и «логос» – наука, означает «наука о доме».

Слово «экология» было впервые использовано немецким биологом Э. Геккелем в 1866 г. в работе «*Generelle Morphologie der Organismen*», где он назвал экологией «общую науку об отношениях организмов к окружающей среде». Предметом этой науки являются «крайне сложные и запутанные явления, которые определяются отношениями организмов к окружающей среде (ОС), к неорганическим и органическим условиям жизни; это так называемая «экономия природы», взаимоотношения между всеми организмами, которые живут совместно на одном и том же месте»¹.

В настоящее время многие ученые считают, что *экология* – это наука, изучающая условия существования живых организмов и взаимосвязи между организмами и средой, в которой они обитают.

Однако существуют различные толкования понятия «экология». В общем их можно свести к следующим группам²:

1. Часть биологии (биоэкология), изучающая отношения организмов (особей, популяций, биоценозов и т. п.) между собой и окружающей средой, включая экологию особей (аутоэкология), экологию популяций (популяционная экология, демэкология) и экологию сообществ (синэкология).

2. Дисциплина, изучающая общие законы функционирования экосистем различного уровня.

3. Комплексная наука, исследующая среду обитания живых существ, включая человека.

4. Область знания, рассматривающая некую совокупность предметов и явлений с точки зрения субъекта или объекта (как правило, живого или с участием живого).

5. Исследование положения человека как вида и общества в экосфере планеты, его связей с экологическими системами и меры воздействия на них.

¹ Геккель Э. Естественная история миротворения. Общедоступное научное изложение учения о развитии. СПб., 1990. С. 12.

² Экологический словарь / Авт.-сост. С. Делитицкий, А. Зайонц, Л. Чертков, В. Экзарьян. М., 1993. С. 93.

Ю. Одум (1960) предложил следующее определение: « ... *экология* – это "биология окружающей среды" (environment biology)»³. По его мнению, экология наиболее близка биологии, возникшей как ее раздел, ориентированный на окружающую среду. В таком смысле можно выделять следующие научные дисциплины: экологию растений, экологию животных, экологическую систематику, экологическую морфологию, экологическую физиологию и др. В объекте изучения выделяют разные уровни организации живого: организменный, популяционный, биоценотический.

Однако в середине XX в. появилось мнение, что экология как наука выходит за рамки биологии и является междисциплинарной, стоящей на стыке биологических, географических, социальных, экономических и технических наук.

А.М. Никаноров и Т.А. Хоружая (1999) предлагают следующую схему современных разделов экологии⁴:



По их мнению, можно выделить общую (классическую) экологию, представляющую собой учение об основных закономерностях и принципах взаимодействия биотической составляющей экосистем; специальную экологию, включающую специальные биологические разделы экологии; прикладную экологию, состоящую из таких разделов, как экологическая экспертиза, экологический мониторинг, экологический аудит и т. п., и глобальную экологию, ориентиро-

¹ Odum E.P., Odum H.T. Fundamentals of ecology, W.B. Saunders, 1990.

² Никаноров А.М., Хоружая Т.А. Экология. М., 1999.

ванную на урегулирование взаимоотношений человечества как биологического вида с окружающей средой.

Экологию по размерам объектов изучения делят на аутоэкологию (организм и его среда), популяционную экологию, или демэкологию (популяция и ее среда), синэкологию (биотическое сообщество, экосистема и их среда), географическую, или ландшафтную, экологию (крупные геосистемы, географические процессы с участием живого и их среда) и глобальную экологию (мегаэкология, учение о биосфере Земли)⁵.

По предметам изучения экологию подразделяют на экологию микроорганизмов (прокариот), грибов, растений, животных, человека, сельскохозяйственную, промышленную (инженерную), общую экологию (теоретически обобщающую дисциплину). По средам и компонентам исследования различают экологию суши, пресных водоемов, морскую, Крайнего Севера, высокогорий, химическую и др. По подходам к предмету выделяют аналитическую и динамическую экологию. С учетом фактора времени рассматривают историческую и эволюционную экологию.

В процессе развития науки из общей экологии выделилась социальная экология, имеющая с экологией человека общий объект. Отличие состоит в предмете изучения: *экология человека* исследует биологический ряд (особь – репродуктивная группа), тогда как *социальная экология* – социальный ряд (личность – семья – общество). Последняя не учитывает биологическую сторону человека, его аутоэкологию и демэкологию.

Впрочем, социальная экология – еще не устоявшийся термин, под ним можно подразумевать⁶:

1. Научную дисциплину, рассматривающую взаимоотношения в системе «общество – природа», которая изучает взаимодействия и взаимосвязи человеческого общества с природной средой и разрабатывает научные основы рационального природопользования, предполагающие охрану природы и оптимизацию жизненной среды человека.

2. Науку, рассматривающую соотношения общества с географической, социальной и культурными средами, т. е. со средой, окружающей человека.

3. Раздел экологии человека, рассматривающий взаимоотношения социальных групп общества с природой.

4. Исследование поступков людей и воздействие этих поступков на других людей через их восприятие, социально-психологическую личностную и коллективную оценку человеческих взаимоотношений на фоне объективных свойств среды жизни и реактивности человеческого организма.

Экология как наука, основанная на разных отраслях биологии (физиология, генетика, биофизика и др.), связана с другими фундаментальными науками (физика, химия, математика, география и др.), т. е. опирается на методы и понятия этих наук. В свою очередь, экология воздействует на другие науки через свои

⁵ Экологический словарь / Авт.-сост. С. Делитицкий и др. М., 1993. С. 93.

⁶ Там же.

термины, понятия. Постепенно происходит «экологизация» других сфер человеческой деятельности. Принято говорить об «экологическом подходе» в хозяйственной и иной деятельности. Понятие экологии существенно расширилось. Возникли новые термины: экологическая безопасность, экологический кризис, экологическая катастрофа, экологическая культура, экологическая нравственность и др. Это привело к размыванию понятия «экология», позволило говорить об утрате предмета ее исследования, потере четких границ с другими науками.

Понятие «экология» присутствует в современном законодательстве России. Согласно п. «е» ч. 1 ст. 71 Конституции (К) РФ в ведении Российской Федерации находятся установление основ федеральной политики и федеральные программы экологического развития, в п. «в» ч. 1 ст. 114 К записано, что «Правительство РФ обеспечивает проведение в РФ единой государственной политики в области экологии».

1.2. История экологических правоотношений

«Экологические проблемы, возникшие сегодня, – следствие не только длительного пренебрежения природоохранными факторами в развитии промышленности и сельского хозяйства, но и крупных перекосов всей совокупности отношений «человек – природа». Большую роль в этом сыграло устойчивое представление о способности природы залечивать раны, наносимые ей производственной деятельностью общества. Однако именно степень развития экологического сознания напрямую влияет на выбор путей развития комплекса природопользования», – отмечал В.В. Соколов⁷.

Вопрос об *истории* нормативного регулирования защиты прав собственности на природные ресурсы, охраны природы и природопользования, по мнению М.М. Бринчука (1998), целесообразно рассматривать следующим образом: 1) период до 1917 г., 2) советский период, 3) современный этап.

1. Как и в европейских странах, государственная охрана на Руси была направлена прежде всего на защиту прав собственности. «Русская правда» Ярослава Мудрого (1016) предусматривала охрану общинной собственности или собственности князя (например, назначался штраф за кражу леса, повреждение борти, бобровых гонов). Статья 69 «Пространной правды» за покражу бобра предусматривала штраф в 12 гривен, это такое же наказание, как и за убийство холопа⁸. В XIII в. во Владимиро-Волынском княжестве возникает первый заповедник – Беловежская пуца. С XIV в. был установлен заповедный режим оборонительных лесных засек.

Соборное уложение (1649) предусматривало следующие санкции за нарушения: денежный штраф, «битье батогами нещадно», «бити кнутом без всякой

⁷ Соколов В.В. Очерки истории экологической политики России. СПб., 1994. С. 3

⁸ Булгаков М.Е. и др. Природоохранные акты: от Русской Правды до Петровских времен // Государство и право. 1996. № 8. С. 136-146.

пощады», отсечение левой руки и др. При наказании учитывался факт повторности нарушения, так, за лов рыбы в чужом пруду виновник подвергался битью батогами (палками), во второй раз – кнутом, в третий раз – отрезанию уха. Широко использовалась санкция в виде смертной казни (за порубку леса в засечном лесу, лов мелкой сельди и др.).

В XVII в. в России активно регулировалась добыча объектов животного мира. В 1635 г. в Пермь Великую была направлена царская грамота «О воспреещении ловить капканами бобров и выдр»⁹. Царь Алексей Михайлович в 1648 г. издает указ об охоте и сохранении охотничьих богатств, в 1681 г. – о сохранении в Якутии «в ясачных местах лесов», в 1676 г. принят закон о порядке ловли рыбы в Плещеевом озере. Для сохранения местообитания кречетов было объявлено заповедным «Семиостровье» (Мурманское побережье), соболей – целые районы в Сибири. Возникновение санитарного законодательства (требования по охране общественных мест, городов, воздуха и воды) относится к XVII в. По указу Михаила Федоровича (1640) в Москве «падежные лошади и всякую скотину за Земляным городом на голых местах копали в землю не мелко».

Петр I существенно расширил рамки экологического законодательства, ужесточил санкции, ввел множество статей, за которые полагалась смертная казнь. Строгие указы касались охраны и посадки леса, укрепления берегов рек, охраны их от загрязнения, регламентации рыболовства и добычи жемчужниц, защите почв от эрозии, охраны наземной фауны. Так в России возникает природоохранительное законодательство в форме консервативной охраны природы, закладываются правовые основы рационального использования природных ресурсов.

В акте «Учреждения для управления губерний» (1775) указывалось, что земский исправник должен отвечать за чистоту улиц, «Устав благочиния» (1787) возложил эти обязанности на частного пристава. Позднее, в 1832 г., принимается «Устав о наказаниях налагаемых мировыми судьями», который предусматривал наказания за действия, наносящие ущерб как общественному благоустройству, так и природной среде: засорение рек, каналов, источников и колодцев бросанием в них камней, песку и т. п. (ст. 52), за проведение сточных труб в реки или каналы (ст. 53), противоправными признавались – своз мусора, нечистот и палого скота в не назначенное для этого место (ст. 56) и за порчу воды в местах, где ее берут для внутреннего употребления (ст. 111). Правила «О размещении и устройстве частных заводов, мануфактурных, фабричных и иных заведений в Санкт-Петербурге» (1833) предусматривали, чтобы «все вредные газы, могущие отделяться при производстве работ, должны быть непременно поглощаемы или сжигаемы», а предприятия третьей категории вовсе не размещались в черте города. Санкции за нарушения помещены в «Уложении о наказаниях уголовных и исправительных» (1845), где сказано: «Если кто-либо построит признанные по закону вредными для чистоты воздуха или воды фабрику или завод в городе или хотя и вне города, но выше оного по течению реки

⁹ Российское законодательство X-XX веков. М., 1979. С. 73.

или протоки, что сие заведение уничтожается за счет виновного, и он подвергается аресту от семи дней до трех месяцев или денежному взысканию не свыше трехсот рублей»¹⁰.

Новый этап в регулировании использования и охраны природных богатств начался во второй половине XIX в. после отмены крепостного права. Был принят новый Лесной устав, имеющий специальный раздел «О лесах водоохраных», разъясняющий особое значение этих лесов и обеспечивающий их охрану за счет казны. В начале XX в. в России существовала достаточно разработанная система водного законодательства, так, в «Уголовном уложении» (1903) ст. 235-237 была предусмотрена ответственность за использование собственником природных ресурсов в ущерб интересам общества, предусматривалось наказание за нанесение вреда минеральным источникам (ст. 384), надзор за которыми осуществляли горные инженеры.

Российские ученые в преддверии назревавшей революции активно разрабатывали экологическую проблематику, происходил подъем не только в естественнонаучных, но и в гуманитарных отраслях знаний. Менделеев выступал в защиту лесов, в произведениях Чехова «Дядя Ваня», «Леший» проводится мысль о зависимости живой природы, рек, климата от сохранности лесов. Толстой выдвинул проект восстановления лесов европейской части, готов был его выполнить.

Идея неизбежности возникновения науки, объединяющей человека, человеческое общество и природу, привела В.И. Вернадского к созданию теории ноосферы. Он считал, что согласованное с природой развитие общества, ответственность за нее, за будущее человечества потребует специальной организации общества, создания специальных структур, которые будут способны обеспечить это согласованное развитие.

В конце IX – начале XX в. в России учреждаются первые государственные заповедники, находящиеся в подчинении Департамента земледелия. Создавались и частные заповедники: в 1882 г. создается частно-общественный заповедник на Камчатке, заповедник Аскания-Нова был создан в 1898 г. на землях Ф.З. Фальц-Фейна, в 1903 г. создан заповедник на острове Акскольда (Дальний восток), в 1909 г. – Кавказский заповедник, в 1910-1912 гг. – заповедники на островах Саарема, Морицсала на Балтике, Лагодехский в Грузии. В 1912 г. академик И.П. Бородин создал при Русском императорском географическом обществе «Постоянную природоохранительную комиссию». Под его руководством был разработан первый (не принятый) проект Закона об охране природы. В 1916 г. был принят Закон о заповедниках. Проект создания специального органа по контролю за соблюдением природоохранного законодательства под руководством Академии наук или Министерства просвещения так и не был осуществлен, принятое Временным правительством решение по этому вопросу оказалось не выполненным.

¹⁰ Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. М., 1992. С. 13.

2. Формирование экологических правоотношений после 1917 г., по мнению Б.В. Ерофеева (1998), прошло три этапа.

I этап охватил 1917 – 1968 гг. (до принятия Основ земельного законодательства СССР и союзных республик). Первым правовым природоохранным актом явился Декрет о земле от 26.11(8.11)1917 г., которым была проведена сплошная национализация земли и других природных богатств. Частная собственность на природные ресурсы была отменена, и они были изъяты из гражданского оборота.

В первые годы советской власти регулирование природопользования и охраны природы осуществлялось применительно к отдельным природным ресурсам. Были приняты законы и декреты Правительства: «О лесах» (1918), «О недрах», «О санитарной охране жилищ» и «О сроках охоты и праве на охотничье оружие» (1919), «Об охоте» (1920), «Об управлении лечебными местностями (курортами общегосударственного значения» и «Об охране памятников природы, садов и парков» (1921), Земельный кодекс РСФСР (1922), Лесной кодекс РСФСР (1923), постановление ЦИК и СНК СССР «Об основах организации рыбного хозяйства Союза ССР» (1924) и др.

Проблема охраны природы от загрязнения считалась в то время санитарной (учитывались интересы охраны здоровья людей), примером явился декрет СНК РСФСР «О санитарной охране жилищ» (1921).

Множество декретов было посвящено заповедной охране природы. Так, были изданы декреты о создании Астраханского заповедника, Ильменского, Байкальского, Крымского, Кавказского, Красноярского и др. Декрет ВЦИК и СНК СССР от 07.01.24 г. «Об учете и охране памятников искусства, старины и природы» и инструкция Наркомпроса возложили обязанности по охране заповедников, отдельных видов растений и животных на местные советские органы.

В дальнейшем для природоохранного законодательства вплоть до 1960-х гг. стала характерной тенденция развития положений о рациональном природопользовании, воспроизводстве возобновимых природных ресурсов.

II этап начался с введением после Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик (1968) правила о том, что горные, лесные и водные отношения регулируются специальным законодательством. Массив кодификационного природно-ресурсного законодательства сложился в период с 1970 по 1982 г. Тогда были приняты Основы водного законодательства (1970), о недрах (1975), лесного законодательства (1977). В 1980 г. были приняты общесоюзные законы – об охране и использовании животного мира и охране атмосферного воздуха.

В соответствии с Основами в союзных республиках принимались кодексы: о недрах, лесе, воде. Так, в РСФСР были приняты Земельный кодекс РСФСР (1970), Водный кодекс РСФСР (1972), Кодекс РСФСР о недрах (1976), Лесной кодекс РСФСР (1978), Закон РСФСР об охране атмосферного воздуха (1982) и об охране и использовании животного мира (1982).

За исключением Закона об охране атмосферного воздуха, отношения по охране природных объектов от загрязнения и других вредных воздействий регулировались в общем виде.

Закон РСФСР от 27.10.60 г. «Об охране природы в РСФСР» содержал статьи по охране земель, недр, вод, лесов и иной растительности, животного мира. Однако он не подкреплялся действующим законодательством и не предусматривал мер юридической ответственности за его нарушение.

В становлении экологических правоотношений в этот период преобладали не законы, а подзаконные акты в виде постановлений Правительства СССР и ЦК КПСС, ведомственные правила и инструкции. Так, 29.12.72 г. было принято постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов», позднее, 01.12.78 г. – постановление «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов». Последнее предусматривало новую форму предпланового документа – территориальных комплексных схем охраны природы (ТерКСОПы).

На втором этапе развития правового регулирования экологических общественных отношений «произошло противоречивое явление в экологическом праве, выразившееся в расчленении его не отдельные отрасли и интеграции этих отраслей на новой основе».

Этап был ознаменован принятием постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР 07.01.88 г. «О коренной перестройке дела охраны природы в стране», закрепившего основные экологические отношения. Таким образом, к концу 1980-х гг. в развитии советского экологического законодательства оформилась тенденция, направленная на создание самостоятельной отрасли права – экологического. В отличие от природно-ресурсного эта область законодательства была направлена на комплексный подход в регулировании природопользования и охраны окружающей природной среды. Советский этап экологического законодательства завершился изменениями в Конституции СССР (1990), Основах земельного законодательства Союза СССР и союзных республик.

III этап ознаменован включением природных ресурсов в гражданский оборот. После провозглашения независимости в России в экологическом законодательстве закладываются новые экономические отношения природопользования, охраны природы и экологической безопасности. Важнейшими законодательными актами современного периода являются: Конституция РФ от 12.12.93 г., ФЗ РФ от 10.01.02 г. «Об охране окружающей среды», Закон РФ от 5.03.92 г. «О безопасности», ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21.12.94 г., ФЗ «О недрах» от 8.02.95 г., ФЗ «О животном мире» от 24.04.95 г., ФЗ «О природных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» от 23.02.95 г., ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» от 14.03.95 г., ФЗ «Об экологической экспертизе» от 23.11.95 г., ФЗ «О континентальном шельфе» от 25.11.95 г., ФЗ «О мелиорации земель» от 10.01.96 г., ФЗ «Об использовании атомной энергии» от

22.11.95 г., ФЗ «О разделе продукции» от 30.12.95 г., ФЗ «Об использовании атомной энергии» от 22.11.95 г., ФЗ «О радиационной безопасности населения» от 09.01.96 г., ФЗ «О государственном регулировании в области добычи и использовании угля, об особенностях социальной защиты работников угольной промышленности» от 20.06.96 г., Лесной кодекс РФ от 29.01.97 г., ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» от 19.07.97 г., ФЗ «Об участках недр, право пользования, которыми может быть представлено на условиях раздела продукции» от 21.07.97 г., ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21.07.97 г., ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» от 21.07.97 г., Градостроительный кодекс РФ от 07.05.98 г., ФЗ «Об отходах производства и потребления» от 24.06.98 г., ФЗ «О гидрометеорологической службе» от 19.07.98 г., ФЗ «Об исключительной экономической зоне РФ» от 17.12.98 г., ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» от 22.04.99 г., Водный кодекс РФ от 3.06.06 г. и др.

По мнению авторов учебника «Экологическое право России» (1997), «для такой огромной страны, как Россия, только гибкая региональная политика, исключая шаблоны в экологическом нормировании, является залогом обеспечения экологической безопасности экономического развития. Поэтому федеральные природоохранные законы должны иметь форму общероссийских основ, а реальное обеспечение создания действенного механизма охраны природы ...[осуществляется]...за счет поддержки законодательными актами субъектов федерации»¹¹. По их мнению, для субъектов федерации необходимо разрабатывать принципы комплексного (экосистемного) подхода к охране природы, пока же преобладает, как и на федеральном уровне, отраслевой принцип.

А.С. Шестерюк выделяет 4 этапа становления и развития экоправа: 1) связанный с выделением отдельных природно-ресурсных отраслей права (земельного, водного и т.п.); 2) где происходит объединение отдельных природно-ресурсных отраслей в природно-ресурсное право; 3) возникновения и развития права охраны окружающей среды; 4) интеграции природно-ресурсного и права окружающей среды в экологическое право.

Е.И. Ефимова выделяет 3 этапа эколого-правовых исследований (1957-1984, 1985-1991, с 1992 г.).

Современная практика законотворчества субъектов РФ изобилует примерами нарушений федерального законодательства. Во многом этому способствовал Федеративный договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов федерации. Все это сужает рамки действия российского экологического законодательства, создает условия для споров в области экологического использования, для совершения экологических правонарушений. Федеральное законодательство, предусматривающее ответственность за экологические правонарушения, представлено более чем двадцатью законами. Важнейшими из них являются:

¹¹ Экологическое право России: Учебник / Под ред. В.Д.Ермакова, А.Я.Сухарева. М., 1997. С. 108.

- Гражданский кодекс РФ. Ч. 1 в ред. от 26.08.96 г. № 111-ФЗ. Ч. 2 в ред. от 12.08.96 г. № 110-ФЗ. Ч. 3 в ред. от 26.11.01 г. № 146-ФЗ;

- Кодекс РФ об административных правонарушениях в ред. от 31.10.02 г. № 133-ФЗ;

- Закон РФ «Об административной ответственности предприятий, учреждений, организаций и объединений за нарушения в области строительства» от 17.12.92 г.;

- Уголовный кодекс РФ от 13.06.96 г. № 63-ФЗ;

- Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 05.05.95 г. № 70-ФЗ.

Для соблюдения эколого-правовых норм необходимы государственные органы, в компетенцию которых входят обязанности по обеспечению экологического благополучия в стране. Наиболее важными документами, регулирующим полномочия и обязанности федеральных органов власти, является УП РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9.03.04 г. № 314 и УП РФ от 20.05.04 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти», в нем определены органы, осуществляющие государственное управление в сфере экологии и экологической безопасности, реорганизованы или упразднены ранее существовавшие и создан ряд новых: МЧС, Минздрав, МПР и др.

На современном этапе экологические правоотношения развиваются с учетом следующих факторов (Бринчук, 1998):

- кризисного состояния ОС в стране и общественных потребностей в восстановлении благоприятной окружающей среды;

- дефектов существующего экологического законодательства, для которого характерны наличие пробелов и фрагментарность в правовом регулировании экологических отношений;

- перспектив создания правового и социального государства, происходящей трансформации общественных экономических отношений;

- введения многообразия форм собственности на природные ресурсы;

- тенденций развития взаимоотношений общества и природы и права окружающей среды в мире.

Важнейшим принципом формирования российского законодательства является его гармонизация с современным мировым законодательством.

1.3. Природопользование как наука

Природопользование – это теория и практика воздействия человека на окружающую среду в процессе ее хозяйственного использования, это научная дисциплина, изучающая присущими ей методами использование человеком ресурсов ОС для удовлетворения своих потребностей (Саенко К.С., 2005). Можно согласиться и с другим определением, что «природопользование – «удовлетворение потребностей общества путем использования различных видов природ-

ных ресурсов и природных условий, имеющее ограничения экологического, экономического, социального и этического характера»¹².

В научной литературе сложилось представление, что *охрана природы* – это система мероприятий: международных, государственных, общественных и иных, направленных на рациональное использование, воспроизводство и охрану природных ресурсов, поэтому природопользование не может не предусматривать природоохранных мероприятий. Природопользование и охрана природы – две стороны хозяйственной деятельности человека.

Под *рациональным природопользованием* понимается: рациональное, основанное на комплексном подходе, использование природных ресурсов, восстановление и увеличение возобновимых природных объектов, изъятие особо охраняемых природных территорий из сферы хозяйственной деятельности, а также планомерное и целенаправленное, научно обоснованное преобразование природы в целях повышения продуктивности экосистем (Лемешев и др., 1986; Чепурных и Новоселов, 1995; Банников и др., 1996 и т.п.).

«При всей широте и комплексности термина «природопользование» его нельзя идентифицировать с понятием «взаимодействие общества и природы»¹³. Первое относится ко второму как частное к общему. Понятие «взаимодействие общества и природы» – универсальное (общее), включающее такие категории, как труд (процесс, совершающийся между человеком и природой), производительные силы и продукты труда (профильтрованный трудом материал природы), человек (как биосоциальное существо, сформировавшееся в процессе труда), окружающая среда, измененная антропогенной деятельностью.

Как отметил В.А. Анучин: «Природопользование – понятие емкое и не всегда однозначно понимаемое. Оно включает в себя проблемы комплексного использования природных условий и ресурсов в их территориальных сочетаниях (в отличие от отраслевого использования, т.е. водопользования, землепользования и т. д.). Природопользование подразумевает не только экономически эффективное вовлечение территориальных комплексов географической среды в процесс общественного производства, но и их охрану, а в целом ряде случаев восстановление и преобразование»¹⁴.

По мнению Н.Ф. Реймерса: «*Объектом* природопользования как науки служит комплекс взаимоотношений между природными ресурсами, естественными условиями жизни общества и его социально-экономическим развитием. *Предметом* природопользования можно считать оптимизацию этих отношений, стремление к сохранению и воспроизводству среды жизни»¹⁵.

Опыт нашей страны показал, что общественная собственность на средства производства не гарантирует гармонии во взаимодействии общества и природы. Социалистическая система отношений страдала:

¹² Снакин В.В. Экология и охрана природы: Словарь-справочник. М., 2000. С. 230.

¹³ Чепурных Н.В., Новоселов А.Л. Планирование и прогнозирование природопользования: Учеб. пособие. М., 1995. С. 11.

¹⁴ Анучин В.А. Основы природопользования. Теоретический аспект. М., 1978. С. 209.

¹⁵ Реймерс Н.Ф. Надежды на выживание человечества. Концептуальная экология. М., 1992. С. 40.

- отсутствием должной целенаправленности общественного развития, подчиненности развития производительных сил социальным, гуманистическим целям;

- незащищенностью общества от деспотизма современной техники (тенденция к такому деспотизму усиливается с ускорением НТП при недостаточной гуманизации производства);

- бюрократизацией управления;

- пассивностью людей, формальным характером их участия в управлении производством и в общественной жизни;

- обеднением духовной жизни, снижением высоты субъективно осознанных и усвоенных целей, ради которых живет и трудится человек, сужением горизонта развития личности;

- недостатком нравственности, распространением иждивенчества, социальной инфантильностью, люмпенизацией части населения;

- нарушением принципов социальной справедливости, законности и морали, приобретающим тенденции к распространению.

Следует согласиться с определением Б.В. Пояркова и В.Б. Пояркова¹⁶:

«*Природопользование* не только охватывает всю среду общественно-производственной деятельности, связанной с использованием, охраной и воспроизводством природных ресурсов, но и теснейшим образом переплетено с морально-нравственными основами жизни общества». Авторы считают, что решение проблем перехода от сложившегося природопользования к рациональному должно начинаться с определения оснований для установления критериев рациональности. Это возможно решить лишь совместными усилиями всех членов общества.

Целью природопользования как науки должна стать разработка общих принципов осуществления человеческой деятельности, связанной с непосредственным использованием природы, ее ресурсов или с воздействиями, изменяющими состояние экосистем.

Требование научного подхода к проблемам взаимоотношения человека с природой привело группу членов Московского общества испытателей природы (МОИП) и Географического общества СССР (ГО СССР) к выводу о необходимости разработки специальной научно-практической дисциплины – природопользования (Петров, 1959; Куражковский, 1959), которая должна была охватить большую группу взаимосвязанных дисциплин и координировать их развитие. По их замыслу, она объединила бы охрану природы с экономикой и естественными науками. Так, по мнению Ю.Н. Куражковского: «Задачи природопользования как науки сводятся к разработке общих принципов осуществления всякой деятельности, связанной либо с использованием природой и ее ресурсами. Либо с изменяющими ее воздействиями. Конечная цель этой разработки – обеспечить единый подход к природе как всеобщей основе труда».¹⁷

¹⁶ Поярков Б.В., Поярков В.Б. Основы природопользования: Курс лекций. Ярославль, 1990. С. 8.

¹⁷ Куражковский Ю.Н. Заповедное дело в СССР. Ростов н/Д: РГУ, 1977. С. 12.

К этому времени относится и возникновение множества терминов различных дисциплин, так или иначе входивших в *систему природопользования*: «Натурсоциология» (Забелин, 1959), «Геотехнология» (Кириченко, 1963), «Созалогия» (Гетель, 1966), «Ноология» (Плетников, 1968), «Геология социосферы» (Высоцкий, 1968), «Созиэкология» (Шапошников, 1969), «Геотехния» (Лаптев, 1970) и др.

Задачами природопользования являются:

1. Рациональное размещение отраслей производства.
2. Определение целесообразности направлений использования природных ресурсов по их природным свойствам.
3. Рациональная организация взаимоотношения между отраслями хозяйства при совместном использовании природных ресурсов и объектов, при этом должно:
 - а) исключаться вредное влияние на используемый ресурс (объект);
 - б) обеспечиваться воспроизводство данного ресурса;
 - в) выполняться комплексное пользование природными ресурсами, условиями, объектами.
4. Создание здоровой среды обитания людей и живых организмов.
5. Рациональное преобразование природы.
6. Разработка основных принципов взаимодействия общества с ОС.
7. Разработка методов хозяйственной и иной деятельности, сохраняющих экологическое равновесие и улучшающих состояние экосистем.
8. Разработка единой системы экологического законодательства (законов, стандартов, правил и др.).

На основании изложенного можно остановиться на следующем определении: «Природопользование – это деятельность человека по изучению, разведке, извлечению, первичной переработке (обогащению) природных ресурсов с целью их прямого потребления или обеспечения ими производственной сферы с учетом основных экологических, экономических, социальных и природоохранных критериев и ограничений, официально принятых обществом»¹⁸.

Основные понятия этой научной дисциплины – «природные ресурсы», «возобновимые», «невозобновимые», «неисчерпаемые», «природные условия».

Остановимся на определениях «природные условия» и «природные ресурсы». Между ними нет строго очерченных границ. Так, воздух долгое время относился к природным условиям, теперь – к природным ресурсам.

Природные ресурсы – все элементы природы, которые на данном уровне развития производственных сил используются или могут использоваться в качестве средств производства (предметов и средств труда) и предметов потребления¹⁹.

¹⁸ Дежкин В.В. Концептуальные и методические основы восстановления и развития экологического природопользования в сельской России. М., 2002. С. 14.

¹⁹ Географический энциклопедический словарь: Понятия и термины. М., 1988. С. 246.

Природные условия – совокупность географического положения территории, природных ресурсов и других компонентов географической среды (климат, рельеф, режим рек и т.п.), оказывающих непосредственное влияние на размещение производства, расселение населения, рекреацию и другие формы человеческой деятельности²⁰.

Существует множество *классификаций природных ресурсов*. Так, по генезису выделяются минеральные (ископаемые), водные, земельные, биологические, климатические ресурсы.

Классификация по признаку исчерпаемости включает: исчерпаемые, в т. ч. возобновимые (биологические, лесные, земельные, водные), невозобновимые (минеральные) и неисчерпаемые (солнечная энергия, геотермальная, приливно-отливная, вода, воздух и др.) ресурсы.

Деление ресурсов по способу использования опирается на политико-экономическое разделение их как источников средств производства и предметов потребления: ресурсы материального производства (промышленности, сельского и лесного хозяйства, различных отраслей); ресурсы непродуцированной сферы (в том числе прямого и косвенного использования).

Осознание глубокой взаимосвязи компонентов природы как элементов единой экосистемы всей планеты и конечности их запасов привело к появлению понятия «интегральный ресурс» планеты, образуемый всей совокупностью компонентов и процессов, происходящих в биосфере.

В связи с ограниченностью пригодных для природопользования территорий появилось представление о территории как своеобразном виде ресурсов, который можно оценивать с разных сторон: как комплексный ресурс, носитель элементарных (традиционных) ресурсов, со своими размерами, местоположением, природными и антропогенными свойствами, и как особый вид элементарного ресурса – место, пространственный базис деятельности.

1.4. Понятийный аппарат

Понятия являются средством выражения целей и определения объектов в любой отрасли знания. В юридической науке понятия должны определять содержание правовых норм. Одной из новаций российского экологического законодательства является то, что в тексте самих законов дается определение основных понятий и терминов. Это исключает всякую возможность субъективного их толкования. Однако это не стало правилом для всех законов, и не все понятия четко определены законодательством.

К важнейшим в экологическом законодательстве относятся понятия: «природа», «природные объекты», «природно-хозяйственные объекты», «природные ресурсы», «природные условия», «окружающая среда», «окружающая природная среда», «среда обитания человека», «экология» и др.

²⁰ Там же. С. 246.

В экологическом праве весьма широко употребляется понятие «экология» и понятия-производные от нее: «экологическое законодательство», «экологопользование», «экологическая безопасность» и т. п.

Введенное в науку немецким биологом Эрнстом Геккелем определение «экологии» как учения о взаимосвязях организмов со средой их обитания претерпело значительные изменения. Порой высказываются мнения о полном стирании первоначального определения экологии как биологической науки (от греч. «ойкос» и «логос» – «дом» и «наука», дословно – изучение «домашней жизни» живых существ). Впрочем, в прошлом веке широко использовалось и другое понятие – «экономика» (от греч. «ойкос» – «дом» и «номос» – «управление», дословно – искусство ведения домашнего хозяйства), т. е. экология понималась первоначально как «экономика или экономия природы».

В настоящее время экология представляет собой разветвленную систему наук (см. раздел 1.1). На современном этапе *экология* как наука трансформируется в область знаний о природных и природно-антропогенных системах, содержащих живые организмы, о принципах управления экосистемами в природопользовании, улучшения среды обитания человека. В юридической науке понятие «экология» употребляется прежде всего как область знания. Это фундаментальная основа для природоохранного знания, трансформирующаяся в правовые нормы.

На практике это понятие употребляется в других контекстах. В быту нередко можно услышать – «улучшить экологию», «экологическое загрязнение», «неблагоприятное состояние экологии» и т. п. несурзости. В учебной юридической литературе можно встретить понятия «государственное управление экологией»²¹, «экологопользование»²². В названии специально уполномоченного государственного органа в сфере охраны окружающей среды присутствует слово «экология» (Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору). Даже в ФЗ «О государственной тайне» запрещается засекречивать сведения о состоянии экологии. Во всех этих случаях, по мнению М.М. Бринчука (1998), имеет место понимание экологии как «окружающей среды», или, по нашему мнению, «природы». «Природа» – в широком смысле – все сущее, весь мир в многообразии его форм, в более узком смысле – объект науки естествознания²³.

Наиболее употребительно толкование *природы* как совокупности естественных условий существования человеческого общества. В науках о Земле существует несколько представлений о природе (П): любые природные объекты (геосистемы, экосистемы); все то, что окружает населенные пункты (поля, леса, луга и т. п.); сокращенное обозначение «живой природы»; сложная саморегулируемая система всех объектов и явлений. Существует также понятие

²¹ Адиханов Ф.Х. Экологическое право: Практикум. Библиография. Законодательство. Барнаул, 1996. С. 12.

²² Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник. М., 1996. С. 23.

²³ Географический энциклопедический словарь... С. 245.

«вторая природа» – созданные человеком материальные условия его существования.

Последнее утверждение используется и в правоведении, где в понятие «природа», кроме совокупности объектов и систем материального мира в их естественном состоянии, включаются объекты, созданные трудом человека: пашня, парк, лесопосадки и др. О.С. Колбасов (1961), И.С. Шемшученко (1976) дополнили понятие П, считая ее совокупностью природных ресурсов и условий. В.В. Петров (1976) считал, что П – не совокупность и не сумма разнородных объектов, а система взаимосвязанных элементов и явлений. По мнению О.И. Крассова (2001), «П – все, что не включается в понятие «общество», т. е. находится вне общества; это материя, которая окружает общество».²⁴ В законе ОО-ОС «природная среда» («природа») – совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов.

Компоненты природной среды – земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле.

Основным критерием для определения «природного объекта» (ПО) служит его неотделимость от естественных условий, неразрывность экологических связей, зависимость от природных законов развития. *Природный объект* – естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства. В.В. Петров (1995) определил ПО как составную часть ОПС, охраняемую действующим законодательством, обладающую признаками естественного происхождения, состояния в экологической цепи природных систем, способную выполнить экологические, экономические, культурные и оздоровительные функции и обеспечивать качество среды обитания человека. С.А. Боголюбов (1998) понимает под ПО составные части окружающей среды, находящиеся в экологической взаимосвязи, отношения по использованию и охране которых урегулированы правом, поскольку представляют экономический, рекреационный и иной интерес. По мнению О.И. Крассова (2001), ПО – условная правовая категория, которой оперирует экологическое право, использование которой дает возможность с позиции права индивидуализировать определенную часть природной среды, чтобы признать ее в качестве предмета правового регулирования, объекта правовой охраны. *Природно-антропогенный объект* – природный объект, измененный в результате хозяйственной и иной деятельности, и (или) объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природных объектов.

Понятие «*окружающая среда*» (окружающая человека среда) введено как научное определение во второй половине XIX в. немецким ученым Якобом Икскульем «для обозначения внешнего мира, окружающего живые существа в той

²⁴ Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. М., 2001. С. 21.

мере, в какой он воспринимается органами чувств и органами передвижения животных и побуждает их к определенному поведению».

В естественнонаучном смысле *окружающая среда* – среда обитания и производственной деятельности человека.²⁵ Иными словами, окружающий человека природный и созданный им материальный мир. ОС включает в себя:

- «*природную среду*» («окружающую природную среду»), всю совокупность окружающих человека объектов живой и неживой природы, как не подвергшихся антропогенному воздействию, так и в различной степени затронутых им, сохранивших способность саморазвития (лесные вырубki, залежные земли и др.);

- «*техногенную среду*» («искусственную среду»), состоящую из элементов среды, созданных из природных объектов трудом человека, но лишенных полностью или частично саморазвития и не имеющих аналогов в природе.

В юридической практике следует помнить, что некоторые элементы техногенной среды со временем могут стать частью природной среды, если их дальнейшее развитие будет осуществляться без вмешательства человека (заброшенный парк, луг, горная выработка и др.).

В.В. Петров (1995), используя тезис ст. 58 Конституции РФ: «каждый обязан охранять природу и ОС...», дает определение *природы* (окружающей природной среды) как естественной среды обитания, мало тронутой или практически не измененной хозяйственной деятельностью человека, а *окружающей среды* – как части естественной, которая преобразована в процессе антропогенной деятельности. Логично предположить, что в этом случае следует определить понятия «естественная» и «неестественная среда»²⁶.

Все вышесказанное позволило М.М. Бринчуку (1998) утверждать, что понятия «*природа*» и «*окружающая природная среда*» тождественны. В современном законе ООС «природная среда» синоним термина «природа».

В действующем законодательстве есть термин «*среда обитания*». Согласно ст. 5 Закона РФ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» устанавливается право граждан на благоприятную среду обитания (включающую окружающую природную среду, условия труда, проживания, быта, отдыха, воспитания и обучения, потребляемую или используемую продукцию народного хозяйства), факторы которой не должны оказывать опасного и вредного влияния на организм человека настоящего и будущих поколений. Сходное понятие «среды обитания» дано в ст. 8 ФЗ «Об основах градостроительства в РФ».

Таким образом, *среда обитания* – объект правового регулирования, как экологического, так и санитарно-гигиенического.

В Модельном законе «Об охране окружающей среды» (Совет Европы, 1994) в это понятие наряду с природными ресурсами (воздух, ближний космос, вода,

²⁵ Там же. С. 245.

²⁶ Петров В.В. Экологическое право России: Учебник. М., 1995. С. 34.

почва, климат, фауна и флора в их взаимодействии) включаются ценности, которые формируют созданную человеком ОС, а также качество жизни и условий в той степени, в какой они имеют или могут иметь влияние на благосостояние и здоровье человека.

Закономерно, что в развитых странах, где не сохранились естественные (природные) экосистемы, объектом экологического регулирования является «окружающая среда».

Новый термин «*охрана окружающей среды*»²⁷ (ООС) был введен в законе «Об охране окружающей среды (2003) потому, что «на первый план выступила заинтересованность человечества в сохранении благоприятного состояния природы как среды жизни людей в условиях бурного научно-технического прогресса, роста населения, урбанизации и т. п.»²⁸. Термин «охрана природы» стал использоваться в отношении охраны живой природы и достопримечательностей. В ряде стран экологическое законодательство регулирует охрану исторических мест.

Как отметил А.С. Тимошенко (1986), «термин «природа» все более заменяется термином «окружающая среда», так как последний наиболее точно соответствует той части естественной среды, с которой взаимодействует или в обозримом будущем будет взаимодействовать человек»²⁹. В.В. Петров (1995) считал, что понятие «окружающая среда» складывается из понятий «природа» и «окружающая человека среда». Остается невыясненным соотношение терминов «окружающая человека среда» и «среда обитания человека». Если это синонимы, то, как указывалось выше, это объект экологического и санитарно-гигиенического регулирования одновременно.

Под *окружающей человека средой* понимается та часть естественной среды, которая преобразована в процессе антропогенной деятельности и состоит в органическом единстве естественных, модифицированных, трансформированных экологических систем³⁰.

В действующем законодательстве *окружающая среда* – совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов.

Часто употребляемым наряду с понятием ОС является термин «*благоприятная окружающая среда*». Именно это понятие БОС должно быть ориентиром правового регулирования природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности человека. Закрепленное на международном уровне (во Всеобщей декларации прав человека и Международном пакте о гражданских и политических правах) право на жизнь вошло в российский конституционный закон «Декларация Прав и Свобод Человека и Гражданина»

²⁷ ФЗ от 10.01.02 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

²⁸ Тимошенко А.С. Формирование и развитие международного права окружающей среды. М., 1986. С. 20-21.

²⁹ Там же.

³⁰ Географический энциклопедический словарь...С. 221.

(22.11.91 г.). Право каждого на жизнь и благоприятную окружающую среду, согласно ст. 20 Конституции, – право, данное самой природой.

По определению М.М. Бринчука (1998), «ОС является благоприятной, если ее состояние соответствует установленным в законодательстве об ОС критериям, стандартам и нормативам, касающимся ее чистоты (незагрязненности), ресурсоемкости (неистощимости), экологической устойчивости, видового разнообразия и эстетического богатства»³¹. С.А. Боголюбов (1998) определяет БОС, как набор минимальных естественных условий жизни человека. В учебнике М.М. Бринчука содержится второе определение БОС, согласно которому «благоприятной будет являться такая ОС, которая способна удовлетворять экологические (физиологические), экономические, эстетические и иные потребности человека»³².

Экологическое законодательство определяет *благоприятную окружающую среду* как ОС, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов.

В соответствии с Конституцией РФ каждый имеет право на благоприятную ОС, каждый обязан сохранять природу и ОС, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории РФ.

К главным в экологическом праве относятся такие понятия, как «охрана природы», «охрана окружающей природной среды» и «охрана окружающей среды».

«Охрана природы – система мероприятий, направленных на сохранение и контролируемое изменение природы, обеспечение рационального использования природных ресурсов, охрану генофонда»³³. Содержание понятия «охрана природы» исторически менялось. Первоначально оно было ограничено мероприятиями, направленными на консервацию природы в виде сети охраняемых территорий. С 1970-х гг. в нашей стране «охрана природы» включает представление о рациональном использовании природных ресурсов, сохранении генофонда и природного разнообразия.

В связи с тождественностью понятий «природа» и «природная среда» понятия «охрана природы» и «охрана окружающей природной среды» идентичны. Под *охраной окружающей природной среды* следует понимать деятельность по поддержанию благоприятного состояния природной среды, предупреждению ее деградации и восстановлению оптимального состояния.

Охрана окружающей среды – деятельность органов государственной власти РФ, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и вос-

³¹ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник. М., 1998. С. 143.

³² Там же. С. 14.

³³ Географический энциклопедический словарь...С. 129.

производство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на ОС и ликвидацию ее последствий.

Законодательство широко использует термины «природные ресурсы» и «природопользование». *Природные ресурсы* – компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность. Природные ресурсы (ПР) имеют двойственный характер. По своей материальной форме это тела и силы природы (предмет изучения естественных наук). По своему экономическому содержанию это потребительные стоимости (предмет изучения общественных и технических наук).

А.К. Голиченков определяет ПР, как «используемую или предназначенную для использования часть природного объекта»³⁴. О.С. Колбасов (1999) дает детальное определение ПР не только как «природного объекта, который используется человеком, но главным образом запаса природного вещества или энергии, который выявлен и признан пригодным для удовлетворения производственных или иных массовых (общественных) потребностей»³⁵. По мнению О.И. Крассова, «ПР представляет собой определенную совокупность запасов природных веществ, природной энергии, которые используются обществом для удовлетворения своих потребностей или признаются в качестве таковых».³⁶

В соответствии с законом ПР как объекты собственности могут находиться в гражданском обороте, однако правовой режим их отличен от режима материальных объектов социальной сферы. Согласно ч. 2 ст. 9 Конституции РФ «в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности могут находиться земля и другие природные ресурсы». В природно-ресурсном законодательстве закреплено право собственности на землю, недра, животный мир, водные объекты, леса.

Природопользование – сфера общественной деятельности, направленная на удовлетворение потребностей человечества с помощью природных богатств. Рациональное природопользование – сознательно регулируемая, целенаправленная деятельность (в т.ч. природоохранная), обеспечивающая возрастающие потребности общества путем всемерной интенсификации использования природных ресурсов, сохранение природных богатств в интересах будущих поколений и равновесие между экономическим развитием общества и устойчивостью ОС, сохранение здоровья людей и др.³⁷

Правом природопользования называется система норм, регулирующих отношения по использованию природных богатств³⁸.

³⁴ Голиченков А.К. Материалы для поступающих в аспирантуру в 2000 году: Словарь. М., 2001.

³⁵ Колбасов О.С. Терминологические блуждания в экологии. М., 2001. С. 35.

³⁶ Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. М., 2001. С. 26.

³⁷ Географический энциклопедический словарь... С. 246.

³⁸ Бринчук М.М. Указ. соч. С. 56.

Одна из категорий экологического права – «правовые экологические требования», под которыми понимается «предусмотренное нормой правило, устанавливающее меру должного поведения субъектов права ... относительно природопользования и ООС от вредных воздействий»³⁹.

Часто используется также понятие «*экологическая система*» (экосистема) – «природная система, в которой живые организмы и среда их обитания объединены в единое функциональное целое через обмен веществ и энергии, тесную причинно-следственную взаимосвязь и зависимость слагающих ее экологических компонентов»⁴⁰.

«*Экологическое равновесие*» (природное равновесие) – относительная устойчивость видового состава живых организмов в условиях природной среды, которая обеспечивает длительное существование данной экосистемы или развитие ее в ходе сукцессии в сторону образования сообществ в стадии климакса»⁴¹. Учет поведения экосистем в случае экологических нарушений чрезвычайно важен в правовом регулировании.

В законе ООС дается понятие *естественная экологическая система* – объективно существующая часть природной среды, которая имеет пространственно-территориальные границы и в которой живые (растения, животные и другие организмы) и неживые ее элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом вещества и энергией.

Понятия «экологическая безопасность» и «обеспечение экологической безопасности» введены в юридическую литературу без какого-либо естественнонаучного обоснования, но стали весьма обиходными. В составе Совета Безопасности при Президенте РФ, Министерстве природных ресурсов созданы подразделения по экологической безопасности. Существует Министерство по чрезвычайным ситуациям, ведущее вопросы экологической безопасности, разработана федеральная программа «Экологическая безопасность России».

В законодательстве под «*экологической безопасностью*» понимается состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества, ОС от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий. «*Обеспечение экологической безопасности*» – система действий по предотвращению возникновения, развития экологически опасных ситуаций и ликвидации их последствий, включая отдаленные (ст. 3). Обеспечение экологической безопасности стало развиваться как самостоятельное направление экологического права наряду с природопользованием и охраной окружающей среды. Согласно Конституции РФ эти направления деятельности общества отнесены к предмету совместного ведения РФ и ее субъектов (ст. 72).

³⁹ Там же.

⁴⁰ Экологический словарь. С. 92.

⁴¹ Географический энциклопедический словарь...С. 341.

Глава 2. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ ЕГО ОБЪЕКТ, ПРЕДМЕТ, ИСТОЧНИКИ

2.1. Определение экологического права. Экологизация отраслей права. Экологический кризис и его причины. Пути выхода из экологического кризиса и гармонизация экологических отношений. Устойчивое развитие

В теории *право* рассматривается как совокупность правовых норм, общественных отношений и правовых идей. В правовом государстве должен главенствовать закон, отвечающий правовым идеям (свободы, равенства, справедливости). Фундаментальные правовые идеи закреплены в Конституции РФ, т. е. получили нормативное закрепление.

Роль права как регулятора поведения реализуется через воздействие правовых норм на общественные отношения. Нормы права заключены в законодательстве.

Для возникновения самостоятельной отрасли права, по мнению профессора Б.В. Ерофеева (1998), необходимо как минимум четыре условия: 1) наличие заинтересованности государства в создании такой отрасли; 2) четкое выражение специфики регулируемых общественных отношений, составляющих предмет самостоятельного регулирования; 3) потребность в особом методе правового регулирования; 4) наличие либо потребность в особых источниках права.

По определению В.В. Петрова (1995), *экологическое право* – это совокупность норм, регулирующих общественные (экологические) отношения в сфере взаимодействия общества и природы в интересах сохранения и рационального использования окружающей природной среды для настоящего и будущих поколений.

В научной и учебной юридической литературе кроме официального названия отрасли «экологическое право» употребляются названия «природноресурсовое право» (С.Б. Байсалов, Н.Д. Казанцев), «природоресурсовое право» (В.П. Балезин, О.С. Колбасов), «природоохранительное право» (С.Б. Байсалов, В.П. Балезин, А.И. Казанник, Н.Д. Казанцев, А.Ф. Козлов, В.В. Петров), «право охраны природы и рационального использования природных ресурсов» (В.Л. Мунтян), «энвайроментальное право» (В.А. Чичварин), «право окружающей среды» (О.С. Колбасов) и др.

Решение о названии данной отрасли экологическим правом было принято в конце 1980-х гг. в научных и учебных заведениях без должного научного обоснования, в основном силами одних лишь юристов. В Институте государства и права АН СССР сектор правовых проблем охраны окружающей среды стал именоваться сектором экологического права, такое же название получила кафедра юридического факультета МГУ. На некорректность названия отрасли права обратили внимание на юридическом факультете МГУ при проведении «круглого стола», посвященного концепции экологического права, в 1987 г. Ряд ученых (А.С. Тимошенко, 1987, Ю.С. Шемшуменко, 1989, А.С. Шестерюк,

1984 и др.) высказались за название отрасли как «права окружающей среды». Так, А.С. Тимошенко утверждает: «Опыт формирования и развития национальной и международной системы права показывает, что за основу наименования системы права их отраслей берется предметная сфера соответствующих категорий правоотношений (для земельного права – земля, для водного – вода и т. д.). Если же за основу названия отрасли взять название естественнонаучной дисциплины (в нашем случае «экология»), то это противоречит сложившейся юридической практике, так как в этом случае мы имели бы «гидрологическое», «почвоведческое», «геологическое» право и т. п.»⁴².

По мнению М.М. Бринчука (1998), «в качестве *объекта* правового регулирования рассматриваемой отрасли выступает не система знания о взаимодействии общества и природы, изучаемых социальной экологией, а природа или окружающая среда. И поэтому отрасль права должна называться правом окружающей среды. Такое решение соответствовало бы отечественным традициям: основой названия служит объект правового регулирования»⁴³. Подобный подход наблюдается и в зарубежной практике.

Определение этого понятия у М.М. Бринчука выглядит следующим образом: «Под *правом окружающей среды* понимается совокупность основанных на эколого-правовых идеях норм, регулирующих конкретные общественные отношения собственности на природные ресурсы, по обеспечению рационального использования природных ресурсов и охране окружающей среды от вредных химических, физических и биологических воздействий в процессе хозяйственной и иной деятельности, по охране прав и законных интересов физических и юридических лиц»⁴⁴.

Возражения против этой позиции сводятся к следующему.

«Во-первых, авторы этого предложения обосновывают его опытом зарубежных стран, где существует иная, чем у нас, система собственности на землю и другие природные ресурсы.

Во-вторых, территория нашей страны в значительной мере отличается от других, как по размерам, так и по многообразию составляющих нашу природу экосистем.

В-третьих, «право окружающей среды» включает, помимо экологических, производственно-хозяйственные отношения, что не дает возможности четко определить границы действия этого права. А это может привести к возникновению трудностей в правоприменительной деятельности»⁴⁵.

Экологическое право – комплексная отрасль, так как включает в себя земельную, водную, горную и другие отрасли права. Экологическое право как часть юридического знания не относится к базовым правовым структурам, а

⁴² Тимошенко А.С. О понятии и содержании права окружающей среды // Вестн. МГУ. Сер. 2, Право. 1987. № 5. С. 47-48.

⁴³ Бринчук М.М. Указ. соч. С. 94.

⁴⁴ Бринчук М.М. Указ. соч. С. 76.

⁴⁵ Ерофеев Б.В. Указ. соч. С. 89.

рассматривается в числе межотраслевых институтов⁴⁶. Кроме самостоятельных экологических законов (ОООС, ООАВ и т. п.) экологические требования содержатся в других отраслях права (конституционное, административное, гражданское, финансовое и др.). Процесс отражения экологических императивов в нормах других отраслей права называется экологизацией. В КоАП экологические правонарушения содержатся в гл. 6, 7, 8, в УК – в гл. 26.

Существует общее правило, касающееся экологизации отраслей законодательства. В соответствии со ст. 42 Конституции РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, согласно самой К права и свободы человека являются непосредственно действующими, т.е. определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность органов власти, обеспечиваются правосудием (ст. 18). Таким образом, при формировании законов необходимо предусмотреть меры по обеспечению экологических прав граждан.

Формирование экологического права как комплексной отрасли накладывает свой отпечаток на механизм действия его норм. Применение мер юридической ответственности предусматривается трудовым, гражданским, административным, уголовным, международным правом.

Экологический кризис – «нарушение взаимосвязей внутри экосистемы или необратимые явления в биосфере, вызванные антропогенной деятельностью и угрожающие существованию человека как вида. К экологическому кризису относятся явления, угрожающие естественной основе жизни человека и негативно воздействующие на развитие общества: опасность изменения генетического фонда, недостаточная энергетическая, минерально-сырьевая и продовольственная обеспеченность, развитие загрязнения окружающей среды и др.»⁴⁷. Проблемы современного глобального кризиса освещены в многочисленных трудах (Доклад МКОСР «Наше будущее», 1989; Медоуз Д.Х. и др., 1991, 1994; Лосев К.С. и др., 1993; Реймерс Н.Ф., 1992; Государственный доклад «О состоянии окружающей природной среды в РФ», 1992-2013 и др.).

Экологический кризис – стадия взаимодействия между обществом и природой, на которой до предела обостряются противоречия между экономическими интересами в потреблении и использовании природных ресурсов и экологическими требованиями обеспечения ООС. По своей структуре экологический кризис подразделяется на две части: естественную и социальную. Естественная свидетельствует о наступлении деградации (разрушении) окружающей природной среды. Социальная заключается в неспособности государственных и общественных структур остановить эту деградацию, стабилизировать и оздоровить ОС.

Площадь земель сельскохозяйственного назначения составляет 440,1 млн га (25,7 % от общей площади земельного фонда страны). По сравнению с 1998 г. их площадь сократилась на 15 млн га. Наибольшую ценность представляют сельскохозяйственные угодья – земельные угодья, систематически используе-

⁴⁶ Гейт Н.А. Экологическое право: Курс лекций. М., 2008. С. 7-8.

⁴⁷ Ерофеев Б.В. Указ соч. С. 54.

мые для получения сельскохозяйственной продукции. Эти земли подлежат особой охране, перевод их в другие категории допускается лишь в исключительных случаях. В 2012 г. из 221 млн га сельскохозяйственных угодий (12,9 % земельного фонда), пашня составляла 124 млн га (56%), кормовые угодья – 90 млн га (40,9 %), залежь – 4,1 млн га (1,5%), сады – 1,9 млн га (0,8%). Из общей площади сельхозугодий эрозионноопасные и подверженные водной и ветровой эрозии составляли более 117 млн га, 42,8% пашни характеризовались низким содержанием гумуса, в том числе критический уровень имели 15,1% обследованных почв. За последние 10 лет общая площадь сельхозугодий снизилась на 1,4 млн га, а пашни – на 7,9 млн га, обеспеченность пашней оставляет 0,75 га/чел. За последние 10 лет из сельскохозяйственного оборота выведено 29 млн га земель (что больше поднятой когда-то целины).

Ослабление государственного контроля и мониторинга привело к росту площадей нарушенных земель, в 2012 г. их насчитывалось 1 150,9 тыс. га. Полное разрушение системы управления воспроизводством плодородия почв привело к ухудшению их состояния. За последние 25 лет площадь кислых почв увеличилась на 32,1 млн га, подверженных водной эрозии – на 28,4, засоленных – на 12,0, заболоченных и преувлажненных – на 20,0, заросших кустарником – на 10,5 млн га. Внесение минеральных удобрений снизилось с 88 кг/га (1990 г.) до 15 кг/га (2012 г.), а органических соответственно с 3,5 до 0,9 т/га.

По данным, приведенным в докладе «О состоянии окружающей среды Тверской области в 2005 году», площадь пашни в области составляла 1 541,8 тыс. га. Гумусовое состояние почв весьма неудовлетворительное, запасы гумуса в пахотном слое не более 70% оптимальных. Переувлажненные и заболоченные земли занимали 50% пашни и 48% сельхозугодий. Из 835,1 тыс. га кормовых угодий 248 тыс. га (29,7%) заросли кустарником и мелколесьем. С 1970 по 1995 г. площадь сельскохозяйственных угодий в области сократилась на 1 593 тыс. га (43%)⁴⁸.

Площадь лесного фонда России составляет 1 180,9 млн га, общий запас древесины – 80,68 млрд м³, расчетная лесосека по главному пользованию – 485,7 млн м³. Примерно 90% общей площади вырубок приходится на экологически опасные сплошнолесосечные рубки. По данным управления лесами Тверской области, ее лесистость составляет 53,3% (2 533,8 тыс. га). Расчетная лесосека – 3 409,6 тыс. м³, используется 40,9% расчетной лесосеки (1 568,5 тыс. м³). За 1996 г. выявлено 287 случаев незаконной (безбилетной) порубки лесов, переданы в суды и арбитражные суды 63 дела.

Анализ докладов о состоянии ОС в РФ и субъектах федерации свидетельствует о глубоком кризисе, который охватил все стороны жизни. В 103 городах РФ с населением более 70 млн человек предельно допустимые концентрации вредных веществ превышают норму в десятки раз. Около 15% террито-

⁴⁸ Государственный доклад о состоянии окружающей природной среды в Тверской области в 2005 году. Тверь, 2006.

рии страны с населением 60 млн человек находится в зоне экологического кризиса⁴⁹.

О распаде генома человека свидетельствуют данные о росте числа заболеваний, прежде всего психических, и врожденных нарушений. Параллельно с этим процессом идут распространение алкоголизма и наркомании, вспышки невиданной жестокости, расширение круга людей, затронутых, казалось бы, уже искорененными болезнями. Так называемые «экологические» заболевания лишь верхушка айсберга. «За очевидными причинами лежат глубинные механизмы, ведущие к распаду генома человека, намного более опасные, но невидимые и неощутимые, подобно ионизирующему излучению»⁵⁰.

Мнение российских ученых разделяют зарубежные. Так, эксперты ЮНЕСКО и ВОЗ считают, что «выживаемость русских достигла критической отметки»⁵¹. Согласно их исследованиям 1992 – 1993 гг., по пятибалльной системе оценки уровня жизни и жизнеспособности народов в зависимости от социально-экономической политики правительства и экологической ситуации Россия с 1,4 балла находится впереди лишь таких стран, как Буркина-Фасо, Эфиопия, Чад. Согласно критериям и разъяснениям ЮНЕСКО-ВОЗ, балл ниже 1,4 указывает, что «физиологическая и интеллектуальная агония населения может продолжаться вечно...Нация с таким коэффициентом жизнеобеспеченности уже не имеет внутренних источников поступательного развития и иммунитета. Ее удел – медленная деградация»⁵². В Буркина-Фасо 80% населения является носителями СПИДа.

В России даже по сравнению с серединой 90-х гг. XX века возросли коэффициенты смертности и разводимости, заболеваемости туберкулезом и раком, доля минерального сырья в экспорте, число убыточных предприятий, коэффициент Джинни и др.⁵³

В 2004 г. ожидаемая продолжительность жизни женщин России составила 73,1 лет, мужчин – 61,0 лет. По экспертным оценкам ЮНЭЙДС и ВОЗ в настоящее время насчитывается 40 млн людей, живущих с диагнозом ВИЧ-инфекция, ежемесячно к ним прибавляется 440 тыс. человек. В России в 2004 г. зарегистрировано 30 212 инфицированных вирусом иммунодефицита, показатель заболеваемости 20,9 чел./100000 (Санкт-Петербург – 79,63). Всего в РФ зарегистрировано 301 000 ВИЧ-инфицированных, из них лица от 15 до 30 лет составляют около 80% и 1118 924 больных активным туберкулезом (83,1/100000). Около 70 млн человек проживает в условиях, когда уровень загрязнения атмосферы превышает допустимый в 5 и более раз⁵⁴. Количество чрезвычайных ситуаций составило 1 527, в них пострадало 112 619 человек (1 275 погибло). Все-

⁴⁹ Первый национальный доклад «Сохранение биоразнообразия в России». М., 1997. С. 170.

⁵⁰ Горшков В.Г. и др. Окружающая среда: от новых технологий к новому мышлению // Зеленый мир, 1994. № 19. С. 8.

⁵¹ Там же. С. 14.

⁵² Там же. С. 16.

⁵³ Ретеюм А.Ю. Двадцать лет из жизни страны. М., 2004. С. 142.

⁵⁴ Государственный доклад «О санитарно-эпидемиологической обстановке в РФ в 2004 году» / Минздрав России, Госсанэпидслужба РФ // ЭВР. 2006. № 11. С. 31.

го зарегистрировано 32 млн случаев инфекционных заболеваний (90% случаев приходится на ОРЗ и грипп). Из общего количества заболеваний (без ОРЗ и гриппа) 40% пришлось на краснуху, ветряную оспу, скарлатину; 30% – на острые кишечные, 7,2% – вирусные гепатиты, 3,8% – инфекции, управляемые средствами специфической профилактики, 1,8% – зоонозные и природно-очаговые инфекции. В 2,4 раза возросла заболеваемость корью (от 10,6 до 32,2 на 100 тыс. человек), дизентерией – на 36,0%, острыми кишечными инфекциями – на 15%, в Москве зарегистрированы 3 случая заболевания холерой, в 22 субъектах Федерации было изолировано 96 нетоксичных штаммов холерного вибриона 01 эль-тор, в Москве и Новосибирске обнаружен холерный вибрион 0-139 серогруппы. В 1998 г. зарегистрировано 85 874 впервые выявленных больных туберкулезом, заболеваемость достигла 58,8 на 100 тыс. человек, умерло более 22 тыс. человек.

Естественная убыль населения РФ составляет 887,7 тыс. чел. Численность населения после 1989 г. сократилась в 66 субъектах РФ. По данным ФИФ СГМ, на начало 2004 г. в России территориями «риска» по высоким уровням заболеваемости и смертности являлись⁵⁵:

- **по общей смертности населения:** Псковская (25,0 на 100 тыс. населения), Новгородская (23,0) и Тверская области (22,9);

- **по младенческой смертности:** Республика Тыва (30,5 на 1000 родившихся), Чукотский АО (27,9) и Республика Алтай (23,3);

- **по злокачественным новообразованиям у детей (0-14 лет):** Ханты-Мансийский АО (578,0 на 100 тыс. детей), Тюменская область (519,9) и Республика Алтай (481,1).

В Тверской области в 2004 г. рождаемость в среднем составила 7,0 человека на 1000 жителей, городского населения – 6,9 человека, сельского – 7,3 человека, смертность соответственно 22,9, 17,7, 27,2, а убыль населения – 13,2, 10,8, 19,9.⁵⁶ Средняя ожидаемая продолжительность жизни составила у городского населения: женщины – 70,9 лет, мужчины – 58,4 лет, у сельского: женщины – 71,6 лет, мужчины – 53,6 лет, младенческая смертность – 18,1 человека на 1000 родившихся⁵⁷. Демографическая ситуация продолжает ухудшаться: в I полугодии 2005 г. убыль населения в среднем по области составила уже 15,0 человека на 1000 жителей.⁵⁸

На этом фоне расходы на охрану окружающей среды, предусмотренные в федеральном бюджете РФ на 2006 г. в объеме 6 334 260,7 рублей, кажутся смешной, так как на собственно природоохранные мероприятия приходится 115 858,9 руб., тогда как на содержание природоохранного чиновничества выделяется 1 318 801 руб. (в 11 раз больше).

⁵⁵ Государственный доклад «О санитарно-эпидемиологической обстановке в РФ в 2004 году» // ЭВР, 8/2006. С. 35.

⁵⁶ Численность и естественное движение населения Тверской области в 2005 году. Тверь, 2006. С. 88.

⁵⁷ Тверская область в цифрах в 2005 году: Статистический ежегодник. Тверь, 2006.

⁵⁸ Экономическое положение регионов в I полугодии 2005 года // Российская газета. 2005. 1 авг.

Техногенный тип экономического развития приводит ко все большему распространению очагов экологического кризиса по территории страны.⁵⁹ В России насчитывается 13 регионов с очень острой экологической ситуацией, более 20% ее территории являются неблагоприятными для проживания населения (Кузбасс, Урал, Курская магнитная аномалия и др.). Экологические кризисы по характеру протекания можно разделить на две группы:

- кризисы взрывного (внезапного) характера (Чернобыль, Бхопал, «Маяк»), типичными из которых являются промышленные катастрофы, предсказать которые можно с определенной степенью вероятности, но точное время их возникновения неизвестно;

- «ползучие», медленные по характеру течения кризисы, протекающие десятилетиями, прежде чем количественные изменения перейдут в качественные («пыльные бури» 30-х гг. в США и 60-х гг. на «целине» в СССР, Арал).

Пути выхода из экологического кризиса на основе экологизации экономического развития можно рассмотреть на примере Аральской катастрофы. Аральский кризис – планомерная катастрофа, вызванная некомпетентным и природоразрушающим планированием и развитием экономики бассейна Аральского моря. Ориентация на производство водоемких сельскохозяйственных культур (хлопок, рис) привела к дефициту воды (для поддержания стабильного уровня Арала необходимо поступление 33 – 35 км³ воды в год, тогда как поступает 4-8 км³). Вода рек Сырдарьи и Амударьи содержит высокие концентрации ядохимикатов и минеральных удобрений. Постоянно происходит ухудшение здоровья населения, в результате детская смертность в этом регионе достигает 80 человек на 1000 новорожденных (в среднем по России – 18,1). Более 80% детей страдают от одной или более болезней, 90% рожениц больны малокровием и анемией. Для характеристики социальной ситуации в этом регионе уже давно используют понятие «геноцид».

Изменилась и экономическая структура региона, исчезло рыболовство, морской транспорт. Засоление сельскохозяйственных угодий привело к снижению урожайности на 50%, многие земли полностью выбыли из сельскохозяйственного оборота. Безработица приняла массовый характер. Катастрофически уменьшается разнообразие природных условий, прибрежные ландшафты подвергаются опустыниванию, из обитавших 40 лет назад 178 видов животных осталось 38.

Варианты по выходу из кризисных экологических ситуаций, по мнению Гирусова и других (1998), должны оцениваться по четырем критериям: 1) возможные экологические последствия; 2) техническая осуществимость; 3) величина инвестиций; 4) социальные последствия.

Наиболее перспективные в экологическом и экономическом отношении варианты спасения Арала:

⁵⁹ Экология и экономика природопользования / Э.В. Гирусов, С.М. Бобылев, А.Н. Новоселов, И.В. Чепурных. М., 1998. С. 274-286.

- развитие инфраструктуры и перерабатывающей промышленности, что приведет к уменьшению потерь произведенной сельскохозяйственной продукции, достигающих в настоящее время трети объемов производства. Это позволит сократить площадь орошаемых земель (даст экономию в 15-20 км³ воды);

- замена хлопкового волокна химическими волокнами, производство которых следует наладить в водообеспеченных регионах (поможет сбережению 10-20 км³ воды).

Выход из региональных экологических кризисов путем структурной перестройки экономики имеет как минимум три особенности:

- возможное региональное несовпадение территорий проведения альтернативных мероприятий и территорий собственно экологического кризиса;

- отраслевое или продуктовое несовпадение результатов альтернативных мероприятий;

- комплексный характер инвестиционной политики при преодолении экологических кризисов.

Причины всеобщего глобального экологического кризиса, в условиях которого человечество вступило в XXI век, носят (Петров, 1995):

а) объективный характер, что вызвано, прежде всего, монополизацией собственности на природные ресурсы, господству экономических потребностей над экологическими;

б) субъективный характер, вызванный нерациональным, а в нашей стране и преступным расходованием средств, не связанных с благосостоянием народа и улучшением состояния окружающей среды.

Саммит в Йоханнесбурге (2002) и международные форумы 90-х гг. XX в. предложили мировому сообществу следующие цели для обеспечения выхода из экологического кризиса и перехода к *устойчивому развитию*:

1. Ликвидация крайней нищеты и голода – сократить в 2 раза долю населения планеты с доходом менее 1 доллара/день; сократить в 2 раза число голодающих.

2. Обеспечение всеобщего начального образования.

3. Поощрение равенства между мужчинами и женщинами.

4. Сокращение детской смертности – снизить на 2/3 смертность среди детей до 5 лет.

5. Улучшение охраны материнства – снижение на 3/4 коэффициента материнской смертности.

6. Борьба с ВИЧ/СПИД, малярией и другими заболеваниями.

7. Обеспечение экологической устойчивости – включение принципов устойчивого развития в стратегии и программы стран и обращение вспять процесса утраты природных ресурсов.

8. Формирование глобального партнерства – продолжение создания открытой, регулируемой, предсказуемой и недискриминационной торговой и финансовой системы.

2.2. Объекты экологического права. Объекты охраны окружающей среды, их внешние и внутренние границы

Закон ООС гласит, что *объектами охраны окружающей среды* от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности являются:

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

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

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

Считается, что *объектом охраны природы* является «природа». Наиболее употребительно понятие «природа» как совокупность естественных условий существования человеческого общества.⁶⁰ В этом смысле природа характеризуется не столько как все сущее, весь мир в многообразии его форм, и не как объект науки «естествознание», сколько как место и роль ее в системе исторически меняющихся отношений к ней человека и общества. В естествознании существует несколько представлений о природе: любые природные объекты; все то, что окружает населенные пункты (поля, леса, болота) и противостоит урбанизированным территориям (промышленные и селитебные зоны); сокращенное обозначение «живой природы»; сложная саморегулируемая система всех объектов и явлений. Последнее понимание близко понятию «природная среда» (окружающая природная среда) – природная составляющая часть среды обитания и деятельности человека (окружающей среды).⁶¹

⁶⁰ Географический энциклопедический словарь... С. 245.

⁶¹ Там же. С. 211.

Таким образом, объектом «охраны природы» должна являться окружающая природная среда, а «охраны окружающей среды» – окружающая среда. Остается дискуссионным вопрос, что является объектом экологических правоотношений. Если понимать под *объектами экологических правоотношений* ОС и находящиеся в ней в естественной взаимосвязи ее отдельные компоненты, по поводу которых возникает и осуществляется деятельность субъектов этих правоотношений⁶², то ОС можно понимать как географическую (ландшафтную) оболочку – целостную и непрерывную оболочку Земли, среды деятельности человека, охватывающей нижние слои атмосферы, верхние толщи литосферы, почти всю гидросферу и всю биосферу.⁶³ В этом случае ее границы будут служить внешними границами охраны окружающей среды. Однако в число охраняемых объектов попадает и ближний космос, здесь предусмотрены:

- охрана озонового слоя (ст. 4, п. 1 ООС);
- защита от загрязнения летательными устройствами (ФЗ «О космической деятельности» в ред. от 31.10.96 г., Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами от 29.03.72 г., Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1963 г.);
- использование космического пространства в мирных целях (Декларация правовых принципов деятельности государств по использованию космического пространства, 1963).

В этом случае речь идет об ОС, где существуют человек или продукты его деятельности.

Внутренними границами ООС очерчиваются объекты, не входящие в экологические правоотношения:

- социальные ценности, товарно-материальные объекты, т. е. созданные трудом человека;
- компоненты природы, вышедшие из экологической связи с природой;
- элементы природы, не представляющие социальной ценности;
- природные явления или условия, охрана которых на данном этапе практически невозможна.

В юридической литературе присутствуют и другие определения объекта экоправа – «экологическая система» (экосистема)⁶⁴, «экологические права и обязанности человека»⁶⁵ и др.

По мнению О.Л. Дубовик (2003), *новыми объектами эколого-правового регулирования* являются экологическая безопасность и правопорядок, биобезопасность генно-инженерно-модифицированных организмов, экологические услуги.

⁶² Экологическое право России / Под ред. П.Д.Ермакова, А.Я.Сухарева. М., 1997. С. 41.

⁶³ Географический энциклопедический словарь...С. 50.

⁶⁴ Ерофеев Б.В. Экологическое право. М., 1998. С. 688.

⁶⁵ Экологическое право России / Под ред. П.Д.Ермакова, Ф.Я.Сухарева. М., 1997. С. 480.

2.3. Предмет экологического права

Самостоятельность отрасли права связана с наличием специфического предмета – способа регулирования общественных отношений, принципов регулирования и осознания необходимости в самостоятельном существовании такой отрасли. Под предметом правового регулирования понимается строго определенная область общественных отношений, качественно отличающихся от иных общественных отношений.

В качестве объекта экологического права выступает ОС и ее отдельные компоненты. Предмет экологического права – общественные (экологические) отношения в области взаимодействия общества и природы, т. е. отношения между людьми по поводу природного объекта (воды, атмосферного воздуха, конкретной экосистемы).

Общественные отношения в области экологического права можно разделить на три группы – по рациональному использованию природных ресурсов, ООС и обеспечению экологической безопасности. Сюда включаются и отношения собственности на природные объекты, и ресурсы, и отношения по защите экологических прав.

Таким образом, предмет современного экологического права образует отношения:

- по охране природных ресурсов;
- обеспечению экологической безопасности;
- охране особо охраняемых природных территорий и объектов;
- охране окружающей среды в целом;
- природопользованию;
- собственности на природные объекты и ресурсы;
- защите экологических прав физических и юридических лиц;
- регулированию иных экологических интересов (экологическая экспертиза, сертификация, экологический контроль и т. п.).

Экологические отношения делятся на отраслевые и комплексные. Отношения по природопользованию регулируются главным образом применительно к отдельным природным ресурсам. Поэтому традиционно принято выделять земельное, лесное право и т. д. Отношения по природопользованию и охране окружающей среды во многом совпадают, это «единая сложноподчиненная, взаимообусловленная задача управления природопользованием в процессе производственной деятельности»⁶⁶.

Однако экологическое право регулирует и другие отношения по ООС вне отношений по природопользованию (например, по экологической экспертизе, сертификации, лицензированию, контролю, образованию и т. п.).

⁶⁶ Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский В.Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. Киев, 1978. С. 10.

Целью правового регулирования этих общественных отношений является сохранение благоприятного состояния ОС в интересах настоящего и будущих поколений.

Правовое регулирование общественных отношений собственно по охране ОС касается физических, химических и биологических вредных воздействий.

Дискуссионным остается вопрос о принадлежности человека к объектам ООС. Конечно, человек – составной компонент природы, он экологически зависим от состояния окружающей среды. Не случайно при установлении предельно допустимых нормативов (ПДН) устанавливается уровень, не оказывающий вредного воздействия на здоровье человека или других живых организмов.

Одновременно человек и его интересы в экологическом праве являются объектами опосредованной охраны. Правовое регулирование отношений собственности на природные объекты служит одновременно средством, обеспечивающим сохранение благоприятных свойств ОС.

Есть мнение (Бринчук М.М., 1998, Васильева М.И., 2003), что отношения по защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц является предметом экологического права.

В ст. 72 К указано, что предметом совместного ведения федеральных органов власти и органов власти субъектов федерации является экологическая безопасность, это понятие фигурирует и в законе ООС. С 1992 г. в России существует Федеральная программа «Экологическая безопасность России».

Таким образом, предметом правового регулирования обеспечения экологической безопасности является система действий по предотвращению возникновения развития экологически опасных ситуаций и ликвидации их последствий, включая отдаленные.

Экологическое право пользуется услугами других отраслей права. Нормы уголовного права охраняют экологические права субъектов от преступных посягательств, от нарушений экологического законодательства; нормы административного права регулируют в части административной ответственности экологические правонарушения, которая предусматривает наложение штрафа; нормы гражданского права действуют в части возмещения ущерба имуществу и здоровью.

2.4. Метод экологического права. Формы проявления и нормы экологического права. Правоотношения

Метод правового регулирования – способ воздействия на общественные отношения, «устанавливаемый нормами права специфический способ правового воздействия на поведение участников правовых отношений по реализации правомочий собственника природных ресурсов, обеспечению рационального природопользования, охране окружающей среды, защите рационального природо-

пользования, защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц»⁶⁷.

Специфика метода обусловлена спецификой предмета права. Предмет и метод должны обладать определенным единством и общностью.

В действующей системе права закреплены два способа воздействия на человека с целью выполнения норм права: *административно-правовой* и *гражданско-правовой*. Первый исходит из неравенства сторон – из отношений власти и подчинения, второй основан на равенстве сторон, на экономических инструментах регулирования.

При административном (императивном) методе регулирования господствующее положение занимают запретительные, предупредительные и управомочивающие нормы. При гражданском (диспозитивном) методе субъекты равноправны, свои права и обязанности они определяют соглашением (договором), который, однако, должен соответствовать законодательству. Право пользования природопользователя предоставляется на основании лицензии, которая выдается органом исполнительной власти субъекта РФ. Договор, заключенный в соответствии с лицензией, призваны выполнять обе стороны.

По мнению Б.В. Ерофеева (1998), каждая отрасль права имеет комбинацию методов. В экологическом праве ведущим является *метод экологизации*⁶⁸, направленный на гармонизацию отношений общества и природы. Метод экологизации порожден особенностями предмета экологического права. Так, любая хозяйственная и иная деятельность должна подчиняться законам природы. Каждый субъект правоотношений должен экологизировать каждое действие в экосистеме. Метод экологизации содержит пять элементов:

1) закрепление в экологическом законодательстве элементов природы, которые экологически и экономически значимы и использование которых либо воздействие нуждаются в правовом регулировании;

2) отражение в законодательстве органов, осуществляющих регулирование использования природных ресурсов и объектов, специально уполномоченных государственным органом в области охраны окружающей среды (СУГО ООС);

3) закрепление в действующем законодательстве субъектов экологического права. В законодательстве определены лишь природопользователи (земли, недр, воды и т. п.), за пределами правового регулирования оказались лица, оказывающие воздействие на окружающую среду при других видах хозяйственной и иной деятельности;

4) четкую регламентацию правил экологического пользования, которые обусловлены спецификой объекта экологического пользования и правовым статусом экологического пользователя. Пользование животным миром (охота) регламентирована с

⁶⁷ Бринчук М.М. Указ. соч. С. 72.

⁶⁸ Петров В.В. Концепция экологического права как правовой общности, науки и учебной дисциплины // Вестн. МГУ. Сер. 2, Право. 1987. № 5. С. 34-39.

учетом как видов (кабаны, лоси, утки), так и уставной правоспособности охотничьей организации (промысловая, любительская);

5) установление юридической ответственности за нарушение правил экологического пользования. Предусмотрена дисциплинарная (ст. 112-195 ТрК), уголовная (гл. 26 УК РФ), административная (гл. 6-9 КоАП), материальная (гл. 39 ТрК и ст. 1064 ГК) и специальная (лишение лицензии, изъятие объекта и т. п.) ответственность.

Эколого-правовой метод регулирования проявляется через императивный и диспозитивный подходы к установлению прав и обязанностей субъектов правоотношений. Первый выражается в установлении обязательных предписаний и запретов в правомочиях субъектов. Второй – в трех основных формах: рекомендаций, санкционирования и разрешения.

Рекомендации выражаются в примерных правилах, санкционирование наделяет субъект правом принимать решения по установленному кругу общественных отношений (юридическая сила этих решений наступает с момента утверждения СУГО), разрешение можно определить через предоставление неограниченного права принимать решения по определенному кругу вопросов.

Формы проявления экологического права. Еще в 1920-е гг. П.И. Стучка выдвинул концепцию трех **форм проявления права**: правовая концепция, нормы права и правоотношения.

Правовая концепция – правовые идеи, заложенные в соответствующей доктрине. Опираясь на правовую концепцию взаимодействия общества и природы, можно сформулировать и эффективные реальные нормы права.

Нормы экологического права устанавливают правила поведения человека в его отношениях по поводу использования и охраны окружающей природной среды. Обычно содержатся в законах и образуют соответствующую отрасль законодательства – экологическое право. Нормы экологического права, не реализованные в жизни, превращаются в пустую декларацию, поэтому необходимой формой существования экологического права является правоотношение (отношения, связанные с применением, реализацией нормы экологического права).

Экологическое право как отрасль права может существовать и функционировать во взаимодействии всех трех форм своего проявления.

Нормы экологического права – правила поведения, регулирующие отношения людей по поводу охраны и использования окружающей природной среды, делятся на три группы: отраслевые (земли, воды и т. п.), комплексные (охрана и использование ПТК), экологизированные (нормы других отраслей права – административного, уголовного и т. д., отражающие требования ООС).

По содержанию юридического предписания эколого-правовые нормы делятся на нормы-принципы, нормы-приоритеты, нормы-правила.

Нормы-принципы закрепляют основополагающие начала охраны окружающей среды (ст. 3 ООС):

- соблюдение прав человека на благоприятную ОС;

- обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека;
- научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной ОС;
- охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;
- ответственность органов государственной власти РФ, органов власти субъектов РФ, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной ОС и экологической безопасности на соответствующих территориях;
- платность природопользования и возмещение вреда ОС;
- независимость контроля в области ООС;
- презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности;
- обязательность оценки воздействия на ОС при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности;
- обязательность проведения ГЭЭ проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на ОС, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан;
- учет природных и социально-экономических особенностей территории 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 ООС;
- обеспечение снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на ОС в соответствии с нормативами в области ООС, которого можно достигнуть на основе использования наилучших существующих технологий с учетом экономических и социальных факторов;
- обязательность участия в деятельности по ООС органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, 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 ООС, к субъектам хозяйственной и иной деятельности, осуществляющим такую деятельность или планирующим осуществление такой деятельности;
- запрещение хозяйственной и иной деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для ОС, 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 ОС;

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

- ответственность за нарушение законодательства в области ООС;

- организацию и развитие системы экологического образования, воспитания и формирования экологической культуры;

- участие граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач ООС;

- международное сотрудничество РФ в области ООС.

Нормы-приоритеты устанавливают правовые преимущества в охране и использовании одних объектов перед другими в интересах обеспечения качества окружающей среды. Они бывают трех уровней: отраслевого, межотраслевого и общего экологического.

Отраслевые приоритеты содержатся в природоресурсных отраслях законодательства. В земельном – приоритеты охраны земель сельскохозяйственного назначения. В законодательстве о мерах преимущественного права на охрану приоритет имеют месторождения полезных ископаемых, подземных вод, памятников истории и культуры.

Межотраслевые приоритеты отражены в нормах отраслевого законодательства, которые устанавливают преимущества в охране одних над другими в случаях столкновения отраслевых приоритетов. Земельное законодательство разрешает представлять земельные участки на площадях залегания полезных ископаемых. Решения принимают ОИВ.

Общие экологические приоритеты закрепляют преимущество высшей цели ООС – обеспечение качества окружающей среды, оптимальных условий для жизни и здоровья человека. Это означает, что любые мероприятия подлежат прекращению, если они угрожают здоровью и экологической безопасности, что вытекает из ст. 3 ООС и действует повсеместно. Особенно велико их значение в сферах, где недостаточно разработаны экологические нормативы, например, при использовании пестицидов.

Нормы-правила содержат требования-императивы применительно к конкретной сфере экологических отношений и делятся на предупредительные, запретительные, восстановительные (компенсационные), карательные, поощрительные, управомочивающие, разрешительные и обязывающие.

Предупредительные императивы призваны предотвращать наступление вредных последствий в результате неправомерного действия. В земельном праве – нормы, регламентирующие порядок предоставления земель для осуществления строительства. Существуют также нормы, регулирующие порядок экологического контроля, экологической экспертизы и т. п.

Запретительные императивы направлены на недопущение действий, причиняющих вред окружающей природной среде. Например, запрещается финансирование строительства объектов без заключения ГЭЭ (ст. 17 ОЭЭ).

Восстановительные (компенсационные) императивы содержат требования, обращенные к правонарушителю, восстановления нарушенного состояния или компенсации расходов на возмещение убытков. Принимаются в рамках гражданских и административных правоотношений.

Карательные императивы проявляются в случаях привлечения к административной или уголовной ответственности за экологические правонарушения или преступления в соответствии с КоАП и УК.

Поощрительные императивы регулируют функционирование экономического механизма охраны окружающей природной среды, порядок внесения платежей (гл. IV ООС), экономический механизм ООС.

Регулятивные императивы заявлены как управомочивающие в Законе ООС (ст. 5-10) о компетенции тех или иных субъектов: президента, правительства, областей и других, т.е. это управомочивающие нормы.

Разрешительные и обязывающие императивы обращены к природопользователю. Последние представлены в гл. VII ООС, где провозглашаются экологические требования в различных сферах хозяйственной деятельности.

Экологические правоотношения – общественные отношения, возникающие в сфере взаимодействия общества и природы и урегулированные нормами экологического права. Основаниями для их возникновения служат юридические факты. Они подразделяются на события и действия. События возникают помимо воли человека – стихийные бедствия, пожары и т. п., но бывают и следствием непродуманной деятельности человека. Так, создание водохранилищ может привести к землетрясениям. Стихийные бедствия могут усугубляться бездействием должностных лиц. Действующее законодательство учитывает эти события в двух аспектах: в виде возложения обязанностей на полномочные органы государства, хозяйствующих субъектов по предупреждению и устранению вредных последствий природных факторов – вредного воздействия, а также в виде оказания помощи пострадавшим от стихийных бедствий.

Действия проявляются через проступки человека и подразделяются на позитивные и негативные.

Позитивные действия означают выполнение участником экологического правоотношения предписаний закона. Сообразно формам взаимодействия общества и природы их можно подразделить: 1) на использование природных ресурсов; 2) охрану окружающей среды, т. е. на экономические действия, оказывающие влияние на ОС, и экологические, нейтрализующие вредные последствия указанных действий.

Негативные действия означают нарушение экологических предписаний, при этом причиняется вред природной среде и здоровью человека. Такие факты становятся экологическими правонарушениями.

Субъект экологических правоотношений – лица, которые являются участниками отношений, урегулированные нормами экологического права. Это физические и юридические лица, наделенные соответствующими правами и обязанностями экологического содержания. Таким образом, ими являются все граждане, в том числе и иностранные, а также хозяйствующие субъекты. По содержанию прав и обязанностей все субъекты делятся на четыре категории:

- органы государственной власти: представительной и исполнительной, также СУГО;

- общественные экологические объединения, наделенные правом участия в государственном и общественном контроле за выполнением экологического предписания;

- органы судебно-прокурорского надзора;

- природопользователи – носители прав и обязанностей по рациональному использованию природных ресурсов и ООС.

Объектами экологических правоотношений являются природные объекты. Содержание экологического правоотношения – права и обязанности участников правоотношений. Оно зависит от состава участников и природных объектов.

В основе возникновения экологического правоотношения по юридическому факту лежит административный метод. Экологические правоотношения возникают в силу государственного акта, исходящего от СУГО. Это объясняется тем, что ООС – государственная задача, осуществляемая методом запрета и разрешения, методом власти и подчинения.

Но есть и договорная форма регулирования, разрешающая заключать администрации с природопользователем договор на комплексное природопользование, в котором предусматриваются условия и порядок использования ОС, размеры платежей, ответственность сторон за нарушения договора. Разрешение выдает СУГО.

Основания прекращения правоотношений можно подразделить на две группы. К первой относятся те, которые происходят по воле природопользователя: отказ в использовании природных ресурсов, ликвидация, смерть. Ко второй – те, которые происходят по воле органов государства: изъятие природных ресурсов, лишение права пользования в связи с нарушением закона, нерациональным использованием, несоблюдением установленных сроков; уклонение от уплаты налогов, нарушение договора и т. п.

Прекращение экологического правоотношения либо изменение его происходит по решению СУГО: суда, арбитражного суда, по представлению органов санитарно-эпидемиологической службы, горного надзора и др. Решения суда и арбитражного суда являются окончательными.

2.5. Принципы экологического права

«Принцип» (от лат. «принципум» – начало, основа) имеет два смысла: *объективный* – исходное положение какого-либо учения, теории и *субъективный* – внутреннее убеждение человека, определяющее его отношение к действитель-

ности. Принципы экологического права, как в объективном, так и в субъективном смысле, должны максимально соответствовать потребности общества в использовании природных богатств и благоприятному состоянию экосистем. Принципы экологического права – это нормативно-правовые начала, которые определяют сущность и содержание основных институтов эколого-правового регулирования и механизмов из реализации.⁶⁹

Право строится и функционирует на определенных принципах, выражающих его сущность и социальное назначение, отражающих главные свойства и особенности. Экологическое право основано как на общих принципах права, так и на собственных (отраслевых).

Принципам российского экологического права присущи черты:

1) объективная обусловленность, т. е. правовой принцип верен, если он соответствует законам природы, истории общества;

2) историческая обусловленность, так как с изменением государственного строя в нашей стране меняется государственная экологическая политика, т.е. изменяются и принципы правового регулирования;

3) системность, так как все их можно разделить на общеправовые, принципы Общей части и принципы Особенной части экологического права.

Общеправовые (конституционные) принципы закреплены в Конституции и Конституционных Законах, обладающих наивысшей юридической силой:

1) народовластия, так как многонациональный российский народ является единственным источником власти и носителем суверенитета (ч. 1 ст. 3 Конституции), имеющим право осуществлять свою власть непосредственно или через органы государственной власти и местное самоуправление (ч. 2 ст. 3). Общественный экологический контроль является частью государственного (ст. 68 ОО-ОС);

2) гуманизма, выражающийся в том, что экологические отношения строятся с учетом интересов настоящего и будущего поколения людей. Этот принцип подразумевает: а) недопустимость нанесения вреда здоровью человека; б) обязанность каждого субъекта экологических правоотношений обеспечивать экологическую безопасность. Он находит отражение в главе V ООС «Нормирование в области охраны окружающей среды»;

3) социальной справедливости, заключающийся в равноправии всех перед законом (ст. 19 К), в праве каждого на благоприятную окружающую среду (ст. 42), в гарантии судебной защиты прав и свобод (ч. 1 ст. 46);

4) законности, выражающийся в трех составных элементах: а) всеобщности, предполагающей выполнение требований закона всеми субъектами правоотношения; б) безусловности, выражающейся в недопустимости отступления от выполнения нормативных предписаний; в) единстве, располагающем единообразием применения всех норм субъектами правоотношений;

5) интернационализма, предполагающего международное сотрудничество в области охраны окружающей среды (гл. XV ООС) и сотрудничество субъек-

⁶⁹ Экологическое право России / Под ред. Н.В. Румянцев. М., 2010. С. 12.

тов Федерации в вопросах владения, пользования и распоряжения природными ресурсами (п. «в», «д» ст. 72 К);

6) равноправного положения всех форм собственности на природные объекты и всех форм хозяйствования (ч. 2 ст. 8);

7) стимулирования, предполагающего материальную заинтересованность в охране окружающей среды (гл. IV ООС);

8) субъективного вменения, т.е. применения эколого-правовой ответственности лишь за виновные правонарушения (ст. 75 ООС);

9) единства прав и обязанностей субъектов правоотношений, так как каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение причиненного вреда (ст. 42 К, ст. 3, 11, 77-79 ООС), а также обязан сохранять благоприятное состояние окружающей природной среды (ст. 58 К, гл. III ООС);

10) сочетания убеждения и принуждения, который предусматривает за нарушение экологических общественных отношений применять принуждение лишь в исключительных случаях. Так, меры дисциплинарной ответственности применяются к отдельным лицам и в необходимых случаях (ст. 193 ТрК), при малозначительности административного проступка нарушитель может получить устное замечание (ст. 2.9 КоАП);

11) гласности, предусматривающей право граждан на правдивую информацию о состоянии окружающей среды (ст. 42 К, ст. 11 ООС), за искажение которой виновные должностные лица несут административную и иную ответственность ст. 75 ООС).

Принципы Общей части определяют регулирование общественных отношений в области экологической системы страны, которая, в свою очередь, состоит из отдельных экосистем. Сюда относятся следующие принципы:

1. Принцип приоритета интересов народов, проживающих на соответствующей территории, и защиты прав каждого человека. Это выражается в том, что:

- природные ресурсы используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1 ст. 9 К, Преамбула ООС);

- природные объекты не могут отчуждаться у России в пользу других государств, за исключением случаев, определенных в законе;

- управление в сфере использования и охраны природных объектов осуществляется под контролем специально уполномоченных на то государственных органов РФ в области ООС (ст. 7 ООС);

- государственные органы РФ вправе устанавливать порядок ограничения, приостановления и запрещения хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, и их осуществление.

Защита прав отдельного человека осуществляется тем, что каждый имеет право на благоприятную окружающую среду (ст. 42 К, ст. 11 ООС). Это право

обеспечивается охраной окружающей природной среды, созданием благоприятных условий труда, быта, отдыха, воспитания и обучения граждан, производством и реализацией доброкачественных продуктов питания, а также предоставлением населению доступной медицинской помощи (ст. 17 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан).

2. Принцип примата общегосударственного регулирования природопользования и ООС, принцип преобладания государственных интересов над ведомственными. Министерства и ведомства осуществляют лишь отдельные функции по управлению природопользованием и ООС.

3. Принцип строго целевого использования природных объектов. Каждый пользователь должен использовать природные объекты в соответствии с выданной лицензией.

4. Принцип рационального и эффективного использования природных объектов, принцип получения максимального экономического эффекта при минимуме затрат, без нанесения при этом экономического и экологического вреда.

5. Принцип приоритета охранительных мероприятий в использовании природных объектов. Всякая хозяйственная и иная деятельность должна сопровождаться разработкой и осуществлением природоохранных мероприятий.

6. Принцип комплексного использования природных ресурсов. Так, при добыче полезных ископаемых следует обеспечить наиболее полное извлечение основных и сопутствующих компонентов (ст. 23 ОН).

7. Принцип устойчивости развития. Уверенность пользователя в стабильности своего положения обеспечивается следующими положениями в законодательстве:

а) в законе содержится исчерпывающий перечень оснований, по которым происходит изъятие природных объектов у природопользователей;

б) предусмотрена ответственность за незаконное вмешательство в деятельность пользователя;

в) разработана процедура защиты прав пользователя.

8. Принцип платного использования природных ресурсов и объектов. Согласно Закону ООС (ст. 20) предусмотрена плата за природные ресурсы, за загрязнение ОС и за другие виды воздействия на нее.

9. Принцип плановости использования природных ресурсов и объектов. В соответствии со статьей 15 планирование мероприятий по ООС и природопользованию осуществляется в составе программ, прогнозов социально-экономического развития, с учетом природно-ресурсного потенциала отдельных регионов. Приоритетными являются:

а) земли сельскохозяйственного назначения. Для несельскохозяйственных целей предоставляются худшие земли, сельскохозяйственные для иных целей – лишь в случаях, определенных законом;

б) воды питьевого и бытового назначения предназначенные в первую очередь для удовлетворения нужд населения (ст. 43 ВК);

в) использование недр для разработки полезных ископаемых. Другие виды пользования недрами имеют определенные законодательством ограничения (при условии обеспечения возможности извлечения полезных ископаемых или доказанности экономической целесообразности застройки – ст. 25 ОН);

г) леса защитного назначения. Леса первой группы имеют правовой статус повышенной охраны (ст. 14 ЛК);

д) соблюдение условий существования животных в состоянии естественной свободы (ст. 1 ОЖМ).

В процессе развития экологического права перечисленные принципы могут изменяться и дополняться новыми.

2.6. Система экологического права и правовых основ природопользования

Исследованиями в области экологического права занимаются Российская академия наук (центр эколого-правовых исследований), Институт государства и права РАН, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (отдел аграрного и экологического законодательства и отдел горного законодательства), специализированные кафедры юридических факультетов университетов и академий.

По мнению М.М. Бринчука (1998), *задачами науки* «права окружающей среды» (экологического права) являются:

- изучение национального права ОС;
- изучение зарубежного права ОС;
- выявление условий, обеспечивающих отвечающее интересам настоящего и будущих поколений распоряжение природными ресурсами, достижение целей рационального природопользования и охраны природы, соблюдение, охрану и защиту экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц;
- выработку предложений по совершенствованию права ОС с учетом общественных потребностей и тенденций развития общества и государства.

Под *институтом экологического права* Б.В. Ерофеев (1998) понимает совокупность правовых норм, регулирующих узкий круг сходных общественных отношений (институт права собственности на природные объекты; институт права экологической экспертизы и т. п.).

В зависимости от роли и значимости в системе экологического права институты организованы в четыре части (Общая, Особенная, Специальная и Международная части). В Общую часть входят институты, «обслуживающие» все отрасли Особенной и Специальной части. В Особенную часть входят институты, имеющие узкоцелевое назначение в силу специфики объекта различных природных ресурсов и объектов России. В Специальную включены правовые аспекты природопользования экологических систем, находящихся в сфере различных видов хозяйственного и иного использования.

Правовые основы природопользования как часть системы экологического права состоит из следующих институтов:

Общая часть

1. Научно-методические основы природопользования.
2. Объекты правовых основ природопользования.
3. Предмет правовых основ природопользования.
4. Метод правовых основ природопользования.
5. Принципы правовых основ природопользования.
6. Источники правовых основ природопользования.
7. Экологические права человека.
8. Право собственности на природные ресурсы и объекты.
9. Право охраны окружающей среды.
10. Право природопользования.
11. Право экологической безопасности.
12. Право экологического пользования.
13. Государственное регулирование природопользования.
14. Эколого-правовая ответственность в природопользовании.
15. Нормирование и стандартизация.
16. Экологическая экспертиза.
17. Экологический мониторинг.
18. Экологический контроль.
19. Экологический аудит.
20. Экологическая сертификация.
21. Экологическое лицензирование.
22. Экономический механизм природопользования.
23. Экологическая ответственность.

Особенная часть. Эколого-правовой режим, охрана и использование природных ресурсов и объектов России.

1. Эколого-правовая защита и использование атмосферного воздуха.
2. Эколого-правовой режим водопользования.
3. Эколого-правовой режим землепользования.
4. Эколого-правовой режим недропользования.
5. Эколого-правовой режим лесопользования.
6. Эколого-правовой режим и пользование растительным миром.
7. Эколого-правовой режим и пользование животным миром.
8. Эколого-правовой режим и охрана особо охраняемых природных территорий и объектов.

Специальная часть. Эколого-правовой режим, охрана и использование экологических систем, находящихся в сфере хозяйственного и иного использования.

1. Эколого-правовой режим, охрана и использование природных объектов, находящихся в сфере промышленного производства.

2. Эколого-правовой режим, охрана и использование природных объектов, находящихся в сфере сельскохозяйственного производства.

3. Эколого-правовой режим, охрана и использование природных объектов, находящихся в сфере коммунального хозяйства.

4. Эколого-правовой режим, охрана и использование мест расселения и населенных пунктов.

5. Эколого-правовой режим, охрана и использование экологических систем рекреационных зон, лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

6. Обеспечение экологической безопасности деятельности Вооруженных Сил РФ.

7. Правовое регулирование переработки и утилизации отходов производства и потребления в РФ.

8. Правовое регулирование обращения с опасными веществами.

9. Правовое регулирование обращения с отходами производства и потребления.

10. Правовое регулирование генно-инженерной деятельности.

11. Правовой режим при возникновении экологических чрезвычайных ситуаций.

13. Правовые основы функционирования территорий с неблагоприятной экологической ситуацией.

14. Правовые аспекты при оценке воздействия на окружающую среду .

Международная часть. Правовые основы охраны окружающей среды и рационального природопользования.

1. Международное право природопользования.

2. Правовые основы охраны и природопользования Мирового океана.

3. Правовые основы охраны и использования космического пространства.

4. Правовые основы охраны и использования международных рек и озер.

5. Правовые основы охраны и использования атмосферы.

6. Правовые основы охраны и использования отдельных объектов живой природы. Международная Красная книга растений и животных.

7. Международное сотрудничество в области природопользования и ООС.

Правовые основы природопользования как наука представляет собой систему знаний об экологическом праве как отрасли права. При определении структуры этой научной дисциплины применяется комбинация оснований, позволяющих решать поставленные цели и задачи. В предмет науки, наряду с информацией, составляющей систему права природопользования как отрасли экологического права, можно включить следующие самостоятельные темы (Ерофеев, 1998):

1) методы научных исследований;

2) правоприменительная и правотворческая практика;

3) история развития права природопользования;

4) объект, предмет, принципы и источники права природопользования;

5) международно-правовое регулирование экологического права;

- 6) зарубежный опыт регулирования экологического использования;
- 7) источники научно-правовой информации;
- 8) понятийный аппарат эколого-правовой науки;
- 9) экологические правоотношения.

Структура права природопользования как учебной дисциплины должна включать общую часть (основные положения, обосновывающие эту отрасль права и ее институты), особенную часть (содержащую специфические меры использования природных ресурсов и условий) и специальную часть (использование экологических систем, находящихся в различных видах хозяйственного и иного использования), международное экологическое право и право природопользования отдельных стран.

В зависимости от потребностей каждой учебной специальности возможно включение дополнительных вопросов и тем, особенно при изучении природопользования.

2.7. Понятие, особенности, классификация и система источников экологического права

Наличие источников – обязательный признак самостоятельной отрасли права. *Источником права в материальном смысле* понимается воля народа, выраженная путем опроса, референдума по поводу того или иного документа (ст. 8 К). В *формальном смысле источниками* являются формы права, в которых содержатся общие правила поведения, т. е. нормы права. Совокупность нормативных правовых форм образует Законодательство (внешнее выражение права). Законодательство выражает не только нормы (правила поведения), но и правоотношения (нормы права в действии).

«Под *источниками экологического права* понимаются нормативно-правовые акты, содержащие нормы, регулирующие отношения в сфере взаимодействия общества и природы».⁷⁰ В правовом государстве ненормативный акт не может рассматриваться в качестве источника права. По решению суда такой акт не может применяться.

Между нормой как содержанием эколого-правового регулирования и формой существуют объективные противоречия (несовпадения). Можно выделить три основные группы признаков, по которым правовые нормы не совпадают с их носителями – источниками экологического права:

а) по форме выражения. Источник права выражен только нормативным текстом и существует в виде нормативно-правовых актов (закон, кодекс, устав, положение, инструкция и т. п.). Правовая норма может быть выражена отсутствием нормативно-правового акта или его «молчанием». Так, ст. 10 ВК в числе оснований прекращения права водопользования не называет реорганизацию предприятия-водопользователя, поскольку в п. 3 приведен исчерпывающий перечень таких оснований, поэтому в этой статье «молчанием» было выражено

⁷⁰ Бринчук М.М. Указ. соч. С. 103.

правовое правило: «Реорганизация предприятия не является основанием расторжения права водопользования»;

б) по структуре отраслей. Нормы составляют экологическое право как отрасль права, нормативно-правовые акты составляют отрасль законодательства. Отрасль законодательства в отличие от отрасли права может иметь не только вертикальную структуру, но и горизонтальную. Так, наряду с земельным законодательством РФ имеется земельное законодательство субъектов РФ, что предусмотрено Конституцией, так как она относит его к предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов;

в) по структуре первичных элементов, составляющих норму права и нормативный акт. Если норма права имеет постоянную структуру (гипотезу, диспозицию, санкцию), то нормативно-правовой акт может содержать бесконечное многообразие внутренних элементов (статьи, пункты, абзацы и т. п.). В одном элементе нормативно-правового акта (статье, пункте) может содержаться несколько правовых норм, в свою очередь, одна правовая норма может содержаться в нескольких нормативно-правовых актах.

Источники экологического права представляют собой нормативно-правовые акты, содержащие эколого-правовые нормы, которые отвечают следующим требованиям:

1. Нормативно-правовой акт должен иметь объективно выраженную форму, являться документом, изданным специально уполномоченным государственным органом либо негосударственным, которому делегированы права на принятие подобных актов;

2. Принятые СУГО нормативно-правовые акты должны иметь форму, определенную законом. Например, Государственная дума принимает федеральные законы, федеральные конституционные законы, постановления; Президент издает указы и распоряжения; Правительство РФ – постановления и распоряжения; министерства и ведомства – приказы, инструкции и др. В случае нарушения формы принятого акта он должен быть отменен;

3. Нормативный акт должен быть принят в установленной процессуальной форме. Так, при проведении всенародного голосования 12 декабря 1993 г. Конституция РФ была принята, так как за нее проголосовало более половины избирателей (ч. 2, 3 ст. 135 К);

4. Все нормативно-правовые акты следует подвергать экспертизе. Экспертиза федеральных законов проводится в комитетах и советах Государственной думы, в Администрации Президента, правами экспертизы обладает Совет Безопасности. Экспертизу всех нормативно-правовых актов проводит Минюст. Прерогатива отменить неправомерные акты принадлежит суду.

Классификация источников экологического права может проводиться по ряду оснований:

- по юридической силе:

а) на законы – нормативные правовые акты, принимаемые представительными органами государственной власти. Закон обладает высшей силой по отношению к другим нормативным правовым актам;

б) подзаконные акты – все иные нормативные акты, принимаемые исполнительными органами власти Федерации, субъектов федерации, министерствами и ведомствами, ОМС;

- по предмету регулирования:

а) общие – акты, охватывающие широкий круг экологических и иных общественных отношений (Конституция РФ и Конституционные Законы);

б) специальные – акты, посвященные вопросам охраны и использования окружающей среды и ее компонентов (ОООС, ВК, ОЖМ и др.);

- по характеру правового регулирования:

а) материальные – акты, устанавливающие права и обязанности, ответственность субъектов отношений (ФЗ «Об экологической экспертизе», «Об особо охраняемых природных территориях» и др.);

б) процессуальные – акты, регулирующие процессуальные отношения в природопользовании и охране окружающей среды (Гражданский процессуальный кодекс РФ, Уголовно-процессуальный кодекс РФ, Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы от 11.06.96 г. и др.).

По своему характеру нормативно-правовые акты можно условно разделить на кодифицированные и некодифицированные. Кодифицированными являются систематизированные нормативные правовые акты, все они приведены в соответствии с Конституцией и законодательством. Они отличаются высоким качеством и являются головными в отдельных отраслях экологического права (ОООС, ВК и др.).

Экологическое законодательство – это система законодательных и иных нормативно правовых актов, содержащих нормы права, регулирующие общественные отношения по охране окружающей среды, рациональному природопользованию и обеспечению экологической безопасности.

Структурно экологическое законодательство можно систематизировать с учетом рубрикации, установленной Классификатором правовых актов утвержденных УП РФ от 15.03.00 г. № 511 (в ред. от 28.06.05 г.). Так раздел «Природные ресурсы и охрана окружающей среды» содержит следующие рубрики:

- использование и охрана земель;

- использование и охрана недр;

- использование и охрана вод;

- использование, охрана, защита и воспроизводство лесов;

- охрана и использование животного мира;

- использование и охрана природных ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны;

- охрана атмосферного воздуха;

- гидрометеорология.

Не отнесены Классификатором к экологическому законодательству рубрики:

- санитарно-эпидемиологическое благополучие населения;
- обеспечение радиационной безопасности;
- обращение с отходами производства и потребления.

Система эколого-правовых нормативных актов имеет много уровней.

1. Общепризнанные принципы и нормы международного права – источники экологического права России. Общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры, ратифицированные Россией, являются составной частью эколого-правовой системы РФ. Если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные российским законодательством, то применяются положения международного договора (ч. 4 ст. 15 К).

Международные договоры, соглашения и конвенции традиционно являются источниками национального экологического права. В настоящее время Россия – участник более двухсот многосторонних и двусторонних международных договоров.

В соответствии с Конституцией, Уставом ООН, а также в связи с вступлением России в Совет Европы международные акты в области прав человека и гражданина стали источниками национального права в части признания, регулирования в целях обеспечения и защиты экологических прав личности в РФ. В соответствии с ч. 1 ст. 17 Конституции в России признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права: «Всеобщая декларация прав человека» (ООН, 1948), «Международный пакт о гражданских и политических правах» и «Международный пакт о экономических, социальных и культурных правах» (ООН, 1966), Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1953), Европейская социальная хартия (1965).

Принципы международного экологического права сформулированы в Декларации Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей среды (1972), Всемирной хартии природы (ООН, 1988), Декларации по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро (ООН, 1992).

В постановлении пленума Верховного суда РФ от 31.10.95 г. № 8 указано: «Судам при осуществлении правосудия надлежит исходить из того, что общепризнанные принципы и нормы международного права, закрепленные в международных пактах, конвенциях и иных документах, и международные договоры РФ являются в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ составной частью ее правовой системы». В одном из решений Конституционного суда РФ записано: «По смыслу статьи 15 (часть 4) Конституции РФ, в случае, если обнаруживается, что какая-либо норма противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права или международным договорам РФ, при рассмотрении конкретных дел надлежит применять правила соответствующих международных актов».

2. Конституционные основы экологического права. Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие, правовые акты, прини-

маемые в стране, не должны ей противоречить (ст. 15). В Конституции выделяются две группы норм – общего характера и экологические.

К общим относится норма, содержащаяся в ст. 1: «Российская Федерация – Россия – есть демократическое федеративное правовое государство». Это означает, что в организации и деятельности государства преобладают принципы права, а не мотивы политической воли или иной целесообразности. Право выше власти. Власть осуществляют лишь те, кто уполномочен на это народом, Конституцией, законом.

В соответствии со ст. 7, «РФ – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Социальный характер проявляется в части обеспечения соблюдения и защиты прав всех граждан.

Ст. 10 провозгласила разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Все ветви власти независимы друг от друга, что позволяет создать гарантии от произвола, обеспечить законность и правопорядок.

С учетом федеративного устройства страны Конституция выделила предметы исключительного ведения РФ (ст. 71) и совместного ведения РФ и субъектов РФ (ст. 72) в области прав человека и гражданина, собственности на природные ресурсы, природопользования и охраны окружающей среды. В исключительном ведении РФ находятся:

- регулирование и защита прав человека и гражданина (п. «в»);
- федеральная государственная собственность и управление ею (п. «д»);
- установление основ федеральной политики и федеральные программы экологического развития (п. «е»);
- ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы (п. «и»);
- производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования (п. «м»);
- определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа (п. «н»);
- метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система; геодезия и картография (п. «р»);
- регулирование ограничения перемещения товаров и услуг, если это необходимо для защиты жизни и здоровья людей, охраны природы (ст. 74).

К предмету совместного ведения РФ и субъектов РФ относятся:

- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами (п. «в»);
- разграничение государственной собственности (п. «г»);
- природопользование, ООС и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории (п. «д»);
- осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий (п. «з»);

- земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об ООС (п. «к»);

- защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей (п. «м»).

Собственное правовое регулирование субъекты РФ осуществляют согласно ст. 76.

Специальные (экологические) нормы закрепляют подходы к регулированию отношений по природопользованию и ООС. Согласно ч. 1 ст. 9, «земля и другие природные ресурсы используются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории». С учетом этого природопользователи и государство призваны обеспечивать рациональное использование природных ресурсов и их эффективную охрану. Ч. 2 ст. 9 провозглашает многообразие форм собственности на природные ресурсы. Они могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Ч. 1 ст. 36 закрепила право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю, ч. 2 провозгласила принцип свободы собственника по владению, пользованию и распоряжению принадлежащим ему имуществом.

В развитие содержащегося в ст. 2 положения о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, в ст. 42 закреплено право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии, на возмещение ущерба, причиненного его здоровью и имуществу экологическим правонарушением.

Охрана окружающей среды – важный фактор обеспечения охраны здоровья человека, каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41). Гарантиями обеспечения охраны здоровья является (ч. 2 ст. 41): финансирование федеральных программ охраны и укрепления здоровья населения, принятие мер по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощрение деятельности, способствующей укреплению здоровья человека, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию.

Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, что определяет смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, и обеспечиваются правосудием (ст. 18).

Однако существуют определенные дефекты природоохранной деятельности государства в контексте Конституции.⁷¹ Прежней остается юридическая техника написания законов. Действующие законы по существующей в социалистическом государстве традиции формируют нормы преимущественно в общем виде, не прямого действия, т.е. изобилуют нормами отсылочного характера, которые предписывают органам исполнительной власти регулировать более детально экологические отношения. Это касается процессуальных отношений в области

⁷¹ См.: Бринчук М.М. Развитие экологического права и Конституция РФ // Экологическое право. 2004. № 3. С. 10-14.

экологического нормирования, ОВОС, экологической экспертизы, лицензирования, планирования, платы за негативное воздействие на ОС и др. Все это противоречит ст. 1 и 10 К, закрепившей разделение властей. Основная задача ИВ не устанавливать нормы, а обеспечивать их последовательное и эффективное исполнение, в том числе и самими органами исполнительной власти.

В действующем законодательстве слабо урегулированы инструменты обеспечивающие рациональное природопользования и ООС от вредных воздействий: экологический аудит, сертификация, экологическая санация деградированных территорий и т. п.

Очевидна неэффективность деятельности государства как собственника природных ресурсов. При этом встают весьма важные вопросы. Если, к примеру, недра принадлежат исключительно государству, то почему богатейшими в России стали персоны, их эксплуатирующие? Почему при этом не богатеют простые россияне.

Многочислены случаи непредставления проектов законов, указов, постановлений и иных актов, реализация которых может привести к негативным воздействиям на ОС на юридическую и экологическую экспертизу. Так, сам закон ООС противоречит ст. 1 и 18 К. В этих условиях важно проверить конституционность государственных актов.

Для Российского государства характерно нарушение К не только совершением неконституционных действий и принятием незаконных решений, но и бездействием. Бездействие государства – одна из основных причин экологического кризиса в России.⁷²

3. Конституционные федеральные законы – источники экологического права. Развитию конституционных основ экологического права служат Федеральные конституционные законы, которые принимаются по вопросам, закрепленным в Конституции (ст. 65, 66, 68, 70, 84, 114, 118, 125 и 135).

Таковыми актами являются: Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.01 г.; Закон РСФСР «О милиции» от 18.04.91 г.; Закон «О прокуратуре РФ» от 17.01.92 г.; Таможенный кодекс РФ от 18.06.93 г.; Закон РФ «О международном коммерческом арбитраже» от 07.07.93 г.; Федеральный конституционный закон «О Конституционном суде РФ» от 21.07.94 г.; Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в РФ» от 28.04.95 г.; Арбитражно-процессуальный кодекс РФ от 05.05.95 г.; Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 14.12.95 г.; Гражданский кодекс РФ. Часть первая от 30.11.94 г. Часть вторая от 26.01.96 г.; Федеральный закон «О мировых судьях в РФ» от 17.12.98 г.

Конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством (не менее трех четвертей от общего числа членов Совета федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной думы).

⁷² Бринчук М.М. Указ. соч. С. 12.

Принятый закон в течение четырнадцати дней подлежит подписанию Президентом РФ и обнародованию (ст. 108 Конституции).

4. Федеративные договоры – источники экологического права. Федеральный закон о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерации и субъектов РФ был подписан 31.03.92 г. Позднее это положение было закреплено в Конституции РФ. Так, законопроекты РФ по предметам совместного ведения направляются субъектам РФ. При принятии федерального закона в Государственной думе РФ учитывается позиция субъектов федерации.

Можно считать, что Российская Федерация имеет не договорную, а конституционно-договорную природу, юридической основой которой является Конституция и Федеративный договор.

Поскольку три четверти субъектов РФ не обладают статусом государства, а 32 субъекта образованы по этническому признаку, Россия, провозгласившая федеративное устройство, сохраняет немало конструкций, присущих унитарному государству.

Входящие в РФ республики заявили о своем суверенитете, и это принципиальное положение признано Федеративным договором, декларировано в конституциях республик и других документах. В ответ на это с середины 1990-х гг. края, области и крупные города, исходя из своего экономического потенциала, численности населения и размера территории, стали требовать расширить их права, по крайней мере, уравнивать с правами республик. За изменение статуса и предоставление большей самостоятельности выступили автономные области и округа.

Принцип федерализма требует, чтобы, с одной стороны, были установлены и действовали надежные гарантии, препятствующие возрождению унитаристских, авторитарных начал в деятельности центра, а с другой – имелись достаточные возможности противостоять сепаратизму и безудержному регионализму. Договоры, заключаемые федерацией с субъектами, призваны содействовать единству этих двух противоположностей.

Первый такой договор был подписан 15.02.94 г. с Татарией, к 2004 г. подобные договоры имели более шестидесяти субъектов федерации. В договорах разграничены предметы ведения, взаимно делегированы полномочия между федеральными государственными органами и органами государственной власти субъектов РФ. В РФ согласно Конституции полномочия передаются сверху вниз, от центра к субъектам. Каждый субъект РФ, исходя из своих возможностей давления на центр, выстраивает собственную модель взаимоотношения с ним, закрепляя ее двусторонним договором.

Верховенство законодательства субъектов в отношении национальных богатств, их исключительная собственность на землю, недра, леса, растительность и животный мир на их территории установлены в конституциях Адыгеи, Дагестана, Ингушетии, Калмыкии, Северной Осетии, Кабардино-Балкарии, в уставе Тюменской области.

Внесение в законодательство субъектов положений, которые отражают эгоистические региональные интересы, расходятся с конституцией РФ и федеральными законами и нарушают принцип федерализма и весь правопорядок. Официальное толкование п. 5 ст. 76 Конституции, где идет речь о случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в РФ, – действует первый, т. е. федеральный закон.

Юридическая экспертиза законодательных актов субъектов возложена на Минюст, однако его заключения носят рекомендательный характер. Выявляют и контролируют законодательство Генеральная прокуратура, Главное государственное правовое управление, Главное контрольное управление Президента и др. Их работа плохо согласована и малоэффективна. УП РФ «Об основных положениях региональной политики в РФ» от 03.06.96 г. № 803 контроль за соответствием Конституции и федеральных законов законодательства субъектов возложена на суды и Конституционный суд (КС). Исключительное право толковать Конституцию и объявлять недействительными акты государственной власти закреплено за КС.

Особую тревогу вызывает сохранение бюрократически-административных традиций, обособление государственного аппарата от населения. Нарушают Конституцию и федеральные законы не только главы субъектов Федерации, но и тысячи государственных чиновников по всей стране. Экологической безопасности угрожают рост коррупции и организованной преступности, нет эффективной защиты граждан в области природопользования и ООС от ведомственного и чиновничьего произвола.

5. Федеральный закон РФ «Об охране окружающей среды» как источник экологического права. Принятый 10.01.02 г. ФЗ «Об охране окружающей среды» (ОООС) № 7-ФЗ продолжил развитие экологического права в нашей стране. Он наряду с мерами организационного, правового, экономического и воспитательного воздействия призван способствовать формированию экологического правопорядка и обеспечению экологической безопасности на территории РФ. Однако, по единодушным оценкам специалистов, этот Закон даже хуже прежнего (1991). Он стал шагом назад в развитии экологического законодательства. По мнению М.М. Бринчука в нем нарушены многие правила юридической техники. Положения, касающиеся важнейших инструментов эколого-правового механизма, излагаются так, что их нормативно-правовые свойства сводятся к минимуму. Закон изобилует нормами отсылочного характера, содержит языковые погрешности. Как правило, не регулируются процессуальные отношения, касающиеся нормирования, экспертизы, сертификации, лицензирования и др. Таким образом, ФЗ ОООС является образцом нарушения законодателем важнейших принципов правотворчества: правового прогресса, научной обоснованности, профессионализма и др.⁷³

⁷³ Бринчук М.М. Экологическое право и Российское государство // Экологическое право. 2003. № 6. С. 6.

Закон ООС состоит из преамбулы, 16 глав, 84 статей. Глава I. Общие положения (ст. 1-4); Глава II. Основы управления в области охраны окружающей среды (ст. 5-10); Глава III. Права и обязанности граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в области охраны окружающей среды (ст. 11-13); Глава IV. Экономическое регулирование в области охраны окружающей среды (ст. 14-18); Глава V. Нормирование в области охраны окружающей среды (ст. 19-31); Глава VI. Оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза (ст. 32-33); Глава VII. Требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности (ст. 34-56); Глава VIII. Зоны экологического бедствия, зоны чрезвычайных ситуаций (ст. 57); Глава IX. Природные объекты, находящиеся под особой охраной (ст. 58-62); Глава X. Государственный мониторинг окружающей среды (государственный экологический мониторинг) (ст. 63); Глава XI. Контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль) (ст. 64-69); Глава XII. Научные исследования в области охраны окружающей среды (ст. 70); Глава XIII. Основы формирования экологической культуры (ст. 71-74); Глава XIV. Ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды и разрешение споров в области охраны окружающей среды (ст. 75-80); Глава XV. Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды (ст. 81-82); Глава XVI. Заключительные положения (ст. 83-84).

Особо выделена глава V «Нормирование в области охраны окружающей среды», в которой изложены основы экологического нормирования. Экологическое нормирование осуществляется в целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на ОС, гарантирующего сохранение благоприятной ОС и обеспечение экологической безопасности. Нормирование заключается в установлении нормативов:

- а) качества ОС;
- б) допустимого воздействия на ОС при осуществлении природопользования;
- в) иных нормативов в области ООС;
- г) государственных и иных стандартов.

Закон ООС является комплексным головным законодательным актом прямого действия. В ст. 2 определено его место в системе природоохранительного законодательства: «Законодательство в области охраны окружающей среды основывается на Конституции РФ и состоит из настоящего Федерального закона, других федеральных законов, а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов РФ, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ».

Экологическое законодательство России – это совокупность федеральных и республиканских законов, регулирующих отношения, образующие предмет экологического права. При правовом регулировании решаются три задачи: а) сохранение природной среды; б) предупреждение и устранение вредного хозяй-

ственного воздействия на окружающую среду и здоровье человека; в) оздоровление и улучшение качества ОС.

Основываясь на критерии объекта правового регулирования, совокупность экологических законов можно подразделить на три группы: а) законодательство об окружающей среде; б) природно-ресурсное законодательство; в) законодательство в области экологической безопасности.

б. Федеральные законы – источники экологического права. Наряду с Законом ООС к федеральному законодательству об окружающей среде относятся федеральные законы: «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» от 23.02.95 г.; «Об особо охраняемых природных территориях» от 14.03.95 г.; «Об использовании атомной энергии» от 21.11.95 г.; «Об экологической экспертизе» от 23.11.95 г.; «О континентальном шельфе» от 30.11.95 г.; «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне РФ» от 31.07.98 г.; «Об охране озера Байкал» от 01.05.99 г. и др.

В отличие от законодательства об ОС природно-ресурсное имеет более длительную историю развития отношений по использованию и охране отдельных природных ресурсов. К природно-ресурсному законодательству относятся федеральные законы: «О недрах» в редакции от 03.03.95 г.; «О животном мире» от 24.04.95 г.; Водный кодекс РФ от 03.06.06 г.; Лесной кодекс РФ от 29.01.97 г.; «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» от 19.07.97 г.; «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» от 16.07.98 г.; «Об охране атмосферного воздуха» от 22.04.99 г.; Земельный кодекс РФ от 25.10.01 г. (с изм. от 30.06.03 г.).

Правовое регулирование в области обеспечения экологической безопасности осуществляют федеральные законы: «Основы законодательства РФ об охране здоровья» от 09.08.93 г.; «О ратификации Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением» от 25.11.94 г.; «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21.12.94 г.; «О радиационной безопасности населения» от 09.01.96 г.; «О финансировании особо радиационноопасных и ядерноопасных производств и объектов» от 03.04.95 г.; «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» от 05.07.96 г.; «Об отходах производства и потребления» от 24.06.98 г.; «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.99 г. (с изм. от 30.12.01 г., 10.01.02 г. и 30.6.03 г.); «Об инженерно-технической системе агропромышленного комплекса» от 24.05.99 г.; «О качестве и безопасности пищевых продуктов» от 2.01.00 г.; «О карантине растений» от 15.07.00 г.; «О специальных экологических программах реабилитации радиационно-загрязненных участков территорий» от 19.07.01 г.; «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» от 10.01.02 г.

По состоянию на 01.01.2005 г. Комитет Государственной думы по экологии разработал более 80 экологических законов. Однако это не исчерпывает всех источников экологического права федерального законодательства. Так, законы, регламентирующие отдельные виды хозяйственной и иной деятельности, обязаны содержать экологические нормы. К этой группе можно отнести экологизированные федеральные законы: «Об основах градостроительства в РФ» от 14.07.92 г. в ред. от 19.07.95 г.; «Об обеспечении единства измерений» от 27.04.93 г.; «О мелиорации земель» от 10.01.95 г.; «О энергоснабжении» от 03.04.95 г.; «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» от 13.10.95 г.; «Об архитектурной деятельности в РФ» от 17.11.95 г.; «О геодезии и картографии» от 26.12.95 г.; «О соглашениях, о разделе продукции» от 30.12.95 г.; «Об основах туристической деятельности в РФ» от 14.11.96 г.; «О промышленной безопасности» от 21.07.97 г.; «О гидрометрической службе» от 19.07.98 г.; «О газоснабжении в РФ» от 31.03.99 г.; Кодекс внутреннего водного транспорта РФ от 7.03.01 г.; «О техническом регулировании» от 27.12.02 г.; «О железнодорожном транспорте» от 10.01.03 г.; «Об электроэнергетике» от 26.03.03 г., Водный кодекс от 3.06.06 г, Лесной Кодекс от 4.12.06 г.

7. Гражданское, предпринимательское, административное, уголовное и иное законодательство как источник экологического права. Если акты отраслей законодательства регулируют отношения в сфере взаимодействия общества и природы, то они являются источниками экологического права.

Все нормативные акты в области экологического пользования должны:

- определять взаимоотношения органов власти федерации и субъектов РФ, а также права и обязанности граждан, организаций и учреждений, юридических и физических лиц в природоохранной деятельности и регулировании природопользования;

- содержать общие экологические требования к ведению хозяйственной и иной деятельности, основные положения по регламентации природопользования.

Согласно ст. 11 ФЗ «О экологической экспертизе» объектом ГЭЭ федерального уровня являются проекты правовых актов РФ нормативного и ненормативного характера, реализация которых может привести к негативным воздействиям на ОС.

8. Нормативно-правовые акты Президента РФ как источники экологического права. Согласно ст. 90 Конституции Президент РФ принимает акты в виде указов и распоряжений. Источниками экологического права являются акты, устанавливающие нормы права, т.е. правила общего характера, своего рода модель правового поведения.

Президент не просто глава государства, но также гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Он объединяет все ветви власти, способствуя их согласованной и эффективной работе. Свои полномочия Президент обязан осуществлять, не подменяя ни одну из ветвей власти, не нарушая их самостоятельности и не вторгаясь в их конституционные полномочия. Указы и распоря-

жения главы государства обязательны для исполнения на всей территории России. Круг вопросов, регулируемых правовыми актами Президента, весьма обширен: РП РФ «О введении контроля за экспортом из РФ химикатов и технологий, которые имеют мирное значение, но могут быть использованы при создании химического оружия» от 16.09.92 г.; УП РФ «О федеральных природных ресурсах» от 16.12.93 г.; УП РФ «О государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» от 04.02.94 г.; РП РФ «Вопросы государственного надзора за ядерной и радиационной безопасностью» от 26.07.95 г.; УП РФ «Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» от 30.12.95 г.; УП РФ «О реализации конституционных прав граждан на землю» от 01.03.96 г.; УП РФ «О концепции перехода РФ к устойчивому развитию» от 01.04.96 г.; УП РФ «О мерах по обеспечению устойчивого функционирования внутренних водных путей России» от 14.08.97 г.; УП РФ «О мерах по обеспечению охраны морских биологических ресурсов и государственного контроля в этой сфере» от 29.08.97 г.; УП РФ «О классификаторе правовых актов» от 15.03.00 г.; УП РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9.03.04 г.; УП РФ «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» от 20.05.04 г.

Указы и распоряжения Президента не должны противоречить Конституции РФ. Однако УП РФ «О государственной поддержке структурной перестройки и конверсии атомной промышленности в г. Железногорске Красноярского края» от 25.01.95 г. противоречил федеральному экологическому законодательству, а в силу этого и Конституции. Поэтому он был обжалован частными лицами в Верховном суде РФ, который в апреле 1996 г. признал положение указа, касающееся разрешения горно-химическому комбинату принимать на переработку отработанное ядерное топливо с зарубежных атомных электростанций, построенных по проектам третьих стран, противоречащим ч. 3 ст. 50 закона ООПС. Суд признал это положение указа недействительным, за исключением приема отработанного ядерного топлива с атомных электростанций, построенных по двусторонним договорам с Россией.

Сложнее обстоит дело с противоречиями актов Президента и законов, принимаемых Государственной думой. Порядок разрешения споров следующий. Вначале Государственная дума принимает решение о приостановлении действия указа Президента, принятого вопреки Конституции и законам Федерального собрания, затем направляет акт на заключение в Конституционный суд, решение КС окончательно.

По мнению С.А.Боголюбова, указы Президента РФ являются главными подзаконными актами.⁷⁴

9. Нормативные правовые акты субъектов РФ – источники экологического права. В соответствии с Конституцией и Федеративным договором природопользование, ООС и обеспечение экологической безопасности отнесены к предметам совместного ведения Федерации и субъектов Федерации (ст. 72 К).

⁷⁴ Боголюбов С.А. Экологическое право. М., 2004. С. 48.

Земельное, водное, лесное законодательство, а также законодательство о недрах, об ООС отнесены к предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. Вне этих предметов субъекты РФ осуществляют собственное правовое регулирование. Это законодательство об охране атмосферного воздуха, о животном мире и растительном мире, вне лесов, особо охраняемых природных территориях и объектах.

В ст. 76 Конституции по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативно-правовые акты субъектов РФ. Важное правило заключено в ч. 5 ст. 76: «... законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации, принятые по предметам совместного ведения, не могут противоречить федеральным законам». В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, принятым в РФ, действует федеральный закон.

Вне пределов ведения Федерации, совместного ведения РФ и субъектов РФ субъекты Федерации осуществляют собственное правовое регулирование. В случае противоречия между федеральным законом и нормативным актом субъекта РФ, принятым по предметам собственного ведения, применяется акт субъекта Федерации.

В целях реализации Федеративного договора, сохранения и рационального использования природных ресурсов, имеющих общегосударственное значение в соответствии с УП РФ «О федеральных природных ресурсах» от 16.12.93 г., между федерацией и субъектом Федерации заключается договор о разграничении федеральной собственности на природные ресурсы, которые будут относиться к федеральным, и природные ресурсы, которые станут собственностью субъектов РФ. Для этого субъекты РФ обязаны принять соответствующие законодательные акты.

Нормативно-правовые акты, принимаемые органами законодательной власти субъектов РФ, имеют различные формы. В республиках это конституции, в других субъектах – уставы. Кроме этого могут приниматься кодексы (Земельный кодекс Карелии, Водный кодекс Башкирии, Лесной кодекс Тверской области), законы, уложения. В Тверской области принят Закон «Об охране плодородия земель сельскохозяйственного назначения» от 20.09.01 г. за № 170-03-2 и др.

10. Подзаконные нормативно-правовые акты органов исполнительной власти как источники экологического права. Органы исполнительной государственной власти в Российской Федерации делятся на федеральные ОИВ и ОИВ субъектов РФ.

Правительство РФ принимает постановления, ОИВ субъектов РФ – указы, постановления, распоряжения. В соответствии с УП РФ «Об основных началах организации государственной власти в субъектах РФ» от 22.10.93 г., законодательные и иные нормативно-правовые акты, принимаемые органами представительной (законодательной) власти субъектов, предоставляются на подпись главе администрации (правительства) субъектов РФ.

Подзаконные нормативно-правовые акты федеральных ОИВ можно подразделить:

а) на постановления и распоряжения правительства РФ, которые издаются на основании и во исполнение конституции, федеральных законов, нормативных актов президента РФ. В случае их противоречия Конституции, федеральным законам и указам Президента, они могут быть отменены Президентом РФ (ст. 115 Конституции). Например, изданы следующие акты правительства РФ: ПП РФ «О порядке разработки и утверждения нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, лимитов использования природных ресурсов, размещение отходов» от 03.08.92 г. № 545; ПП РФ «Об утверждении Положения о порядке и условиях взимания платежей за право на пользование недрами, акваторией и участками морского дна» от 28.10.92 г. № 828 (ред. от 26.08.96 г.); ПП РФ «Об утверждении Положения о порядке возмещения убытков собственникам земли, землевладельцам, землепользователям, арендаторам и потерь сельскохозяйственного производства» от 28.11.93 г. № 77 (ред. от 01.07.96 г. № 778); ПП РФ «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления» от 12.06.03 г. Публикуются постановления правительства в сводах законодательства Российской Федерации (СЗ РФ);

б) межведомственные нормативно-правовые акты, принимаемые органами управления (регулирования) межведомственной компетенции. Акты специально уполномоченных государственных органов в области природопользования и охраны окружающей среды (СУГО ООС) наделены надведомственной компетенцией, являются обязательными для других министерств и ведомств, юридических и физических лиц. К СУГО ООС относятся министерства: по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России), здравоохранения и социального развития (Минздрав России), сельского хозяйства (Минсельхозпрод России), природных ресурсов (МПР России).⁷⁵

Так, **министерство** осуществляет:

- функции по выработке государственной политики и самостоятельному нормативному правовому регулированию в установленной сфере деятельности;
- координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и агентств (утверждает их ежегодный план, показатели деятельности и отчет об исполнении, дает им поручения и контролирует их исполнение, имеет право отменять противоречащие федеральному законодательству их решения);
- координацию деятельности государственных внебюджетных фондов (принимает нормативные правовые акты по сферам их деятельности, вносит

⁷⁵ Сокращенное название ведомств дается согласно «Распоряжению Администрации Президента РФ и Аппарат Правительства РФ» от 10.12.04 г.

проекты законов о бюджете государственного внебюджетного фонда и его исполнении).

Федеральная служба является федеральным органом ИВ, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности; в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты; не вправе осуществлять нормативное правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ.

Федеральное агентство осуществляет функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору; издает индивидуальные правовые акты: ведет реестры, регистры и кадастры; не вправе осуществлять нормативное правовое регулирование и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ.

Министерство природных ресурсов (МПР России), как правопреемник Госкомэкологии, издает инструкции, рекомендации, методики, руководства и другие акты, утверждаемые приказом, при необходимости акты согласовываются с другими СУГО. Так, Инструктивно-методические указания по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды, утв. Минприроды России 26.01.93 г., согласованы Минэкономики России 20.01.93 г. и Минфином России 25.10.93 г.; Положение о порядке выдачи лицензий на проведение обследований по выявлению деградированных и загрязненных земель, утв. Минприроды России 07.12.93 г. № 451; Об учете экологического фактора при приватизации государственных и муниципальных предприятий, организации. Распоряжение Госкомимущества России и Минприроды России от 08.06.95 г. № 791-р/1;

в) ведомственные нормативно-правовые акты. Акты министерств и ведомств, осуществляющих отраслевое управление, обязательны для исполнения в пределах соответствующей отрасли.

Порядок ведомственного нормотворчества регулируется УП РФ «О нормативных актах центральных органов государственного управления РФ» от 21.01.93 г. и ПП РФ «О Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» от 13.08.97 г. Все ведомственные акты обязательно регистрируются в Минюсте России. Согласно ст. 15 Конституции РФ любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы в средствах массовой информации. Обычно они публикуются в газете «Российские вести». Незарегистрированные и неопубликованные ведомственные акты не являются источниками экологического права.

Вот некоторые нормативные документы министерств и ведомств РФ:

- Положение о порядке выдачи специальных разрешений (лицензий) на виды деятельности, связанные с повышенной опасностью промышленных производств (объектов) и работ, а также с обеспечением безопасности при пользо-

вании недрами. Утв. Постановлением Госгортехнадзора России от 03.07.93 г. № 20;

- Инструкция по проведению лесоустройства в лесном фонде России. Утв. Приказом Рослесхоза от 15.12.94 г. № 265 и т. п.

Территориальные органы министерств и ведомств тоже издают нормативные акты в пределах своей компетенции. Так, руководствуясь законом ООС и ОЭЭ, а также нормативными документами МПР России в области экологической экспертизы, Тверской областной комитет по природным ресурсам разработал «Положение о Тверском Управлении экологической экспертизы, лицензировании и нормировании окружающей среды» (1996). Согласно этому положению Управление уполномочено разрабатывать и пересматривать нормативно-технические и инструктивно-методические документы, обеспечивающие реализацию ФЗ «Об экологической экспертизе» в части проведения ГЭЭ в пределах Тверской области (п. 1 ст. 12), т.е. является СУГО в области экологической экспертизы.

11. Нормативно-правовые акты ОИВ субъектов РФ как источник экологического права. В роли источников выступают указы президентов (там, где они есть), нормативные постановления и распоряжения правительств (там, где они назначены), постановления, распоряжения глав администраций (губернаторов).

При характеристике этих источников экологического права необходимо помнить о соглашениях, о взаимной передаче части своих полномочий федеральными ОИВ РФ ОИВ субъектов РФ.

В Тверской области действуют следующие акты администрации по природопользованию и охране окружающей среды: закон Тверской области «О плате за пользование водными объектами» от 29.04.99 г. № 58-ОЗ; распоряжение АТО «О выделении особо защитных участков леса с ограниченным режимом лесопользования» от 11.05.92 г. № 188-р; постановление главы АТО «О неотложных мерах по сбору, утилизации, обезвреживанию и захоронению токсичных промышленных отходов на территории области» от 04.06.93 г. № 88; распоряжение АТО «О введении на 2005 год нормативов платы за загрязнение окружающей среды и порядка их применения в Тверской области» от 27.01.05 г. № 36-р; постановление губернатора Тверской области «Об усилении охраны рыбных запасов в водоемах области в зимний период 2005-2006 гг.».

12. Акты органов местного самоуправления как источники экологического права. Источниками экологического права являются нормативно-правовые акты представительных и исполнительных ОМС. В соответствии со ст. 12 Конституции местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий, а в соответствии со ст. 132 Конституции они может иметь определенные законом государственные полномочия.

Закон ООС определил ряд предметов ведения (ст. 10): разработка экологических программ; учет и оценка состояния окружающей природной среды и природных ресурсов подведомственной территории; планирование и финанси-

рование, материально-техническое обеспечение природоохранных мероприятий; выдача разрешений на отдельные виды природопользования, выбросы и сбросы вредных веществ, захоронение токсичных отходов; принятие решений об ограничении, приостановлении, прекращении экологически вредной деятельности; разрешение споров в области охраны окружающей природной среды и др.

Компетенция ОМС определена УП РФ «О реформе местного самоуправления в РФ» от 26.10.93 г. и ФЗ «Об общих принципах организации местных самоуправлений в РФ» от 12.08.95 г. (с изм. от 22.04.96 г.).

Согласно законодательству ОМС – это выборные и другие органы, наделенные полномочиями для решения местных вопросов и не входящие в систему органов государственной власти. Закон «Об экологической экспертизе» от 15.11.95 г. (ст. 9) определил полномочия ОМС в этой области: делегирование экспертов для участия в качестве наблюдателей в заседаниях экспертных комиссий; принятие и реализация в пределах своих полномочий решений по вопросам ЭЭ и др.

Ст. 4 закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» позволяет органам государственной власти РФ наделять ОМС отдельными полномочиями РФ, передавать им материальные и финансовые средства, необходимые для осуществления указанных полномочий, контролировать их реализацию. Ст. 5 позволяет наделять ОМС отдельными полномочиями субъектов РФ. К предметам ведения ОМС относятся (ст. 6):

- 1) принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроля за их соблюдением;
 - 2) владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
 - 3) местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения;
 - 4) комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;
- (...)29) участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования.

Согласно законодательству ОМС гарантируется право на судебную защиту и на компенсацию расходов, возникших в результате решения органов государственной власти Федерации и субъектов федерации или ограничения их прав. Но суды, как правило, встают не на их сторону. Прямое указание закона о том, что в федеральном бюджете и бюджетах субъектов должны предусматриваться средства для реализации ОМС своих полномочий, зачастую игнорируются. Согласно ст. 19 ОМС и должностные лица местного самоуправления по вопросам своего ведения принимают (издают) правовые акты. Наименование и виды правовых актов, полномочия по их изданию, порядок их принятия и вступление в силу определяется уставом. Нормативные правовые акты, затрагивающие пра-

ва, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

13. Нормативные акты предприятий и организаций как источники экологического права. Самый низкий уровень актов как источников экологического права – нормативные акты предприятий и организаций. Они становятся источниками права при условии санкционирования их органами государственной власти.

Различают акты общего характера (коллективный договор, правила трудового распорядка) и специальные акты (планы организационно-технических мероприятий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности; должностные инструкции и т. п.). Так, устав государственного учреждения «Управление экологической экспертизы по Тверской области» утвержден от 02.10.02 г. № 100-п приказом председателя комитета природных ресурсов по Тверской области.

СУГО, утверждающий специальные акты, – МПР России и его территориальные органы. Они осуществляют выдачу разрешений на комплексное и специальное природопользование, сертификатов на выпускаемую продукцию, утверждают всю предпроектную и проектную документацию.

При утверждении соответствующей документации СУГО не только руководствуется действующим экологическим законодательством, но и использует вспомогательные нормативно-правовые акты. Это различного рода стандарты, правила и др. К ним относятся: Система нормативных документов в строительстве. Строительные нормы и правила РФ. Инструкция о порядке разработки, согласования, утверждения и составе проектной документации на строительство предприятий, зданий и сооружений. СНИП 11-01-95. (М.: Минстрой России, 1995); Охрана природы. Атмосфера. Метеорологические аспекты загрязнения и промышленные выбросы. Основные термины и определения. ГОСТ 17.2.1.04-77.

Данные вспомогательные нормативно-правовые акты не устанавливают для субъектов экологических правоотношений каких-либо обязанностей, не дают новых прав в отношении природопользования и охраны окружающей среды. Их цель – раскрытие и детализация положений нормативно-правовых актов более высокого уровня.

14. Роль судебной практики в формировании экологических отношений. Согласно ФЗ «О судебной системе РФ» в России действуют федеральные суды (Конституционный, федеральные суды общей юрисдикции и федеральные арбитражные суды) и суды субъектов РФ (конституционные или уставные и мировые судьи).

Конституционный суд РФ существует самостоятельно, без связи с конституционными (уставными) судами, не образует подсистемы судов конституционной юрисдикции, не пересматривает решения иных судебных органов. Осуществляет самостоятельно и независимо судебную власть, проверяет законность нормативных актов и соответствие их Конституции.

Система федеральных судов общей юрисдикции включает три группы:

1. Верховный суд РФ, верховные суды республик, краевые, областные суды, суды автономных областей, округов, городов федерального назначения, районные суды. Все они осуществляют правосудие по гражданским, административным, уголовным и иным делам, подсудным им.

2. Военные суды, создаваемые по территориальному признаку.

3. Специализированные суды, рассматривающие определенные категории гражданских и административных дел.

Система арбитражных судов состоит из трех уровней:

1. Высшего арбитражного суда РФ;

2. Федерального арбитражного суда округов;

3. Арбитражного суда субъектов РФ.

Мировые судьи согласно ФЗ «О мировых судьях в РФ» от 17.12.98 г. имеют статус судей общей юрисдикции. Они входят в единую судебную систему России. В компетенции мировых судей – дела, которые не требуют долгих разбирательств (раздел имущества, наследование и т. п.).

В ходе правосудия неизбежно выявляются пробелы правового регулирования, судам в случае наличия такого пробела дано право применять аналогию закона или аналогию права (ст. 10 ГПК РФ).

В соответствии с ч. 2 ст. 46 Конституции решения и действия (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц могут быть обжалованы в суде, это следует и из ст. 3 закона «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Следовательно, нормативный акт любого уровня может быть обжалован в суде. Решение суда о признании акта несоответствующим законодательству или отмене неправомерного акта порождает новые права и обязанности субъектов правоотношений.

Конституцией (ст. 126, 127) закреплено право Верховного суда РФ и Высшего арбитражного суда РФ давать разъяснения по вопросам судебной практики. Постановление Пленума Верховного суда РФ «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения» от 05.11.98 г. № 4 и Пленума Высшего арбитражного суда РФ «О порядке судебного толкования некоторых положений Закона «Об охране окружающей природной среды» от 21.10.93 г. № 22 носят общий неперсонифицированный характер и, конечно, являются источниками экологического права.

ППВС РФ № 10 от 21.12.93 г. судам даны разъяснения по вопросам рассмотрения жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан. В ППВС РФ № 10 от 20.12.94 г. освещены некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда.

Законом предоставлено право судам непосредственно применять Конституцию, т. е. суд может не применять закон, если, по его мнению, он ей противоречит. Закон «О статусе судей в РФ» от 26.06.92 г. запрещает наказывать судей за решения (если они не были противозаконными или предвзятыми), отмененные

впоследствии судами более высокой инстанции. Решение суда, отменяющее законодательную норму, – акт, являющийся источником экологического права.

При рассмотрении конкретных дел суды часто восполняют пробелы в праве, руководствуясь внутренним убеждением. Если такие решения апробируются Верховным судом РФ и Высшим арбитражным судом РФ и публикуются, то они становятся источниками экологического права.

Глава 3. МЕХАНИЗМ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

3.1. Экологические функции государства и права. Эколого-правовой механизм ООС, природопользования и обеспечения экологической безопасности

Взаимоотношения человека, общества и государства определены в Конституции РФ. Высшей ценностью является человек, его права и свободы. Государство обязано признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2). Единственным источником власти и носителем суверенитета является многонациональный народ России (ст. 3). Из Конституции следует, что Российское государство, его федеральные органы и органы власти субъектов РФ, законодательная, исполнительная и судебные ветви власти, а также органы местного самоуправления призваны осуществлять свои функции от имени народа, ради народа и в интересах народа.

Государство – это организованная система, имеющая определенную структуру и режим функционирования. Регулирование есть функция организованных систем, обеспечивающая сохранение их определенных структур, поддержание режима деятельности, реализацию их целей и задач.

Деятельность (регулирование) – это специфическая человеческая форма активного отношения а окружающему миру, содержание которой составляет его целесообразное изменение и преобразование. Всякая деятельность включает в себя цель, средство, результат и сам процесс деятельности⁷⁶.

Функции государства представляют собой главные направления его деятельности, определяемые потребностями общества (народа). «Функции выражают сущность и назначение государства в обществе», – отметил М.М. Бринчук⁷⁷.

В литературе по теории государства и права *экологическая функция государства* определена как функция по охране природы (охране окружающей природной среды, охране окружающей среды)⁷⁸. Экологическая функция государства возникла в момент обострения проблемы ООС (экологического кризиса).

⁷⁶ Философский энциклопедический словарь. М., 1983. С. 151.

⁷⁷ Бринчук М.М. Указ. соч. С. 59.

⁷⁸ См.: Колбасов О.С. Экология, политика, право. М., 1976. С. 54; Лившиц Р.З. Современная теория права. М., 1992. С. 63; Общая теория государства / под ред. В.В.Лазарева. М., 1994. С. 241.

До этого проблемы охраны природы решались вместе с экономической деятельностью. Главное назначение экологической функции государства – обеспечить научно обоснованное соотношение экологических и экономических интересов общества, создать необходимые гарантии для реализации прав на природопользование, на чистую, здоровую и благоприятную для жизни человека ОС, обеспечение экологической безопасности.

Экологическая функция государства – это деятельность по регулированию природными ресурсами путем рационального природопользования, сохранения благоприятного состояния ОС и обеспечения экологической безопасности населения. В.В. Петров (1995) расширяет значение ЭФГ разъясняя, что она выражается в обеспечении научно обоснованного соотношения экологических и экономических интересов общества, создании необходимых гарантий для реализации и защиты прав человека на чистую, здоровую и благоприятную для жизни человека ОС. У М.М. Бринчука ЭФГ – «деятельность по распоряжению в интересах общества природными ресурсами, находящимися в собственности государства, а также деятельность, направленная на обеспечение рационального использования ПР с целью предупреждения их истощения, на охрану окружающей среды от деградации ее качества, охрану экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц»⁷⁹

Принято выделять экономическое регулирование и экологическое. «Если регулирование экономической системы страны выражается в управленческих воздействиях государства преимущественно на воспроизводство новых систем экономических отношений, то регулирование экологической системы представляет собой совокупность необходимых мер для поддержания экологических систем и создания нормальных условий их эффективного функционирования», – отметил Б.В. Ерофеев.⁸⁰

Выполняя рекомендации конференции ООН по окружающей среде и устойчивому развитию в Рио-де-Жанейро (1992), Президент РФ подписал Указ от 06.02.94 г. «О государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития». В указе выделены четыре направления по реализации государственной экологической политики: обеспечение экологической безопасности, охрана среды обитания, восстановление нарушенных экосистем в экологически неблагоприятных районах, участие в решении международных и глобальных экологических проблем.

Экологическая функция права выполняется через соответствующие экономические, организационные и правовые (юридические) механизмы. Правовой механизм служит средством реализации экологической функции права, которая осуществляется с традиционными для права, политическими, экономическими, идеологическими и культурно-просветительскими функциями, свойственными собственно праву как инструменту управления обществом.

⁷⁹ Бринчук М.М. Указ. соч. С. 60.

⁸⁰ Ерофеев Б.В. Указ. соч. С. 238.

Цель экологической функции права состоит в обеспечении рационального природопользования, сохранении благоприятного состояния окружающей природной среды, достижении экологической безопасности посредством правового регулирования. Цель прежде всего достигается путем разработки, принятия и применения норм права, отражающих требования экологических закономерностей во взаимодействии общества и природы, закрепляющих научно обоснованные нормативы хозяйственного воздействия на окружающую среду.

Экологические функции права имеют особенности, вытекающие из специфики предмета, т. е. из сферы взаимодействия общества и природы как сферы общественных отношений. Экологические функции права по своему механизму относятся к системе права, по содержанию – к системе экологических наук.

Правовая экология – совокупность норм, регулирующих общественные отношения в области взаимодействия человека и окружающей природной среды, состоящая из экологических отраслей права (природно-ресурсное и природоохранительное право) и норм государственного права, регулирующих хозяйственные, финансовые, административные и другие отношения с учетом конкретных экологических требований.

Нормы права, служащие средством реализации экологического права, независимо от того, где они размещены (в экологических отраслях или других отраслях права), называются эколого-правовыми нормами.

Эколого-правовой механизм ООС, природопользования и обеспечения экологической безопасности такой же, как и механизм исполнения юридических актов в целом.

Эколого-правовой механизм – самостоятельный институт экологического права, находящий свое проявление в системе эколого-правовых норм и экологических правоотношений, направленных на выполнение закрепленного в законе экологического императива (Петров В.В., 1995).

Эколого-правовая норма – норма права, содержащая экологический императив, запреты, обязанности, разрешения в области взаимодействия общества и природы.

Экологический императив – приказ, требование по обеспечению соблюдения правил ООС, рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности человека, невыполнение которого влечет применение ответственности.

Экологические правоотношения – правовая форма экологических отношений. Если в экологических отношениях субъекты свободны в выборе вариантов своего поведения, то в экологических правоотношениях эти варианты ограничены и регламентированы законом (Ерофеев Б.В., 1998). Так, граждане обладают правом общего водопользования (отдых, купание, любительское рыболовство и др.), однако интересы (экономические, экологические и др.) юридических и физических лиц требуют установления определенных «правил» такого водопользования (запрет на купание в определенных местах, сроки любительского рыболовства и т. п.).

Цель эколого-правового механизма – обеспечение материализации эколого-правовых норм. Условно эколого-правовой механизм можно разделить на четыре звена:

1. Исходные (базовые) нормы экологического права, содержащиеся в экологических отраслях права (природно-ресурсных или природоохранных). Они определяют содержание других конкретных норм права, т. е. являются первичными. Главная функция – закрепление базовых (исходных) экологических императивов.

2. Вторичные (экологизированные) правовые нормы и нормативы. Возникают путем конкретизации базовых норм применительно к соответствующему виду общественных отношений. Содержатся в соответствующих отраслях права (административном, уголовном и т. п.). Главная функция – конкретизировать экологический императив и привязать его к определенной хозяйственной и иной деятельности, оказывающей воздействие на окружающую природную среду.

3. Гарантии исполнения экологического императива. Во-первых, это обязанность правоприменителя провести экологизацию общего правила в конкретном правоотношении, во-вторых, выполнение экологизированного правила, применение его в соответствующей деятельности, в-третьих, создание необходимых условий для реализации данного правила. Гарантии – нормы права в действии. В реализации нормы участвуют не только правовые (возложение обязанностей, ответственность и т. п.), но и неправовые средства (экономическая заинтересованность, воспитательная работа и т. п.).

Когда гарантия выступает лишь как норма права – это «бумажное право», такая гарантия является декларацией. Для реального выполнения гарантий нужна трехступенчатая система: запрет – контроль – ответственность. Для правового (административно-правового) средства характерно принуждение, хотя часто достаточно лишь угрозы его применения.

4. Правоотношения – завершающий этап движения нормы. В то время как экологические отношения могут возникнуть при любых хозяйственных и иных действиях, экологические правоотношения возникают лишь на основе и во исполнение правовых норм, устанавливающих определенные правила поведения субъектов экологических отношений.

Правоотношение не приводит к созданию каких-либо новых общественных отношений. Право регулирует лишь типичные отношения. Например, не предусмотрено правовых мероприятий, направленных на предотвращение скрещивания диких животных с домашними, поскольку такая ситуация не типична.

Между *предметом* экологического права и экологическими правоотношениями существует тесная связь, поскольку последними могут стать лишь те общественные отношения, которые входят в предмет экологического права. В отличие от предмета экологического права, экологические правоотношения всегда являются урегулированными эколого-правовыми нормами.

Конкретизация эколого-правовых норм в экологических правоотношениях происходит через наделение субъектов конкретными правомочиями. Любое экологическое правоотношение носит общественный и публичный характер.

Объекты экологических правоотношений бывают двух основных видов (Ерофеев Б.В., 1998):

- 1) природные объекты в виде их элементов, целостных объектов, природных комплексов и окружающей природной среды в целом;
- 2) порядок эксплуатации и охраны этих объектов.

Эколого-правовые нормы реализуются субъектами права, как через экологические правоотношения, так и вне их. Поэтому все *субъекты, реализующие эколого-правовые нормы*, делятся:

- 1) на субъекты экологического права – любые физические и юридические лица, обладающие правом общего природопользования (проезд, проход, отдых и т. п.) и обязанные при этом соблюдать требования охраны природы. Субъекты экологического права – лица, уполномоченные законом на совершение определенного поведения, носящего природоохранительный характер. Согласно ст. 58 Конституции РФ любое лицо (физическое, юридическое) обязано охранять природу. Свои экологические обязанности субъекты экологического права могут реализовать, не вступая в правовые отношения с другими субъектами;

- 2) на субъекты экологических правоотношений. Субъектами экологических правоотношений являются лица, допущенные законом к участию в этих отношениях. Так, полная дееспособность наступает для гражданина России при достижении им 18 лет. Субъекты экологических правоотношений подразделяются:

- а) на уполномоченные субъекты в правоотношениях, являющиеся носителями определенных субъективных прав. Так, согласно ст. 29 ООАВ граждане, юридические лица и общественные объединения имеют право на информацию о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении и т. п.;

- б) обязанные субъекты, являющиеся носителями обязанностей по реализации прав уполномоченных субъектов. Согласно ст. 6 этого закона органы государственной власти субъектов РФ в области охраны АВ обязаны информировать население о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении и т. п.

Уполномоченные и обязанные субъекты экологических правоотношений тесно взаимосвязаны. Каждому уполномоченному субъекту соответствует обязанный субъект. С изменением содержания экологических правоотношений они могут меняться местами. Так, наряду с правами у граждан, имеющих стационарные и передвижные источники выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух (ст. 30), есть обязанности: обеспечивать проведение инвентаризации выбросов, согласовывать места строительства и др. Перемена мест и правовых значений субъектов происходит в порядке, предусмотренном законодательством.

Правомочия субъектов экологических правоотношений можно разделить:

- 1) на общие, предусмотренные для всех видов субъектов и имеющих силу универсальных правил;

2) специальные, предусмотренные для определенного круга субъектов.

Для возникновения, изменения и прекращения экоправоотношений недостаточно лишь эколого-правовых норм, их реализация и само возникновение связано с наличием необходимых обстоятельств, имеющих юридическое значение (юридические факты). Так, с получением земельного участка во владение землепользователь становится субъектом экоправоотношений по рациональному использованию и охране почв.

Юридический факт – связующее звено между правовой нормой и правоотношением. Юридический факт выражается:

1) через человеческое поведение – волевой акт людей, имеющий определенную мотивацию;

2) события, независимые от воли и сознания людей.

Поведение людей в свою очередь подразделяется:

а) на действия (правомерные и неправомерные), выражающиеся в виде определенных актов (сделки, договоры и т. п.) или определенных решений (распоряжение) СУГО;

б) бездействия (правомерные и неправомерные). К правомерным бездействиям можно отнести оставление рекультивируемого участка земли вне хозяйственного использования. Неправомерным бездействием будет оставление участка земли без хозяйственного использования, если он относится к землям сельскохозяйственного использования.

Эффективность эколого-правового механизма – оценка качества ее работы, проявляется путем сравнения цели нормы с итогами ее реализации. Эффективность следует оценивать на трех стадиях движения правовой нормы:

1. Статистическая стадия – эффективность зависит от содержания, полноты и обоснованности нормы, содержащейся в правовых актах и нормативных документах. Недостатком является наличие пробелов (неполноты) нормы;

2. Динамическая стадия наступает при реализации гарантий. Первое условие выполнения нормы – ее экономическое обеспечение. На экологические цели ежегодно требуются затраты в 1-2% ВВП страны. Второе условие эффективности эколого-правового механизма – наличие эколого-правовой культуры в обществе.

3. Результативная стадия подводит итог эколого-правового механизма. Эффективность заключается в оценке правового отношения по решению хозяйственного и иного действия. Критериями эффективности являются нормативы качества окружающей среды.

3.2. Понятие и виды экологических прав человека

Законодательство наделило граждан многими правами от рождения: на жизнь, свободу, неприкосновенность личности, равенство и т. п. Человек, его права и свободы являются высшей ценностью (ст. 2 К).

Под *экологическими правами человека* понимают признанные и закрепленные в законодательстве права индивида, обеспечивающие удовлетворение разнообразных потребностей человека при взаимодействии с природой.⁸¹

По уровню правового регулирования эти права подразделяются на основные и иные права в области взаимодействия человек – природа.

Основные (фундаментальные) права человека определены международно-правовыми документами. В соответствии со ст. 15 Конституции РФ они являются составной частью законодательства России. Ю.С. Шемшученко (1989)⁸² считал, что исторические корни этого института и права на благоприятную окружающую среду содержатся в Уставе ООН (1945), где был зафиксирован принцип осуществления международного сотрудничества на основе уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии (ст. 1, п. 3).⁸³ После Декларации прав человека (1948) следующим документом Шемшученко называет Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах⁸⁴ и Международный пакт о гражданских и политических правах⁸⁵.

В первом принципе принятой Декларации по окружающей среде на Стокгольмской конференции ООН (1972) записано: «Человек имеет право на благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь, и несет главную ответственность за охрану и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений»⁸⁶.

Для обозначения рассматриваемого права ученые с 80-х годов XX века используют понятие «право на благоприятную окружающую среду»

В Конституции России обозначены следующие *виды экологических прав человека*:

1) владение, пользование и распоряжение землей и другими ресурсами, осуществляемое собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ст. 36);

2) право каждого гражданина на благоприятную ОС (ст. 29);

3) использование и охрана земли и других природных ресурсов в РФ как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9);

4) финансирование федеральных программ охраны и укрепления здоровья населения, поощрение деятельности, способствующей экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию (ст. 41);

⁸¹ Бринчук М.М. Указ. соч. С. 131.

⁸² Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии. Киев, 1989. С. 11.

⁸³ Международное публичное право: Сборник документов. М., 1996. Т. 1. С. 252-260.

⁸⁴ Там же. С. 464-470.

⁸⁵ Там же. С. 483-485.

⁸⁶ Действующее международное право. М., 1997. Т. 3. С. 682-687.

5) право граждан на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением;

6) право каждого на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены (ст. 37);

7) обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58).

Полный перечень прав человека дается в гл. 2 Конституции. В соответствии с ч. 2 ст. 17 основные экологические права относятся к неотчуждаемым, естественным правам человека, получаемыми с момента рождения.

К иным экологическим правам в области ООС, природопользования и обеспечения экологической безопасности относятся права, установленные в законах и иных нормативно-правовых актах РФ и ее субъектов. К числу важнейших относятся федеральные законы: «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «Об охране окружающей среды», «О недрах», «О безопасности», «О животном мире», Водный кодекс, «Об экологической экспертизе», «О радиационной безопасности населения», Лесной кодекс, «Об уничтожении химического оружия», «Об охране атмосферного воздуха» и др.

Закон ООС (ч. 1 ст. 11) закрепил *право граждан* на благоприятную ОС, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию о состоянии ОС и на возмещение вреда ОС. Частью 2 (ст. 11) гражданам представлено *право*:

- создавать общественные объединения, фонды и иные некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в области ООС;

- направлять обращения в ОИВ РФ, ОИВ субъектов РФ, ОМС, иные организации и должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии ОС в местах своего проживания, мерах по ее охране;

- принимать участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, сборе подписей под петициями, референдумах по вопросам ООС и в иных не противоречащих законодательству РФ акциях;

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

- оказывать содействие органам государственной власти РФ, органам государственной власти субъектов РФ, ОМС в решении вопросов ООС;

- обращаться в органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и иные организации с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, касающимся ООС, негативного воздействия на ОС, и получать своевременные и обоснованные ответы;

- предъявлять в суд иски о возмещении вреда ОС;

- осуществлять другие предусмотренные законодательством права.

Вместе с правами граждане имеют и *обязанности*:

- сохранять природу и ОС;
- бережно относиться к природе и природным богатствам;
- соблюдать иные требования законодательства.

Закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» наделил граждан следующими *правами*:

- на благоприятную среду обитания (включая окружающую природную среду, условия труда, проживания, быта, отдыха, воспитания и обучения, питания, потребляемую или используемую продукцию народного хозяйства), факторы которой не должны оказывать опасного и вредного влияния на организм человека, настоящего и будущих поколений;

- на своевременное возмещение в полном объеме ущерба от вреда, причиненного здоровью людей в результате нарушений санитарных правил, повлекших за собой возникновение массовых инфекционных и (или) неинфекционных заболеваний;

- при обращении на предприятия и в организации – на получение от них в пределах их компетенции полных и достоверных сведений: а) о состоянии среды обитания и здоровья населения, эпидемиологической обстановке, действующих санитарных правилах; б) о принимаемых мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия и их результатах; в) о качестве выпускаемых товаров народного потребления, в том числе пищевых продуктов, а также питьевой воды;

- непосредственно, или через своего представителя, или через общественные объединения участвовать в разработке, обсуждении и принятии органами государственной власти и управления решений, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Законодательство РФ предусматривает и *иные права*:

- на радиационную безопасность (ст. 22 «О радиационной безопасности населения»), на получение объективной информации от организаций, осуществляющих деятельность с использованием источников ионизирующего излучения (ст. 23), на право доступа на объекты радиационной безопасности (ст. 24), на возмещение вреда, обусловленного облучением сверх установленных пределов доз (ст. 26);

- участие в проведении ГЭЭ и ОЭЭ (ст. 19, 20 ОЭЭ);

- участие в оценке воздействия на окружающую среду (Положение об ОВОС);

- контроль за ходом реализации проектов строительства, реконструкции (ст. 8 «Об основах градостроительства в РФ»);

- пользование недрами (ст. 22 ОН);

- лесопользование (раздел II ЛК);

- водопользование (ст. 38 ВК), приостановление или ограничение водопользования (ст. 41), права и обязанности собственников водных объектов (ст. 39);

- использование животного мира (ОЖМ);
- экологическую безопасность («О радиационной безопасности», «О безопасности», «Об уничтожении химического оружия» и др.);
- охрану здоровья («О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Основы законодательства РФ «Об охране здоровья граждан»);
- безопасность товара (работ, услуг) (ст. 7 «О защите прав потребителя»).

Таким образом, в системе экологических прав граждан можно выделить три основных составляющих:

- 1) право на благоприятную окружающую среду (на охрану ОС);
- 2) право на природопользование;
- 3) право на экологическую безопасность.

М.М. Бринчук (1998) дал определение экологических прав человека как «признанных и закрепленных в законодательстве прав индивида, обеспечивающих удовлетворение разнообразных потребностей человека при взаимодействии с природой»⁸⁷

3.3. Право на благоприятную окружающую среду. Охрана окружающей среды

Это право, как и право на жизнь, – *естественное право человека* (ст. 20 Конституции). Право на жизнь связано с качеством окружающей среды (среды обитания человека).

В той части, в какой право на жизнь связано с ООС, оно регулируется природоохранным законодательством. Право на жизнь объективно будет обеспечиваться и защищаться посредством реализации и защиты прав граждан на благоприятную ОС.

Субъектами права на благоприятную ОС являются граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие в РФ. Право граждан на здоровую и благоприятную ОС содержится в главе III (ст. 11) закона РФ «Об охране окружающей среды» (см. раздел 1.4).

Удовлетворение экономических и экологических интересов человека обеспечивается путем установления нормативов допустимого изъятия (лимитов) компонентов ОС (ст. 26). Лимиты на природопользование – это не только установленные предприятиям-природопользователям объемы предельного использования (изъятия) природных ресурсов, но и объемы выбросов, сбросов, размещение отходов. Конкретные предельные нормы природопользования устанавливаются при выдаче лицензии. Так, лицензия на комплексное природопользование – документ, устанавливающий экологические требования, ограничения, предельные объемы использования природных ресурсов и загрязнения ОС, условия природопользования для предприятий (Временное положение о порядке выдачи лицензий на комплексное природопользование, утв. приказом Минприроды РФ от 23.12.93 г. № 273, ст. 30 ООС).

⁸⁷ Бринчук М.М. Указ. соч. С. 131.

Удовлетворение лечебных потребностей человека происходит посредством признания территории лечебно-оздоровительной местностью или курортом. Курортными и лечебно-оздоровительными зонами признаются особо охраняемые территории и участки водного пространства, обладающие природными лечебными свойствами, минеральными источниками, климатическими и иными условиями, благоприятными для лечения и профилактики заболеваний. Законодательство о природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах основывается на положениях Конституции РФ и ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» и принимаемых в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов.

Эстетические, научные, учебные и рекреационные экологические потребности удовлетворяются посредством установления особо охраняемых природных территорий. Согласно закону ООС (глава IX) объектами правового регулирования являются (п. 3 ст. 58): государственные природные заповедники, в том числе государственные природные биосферные заповедники, государственные природные заказники, памятники природы, национальные парки, дендрологические парки, природные парки, ботанические сады и иные особо охраняемые территории, природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение. Все они образуют природно-заповедный фонд. Изъятие земель природно-заповедного фонда запрещается, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами (п. 4 ст. 58). Земли в границах территорий, на которых расположены природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение и находящиеся под особой охраной, не подлежат приватизации. ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (14.03.95 г.) регулирует отношения в области организации, охраны и использования ООПТ в целях сохранения уникальных и типичных природных комплексов и объектов, достопримечательных природных образований, объектов растительного и животного мира, их генетического фонда, изучения естественных процессов в биосфере и контроля за изменением ее состояния, экологического воспитания населения.

Закон ООС провозгласил всеобщность, комплексность и непрерывность экологического воспитания и образования (глава XIII). В этой области следует отметить следующие правовые акты: закон РФ «Об образовании» (10.07.92 г.), ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (22.08.96 г.), ПП РФ «О мерах по улучшению экологического образования населения» (03.11.94 г.). В Государственной думе принят головной закон «Об экологическом образовании». Экологическое воспитание и образование способствуют повышению эколого-правовой культуры граждан, служат средствами реализации права на благоприятную ОС.

ОС является благоприятной, если ее состояние отвечает критериям, стандартам и нормативам, установленным в экологическом законодательстве РФ, обладает способностью удовлетворять экономические потребности путем рационального природопользования, имеет устойчивые природно-территориальные комплексы, отличается видовым разнообразием растительного и животного мира и способна удовлетворять экологические потребности человека.

В.В. Петров выделил три формы охраны природы (ОП): «консервацию природной среды (охрана природы в узком смысле слова); организацию рационального использования и воспроизводства ресурсов природы; оздоровление и улучшение естественной среды обитания и деятельности человека (защита, охрана окружающей среды)»⁸⁸. Ю.С. Шемшученко включал в понятие ОП следующие формы: «рациональное природопользование, сохранение в неприкосновенности заповедных территорий; восстановление производительных сил природы»⁸⁹. Начиная с середины 90-х годов, понятие формы природоохранной деятельности уступает место термину «формы экологической деятельности».

А.К. Голиченков (1999) выделил следующие формы экологической деятельности, классифицируя их по объектам общественных и правовых отношений, которыми являются «охрана природной среды», человек и иные социальные объекты, «природные ресурсы»: охрана окружающей природной среды (экологический аспект); обеспечение экологической безопасности (социальный аспект); рациональное природопользование (экономический аспект).

Под «заповедной охраной природы», или как ее еще называли, консервативной охраной природы, понималась одна из форм экологической деятельности, с которой началась правовая охрана природы.⁹⁰ В.В. Петров (1980) определял эту форму экологической деятельности, как охрана природы в узком смысле и определял как консервативную охрану редких и достопримечательных объектов, типичных ландшафтов, памятников природы, естественных экологических систем.

В научной литературе (Петров, 1980; Шемшученко, 1984; Бринчук, 1998) часто происходит отождествление терминов «охрана природы» (ОП), «охрана окружающей природной среды» (ООПС) и «охрана окружающей среды» (ООС).

ООПС, как одна из форм экологической деятельности понимается у В.В. Петрова (1995) как «система мероприятий по сохранению и воспроизводству действующих экологических сообществ, многообразия растительного и живот-

⁸⁸ Петров В.В. Правовая охрана природы: учебник. М., 1980. С. 6-7.

⁸⁹ Шемшученко Ю.С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. Киев, 1976. С. 22-23.

⁹⁰ См. Тимошенко А.С. О понятии и содержании права окружающей среды // Вест. Моск. ун-та. Сер. 11. право. 1987. № 5. С. 47; Петров В.В. Экологическое право: Учебник. М., 1995. С. 13; Правовая охрана природы в СССР: Учебное пособие. М., 1976. С. 6; Колбасов О.С. Советское законодательство об охране природы за 40 лет // Правоведение. 1858. № 1. с. 37-38; Казанцев Н.Д., Колотинская Е.Н. Правовая охрана природы в СССР: Учебное пособие. М., 1962. С. 16; Полянская Г.Н. Понятие охраны природы и природоохранное законодательство // Советское государство и право. 1975. № 9. С. 69-76; Петров В.В. Правовая охрана природы: Учебник. М., 1980. С. 6-7.

ного мира во имя живущих и будущих поколений людей».⁹¹ С.А. Боголюбов (1998) рассматривает ООС через ее задачи. Которые заключаются «в обеспечении реальных гарантий прав человека и гражданина на здоровую и благоприятную для жизни ОС, экологических условий для жизни, труда и отдыха населения»⁹².

В научной литературе понимание правовой ОП и правовой ООС сводится к содержанию ОП и ООС.⁹³ Ю.С. Шемшученко (1976, 1984) дает определение правовой ООС, как системы государственных и общественных мер по управлению целесообразной организацией этой среды, сохранению природного комплекса и рационального использования природных ресурсов с целью непрерывного развития народного хозяйства страны и на этой основе максимально полного удовлетворения материальных и духовных потребностей человека.

3.4. *Право природопользования, его виды, формы, основания возникновения и прекращения*

Природопользование – сфера общественно-производственной деятельности, направленной на удовлетворение потребностей человечества с помощью природных богатств⁹⁴. Различают две формы природопользования:

1. *Рациональное природопользование* – сознательно регулируемая, целенаправленная (в т. ч. природоохранная) деятельность, обеспечивающая возрастающие потребности общества путем всемерной интенсификации использования природных ресурсов, сохранение природных богатств в интересах будущих поколений и равновесие между экономическим развитием общества и устойчивостью ОС, сохранение здоровья людей, охрану и восстановление эстетических свойств ландшафтов и др. Рациональное природопользование включает охрану природы, рациональное освоение и преобразование природы.

2. *Нерациональное природопользование* приводит к снижению качества, растрате, истощению природных ресурсов, восстановительных сил природы, ухудшению, прежде всего загрязнению, ОС.

Под понятием «рациональное использованием природных ресурсов» в юридической литературе чаще всего понимается «рациональное природопользование». Рациональное природопользование является одним из основных принципов экологического права.

Природопользование – научное направление, изучающее общие принципы рационального использования природных ресурсов, в т. ч. анализ антропогенных воздействий на природу и их последствий для человека.

В юридическом смысле «природопользование» – понятие собирательное, объединяющее его различные формы, виды, их подвиды. Природопользование

⁹¹ Указ. соч. С. 48.

⁹² Указ. соч. С. 54.

⁹³ Ефимова Е.И. Развитие эколого-правовой терминологии в эколого-правовых исследованиях // Экологическое право. 2004. № 1. С. 4.

⁹⁴ Географический энциклопедический словарь... С.246.

основывается прежде всего на отношениях собственности, существующих между людьми по поводу природных благ. Это в первую очередь производственно-хозяйственные отношения. Экологическое право занимается изучением реализации права природопользования в различных его формах и в пределах, в которых природопользование воздействует на природу, а также изучением природоохранительных мер.⁹⁵

Природопользование является институтом экологического права как отрасли права, науки и законодательства, включая поресурсное законодательство.⁹⁶

Право природопользования – система норм и правил, установленных экологическим законодательством, обуславливающих деятельность физических и юридических лиц по использованию природных условий и ресурсов, для удовлетворения экономических, экологических и других потребностей человека. Право природопользования характеризуется с различных сторон:

1. Объективной – совокупности нормативно-правовых актов и правовых норм природопользования (правовой институт).
2. Субъективной – совокупности прав и обязанностей субъектов природопользования (правомочие природопользователя).
3. Правоотношения – механизма реализации объективного и субъективного права природопользования.

Основными классифицирующими признаками видов права природопользования являются различия по целям использования природных объектов и по субъектам права природопользования, это учитывает:

1. Неотъемлемость естественного права человека на благоприятную окружающую природную среду – право общего природопользования.
2. Разрешительность природопользования – т. е. необходимость специального особого разрешения (лицензии) СУГО.
3. Объект природы – по которому право природопользования подразделяют на виды: землепользование, недропользование, водопользование, пользование атмосферным воздухом, лесопользование, пользование растительным и животным миром.
4. Цель природопользования – согласно которой виды природопользования определяются природно-ресурсным законодательством с учетом специфики ресурса и удовлетворяемых им общественных потребностей. Земельный кодекс РФ (ст. 7) выделяет земли (виды землепользования):

- 1) сельскохозяйственного назначения;
- 2) поселений;
- 3) промышленности, транспорта, энергетики, связи, радиовещания, телевидения, информатики, для обеспечения космической деятельности, обороны, безопасности и иного специального назначения;
- 4) особо охраняемых территорий и объектов;

⁹⁵ Петров В.В. Экологическое право России. С. 143.

⁹⁶ Экологическое право России. С. 63.

- 5) лесного фонда;
- 6) водного фонда;
- 7) запаса.

Так, в Водном кодексе указано семнадцать целей использования водных объектов (ст. 11). Законом «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 14) установлено разрешение на выброс вредных (загрязняющих) веществ. В соответствии со ст. 6 ФЗ «О недрах» недра предоставляются в пользование для: регионального геологического изучения; геологического изучения (поиск и оценка месторождения; разведка и добыча полезных ископаемых; строительство и эксплуатация подземных сооружений; образование особо охраняемых геологических объектов; сбор геологических коллекционных материалов);

5. Способ (условие) природопользования – когда различают право природопользования, осуществляемое с изъятием и без изъятия природного ресурса из окружающей природной среды. Так, водное законодательство предусматривает особое водопользование, которое предоставляется для обеспечения нужд обороны, федеральных энергетических систем, транспорта, иных государственных и муниципальных нужд по решению правительства РФ для водных объектов федеральной собственности и органов исполнительной власти субъектов для водных объектов, находящихся в собственности субъектов.

6. Обеспечение минимально возможного экологически отрицательного антропогенного воздействия при использовании природных объектов – для этого используют понятие «право комплексного природопользования». Для этого законодательством предусмотрена лицензия (ст. 31 ООС).

7. Осуществление права природопользователя быть собственником индивидуально обособленного природного объекта, принадлежащего ему на титуле права собственности, – представляет непосредственный вид природопользования.

8. Осуществление права природопользования несобственником природного объекта – на основании предоставления его в пользование право природопользования является производным от собственности (опосредованным, зависимым).

9. Предоставление собственником в пользование индивидуализированного природного объекта – первичный вид права природопользования. Предоставление этого объекта несобственником-пользователем – вторичный вид права природопользования.

10. Срочность (время) – может быть бессрочным (постоянным) или временным (долгосрочным или краткосрочным).

11. Субъект права природопользования – это граждане, обладающие общей правоспособностью и дееспособностью в области природопользования, юридические лица, обладающие общей правоспособностью и дееспособностью в области природопользования, и юридические лица, обладающие специальной правоспособностью (наличие лицензии) и дееспособностью.

Виды права природопользования, в свою очередь, подразделяются на подвиды. Так, в праве землепользования сложились три установленные законодательством формы прав граждан и юридических лиц:

- 1) основанная на предоставлении (приобретении) права частной, общей долевой или общей совместной собственности на землю;
- 2) основанная на предоставлении земли в пользование;
- 3) основанная на передаче земли в аренду.

В земельном праве различают множество разновидностей права землепользования: сельскохозяйственное, крестьянских (фермерских) хозяйств, населенных пунктов и т. п.

Объектом права природопользования являются, как правило, природные ресурсы. Одновременно ими могут быть и природные объекты (водный объект обособленного водопользования, земельный участок и др.).

Участки территории, на которых располагаются объекты специального природопользования, имеют два способа обособления (выделения):

- физическое, заключающееся в выделении, предоставлении территории (акватории) в натуре;
- юридическое, означающее придание определенного статуса объекту специального природопользования.

Право природопользования можно оценить:

- 1) как правовой институт, который определяется нормами, устанавливающими процедуру предоставления природного ресурса (объекта) в пользование, права и обязанности пользователей. Процедура предоставления имеет две формы: лицензии и договора;
- 2) как правоотношение, которое определяется совокупностью прав и обязанностей его субъектов;
- 3) как конкретное правомочие природопользователя, состоящего в соответствующих правах (правомочиях) субъекта права природопользования.

Содержание права природопользования понимается как совокупность основанных на законе и взаимосвязанных между собой правомочий владения и пользования природными объектами, которыми наделяют в установленном порядке граждан и юридических лиц.⁹⁷

Правомочие владения служит предпосылкой осуществления любого природопользования. Формами его проявления является право на установление порядка пользования природным объектом другими лицами.

Правомочие природопользования состоит в правах и обязанностях пользователя. Объем и состав этих прав и обязанностей обусловлены видом природного ресурса (объекта), целью использования, статусом субъектов права природопользования.

Обязанности субъектов права природопользования относятся к двум основным видам:

⁹⁷ Бринчук М.М. Указ. соч. С. 216.

- позитивные обязанности предписывают совершать определенные действия (использовать согласно лицензии, осуществлять природоохранные мероприятия и т. п.);

- негативные обязанности заключены в запрещении каких-либо действий (нерациональное использование, загрязнение, истощение и т. п.).

Права и обязанности подразделяются:

- на общие, предназначенные для удовлетворения потребностей граждан-несобственников природных объектов;

- специальные, предназначенные для владельцев и пользователей обособленных природных объектов.

Общими обязанностями природопользователей является несоблюдение нарушений законодательства, прав и законных интересов других природопользователей, пользование природными ресурсами (объектами) в соответствии с установленными правилами и нормами. Все физические и юридические лица обязаны выполнять требования по ООС, рациональному природопользованию, обеспечению экологической безопасности.

Общей обязанностью природопользователей является выполнение предписаний, заключений, постановлений и иных законных решений органов государственной власти, ОМС, СУГО в области охраны природы.

Специальные права природопользователей устанавливаются природно-ресурсным законодательством в зависимости от вида природопользования, целей и использования природного ресурса (объекта) и субъекта права природопользования.

Согласно ст. 8 ВК физические и юридические лица приобретают право пользования поверхностными водными объектами по основаниям и в порядке предусмотренным водным законодательством. Предоставление водных объектов в пользование осуществляется на основании договора водопользования или решения о предоставлении водного объекта в пользование (ст. 11). Принудительное прекращение права пользования водным объектом по решению суда является (ч. 3 ст. 10):

1) нецелевое использование объекта;

2) использование водного объекта с нарушением законодательства;

3) неиспользование водного объекта в установленные договором водопользования или решения о предоставлении водного объекта в пользование сроки.

Принудительное прекращение права пользования водными объектами в случаях возникновения необходимости для государственных или муниципальных нужд осуществляется ОИВ и ОМС в пределах их компетенции (ч. 4 ст. 10). При прекращении права пользования водным объектом водопользователь обязан:

1) прекратить в установленный срок использование водного объекта;

2) обеспечить консервацию или ликвидацию гидротехнических и иных сооружений, расположенных на водных объектах, осуществить природоохранные мероприятия, связанные с прекращением использования водного объекта.

Права и обязанности землепользователей определены ЗК РФ (глава VI), лесопользователей – ЛК РФ (ст. 82, 83, 90, 94), недропользователей – ФЗ ОН (ст. 22), пользователей объектами животного мира – ФЗ ОЖМ (ст. 40).

Основаниями возникновения права природопользования признаются лишь правомерные юридические факты (действия). Предоставление права природопользования производится на основании закона, с проведением необходимых согласований и оформлением документов.

Право землепользования возникает на основании предоставления земельных участков в пользование СУГО в области землепользования, органом исполнительной власти либо первичным землепользователем. Право частной собственности на землю закреплено в Конституции РФ (ст. 9, 36).

Со дня введения в действие Земельного кодекса РФ начала действовать ст. 17 Гражданского кодекса РФ (ГК). В настоящее время согласно ст. 261 ГК РФ собственник земельного участка вправе использовать по своему усмотрению все, что находится над и под поверхностью этого участка, если иное не предусмотрено законодательством и не нарушает прав других лиц. Право собственности на земельный участок распространяется на находящийся на нем поверхностный (почвенный) слой земли, замкнутые поверхностные водоемы, грунтовые воды, находящийся на нем лес и растения. ГК регулирует порядок совершения сделок с землей (купли-продажи, залога, дарения, наследования).

Собственностью граждан и юридических лиц (частной собственностью) являются земельные участки, приобретенные гражданами и юридическими лицами по основаниям, предусмотренным законодательством РФ (ст. 15 ЗК). Земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, могут быть представлены в собственность граждан и юридических лиц, за исключением случаев, предусмотренных законодательством. Иностранцы, 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 РФ в соответствии с федеральными законами.

Законом РФ «О недрах» установлено шесть оснований получения (приобретения) права пользования недрами:

1. Совместное решение СУГО управления государственным фондом недр и ОИВ субъекта РФ по результатам конкурса или аукциона;
2. Решение правительства РФ, принятое по согласованию с ОИВ субъекта РФ, для целей захоронения радиоактивных и токсичных веществ;
3. Решение правительства РФ по результатам конкурса или аукциона для пользования недрами континентального шельфа России;
4. Решение СУГО управления государственным фондом недр, согласованного с ОИВ, для целей геологического изучения недр, добычи полезных ископаемых и т. п. (ст. 6);

5. В порядке переоформления действующих лицензий;

6. В порядке, установленном органами представительной власти субъектов РФ, для пользования участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых или имеющими местное значение, а также для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Водные объекты находятся в собственности РФ, за исключением прудов, обводненных карьеров, расположенных в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту РФ, муниципальному образованию, ФЛ, ЮЛ и находятся соответственно в их собственности (ст. 8 ВК). Данные водные объекты могут отчуждаться в соответствии с гражданским и земельным законодательством. Законом установлены два вида водопользования (ст. 38): совместное и обособленное. Права пользования водными объектами приобретаются на основании договора водопользования или решения о предоставлении водного объекта (гл. 3). Права и обязанности по договору водопользования считаются переданными другому лицу, после регистрации в государственном водном реестре (ч. 4. ст. 19).

Участки лесного фонда предоставляются в аренду на основании решений органов государственной власти субъектов РФ, принимаемых по предоставлению территориальных органов федерального органа управления лесным хозяйством или по результатам лесных конкурсов (ст. 34 ЛК).

По договору аренды участков лесного фонда лесхоз федерального органа управления лесным хозяйством (арендодатель) обязуется предоставить лесопользователю (арендатору) участок лесного фонда за плату на срок от одного года до сорока девяти лет для осуществления одного или нескольких видов лесопользования. Добытые в соответствии с договором аренды лесные ресурсы (продукция) являются собственностью арендатора (ст. 31). Субаренда участков лесного фонда запрещена.

Лесопорубочный билет – документ, дающий право его владельцу на проведение заготовки и вывозки древесины, живицы и второстепенных лесных материалов. Лесопорубочный билет выдается лесхозом, а также лесничеством, имеющим статус юридического лица (ст. 42).

Ордер на мелкий отпуск древесины на корню дает право его владельцу на проведение заготовки и вывозки древесины и второстепенных лесных материалов. Ордер выдается лесничеством на основании данного ему лесопорубочного билета. По ордеру без выписки лесопорубочного билета может производиться отпуск древесины на корню мелкими партиями, в порядке уборки валежника, сухостоя и бурелома, а также второстепенных лесных материалов.

Лесной билет – документ, дающий право его владельцу на проведение побочных лесных пользований, выдается лесничеством на один сезон.

Основанием возникновения права пользования атмосферным воздухом для выброса в него загрязняющих веществ и вредных физических воздействий на атмосферный воздух является разрешение на выброс (предельно допустимый

выброс), выдаваемое СУГО в области охраны атмосферного воздуха (ст. 12 ООАВ).

Основания прекращения права природопользования зависят от формы права собственности на природные ресурсы (объекты). К общим для всех природопользователей основаниям прекращения права природопользования можно отнести:

- изъятие предоставленного в пользование природного объекта для государственных и общественных нужд;
- истечение срока действия разрешительных документов на природопользование;
- возникновение предусмотренных этими документами условий, исключающих дальнейшее осуществление природопользования;
- возникновение непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, проживающих в зоне ведения работ;
- систематические (более двух раз в год либо неоднократные) нарушения правил пользования природным ресурсом (объектом);
- возникновение чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера;
- неиспользование природного объекта в течение срока, установленного разрешительными документами в предусмотренных объемах;
- ликвидация субъекта хозяйственной деятельности;
- систематическое (более двух раз или с нарушением сроков и иных условий) невнесение установленных платежей за пользование природными объектами.

Природные ресурсы (объекты), находящиеся в частной собственности, могут быть обращены в государственную и муниципальную собственность в случаях:

- обращения взыскания на имущество по обязательствам;
- изъятия для государственных и общественных нужд путем выкупа;
- изъятия природного объекта, используемого с нарушением существующего законодательства;
- перехода наследства государству;
- реквизиции (изъятия) у собственника в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера;
- конфискации (безвозмездного изъятия по решению суда) имущества у собственника в виде санкции за совершение преступления или иного правонарушения. Законом предусмотрена конфискация в административном порядке;
- национализация (обращение в государственную собственность) имущества, находящегося в собственности юридических и физических лиц.

Общие основания прекращения прав собственности определены ст. 15 ГК РФ: отказ собственника от права собственности, отчуждение собственником своего имущества другим лицам, гибель или уничтожение имущества, которое

в силу закона не может принадлежать данному лицу; реквизиция; конфискация; отчуждение имущества в случаях, предусмотренных ст. 235.

Согласно ст. 278 обращение взыскания на земельный участок по обязательствам его собственника допускается только на основании решения суда. В случае принятия решения об изъятии земельного участка государственными органами исполнительной власти РФ и субъектов РФ для государственных и муниципальных нужд допускается выкуп земельного участка у собственников (ст. 279). Собственник земельного участка должен быть уведомлен не позднее чем за год до предстоящего изъятия письменно органом, принявшим решение об изъятии. Ст. 280 определяет права собственника земельного участка, подлежащего изъятию.

Ст. 284 предусматривает изъятие земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства, жилищного или иного строительства и неиспользуемого для соответствующей цели в течение трех лет. По ст. 285 изъятие может производиться в случаях грубого нарушения правил землепользования, ст. 286 устанавливает порядок изъятия земельного участка в связи с его ненадлежащим использованием.

Регламентация защиты прав или оспариваемых прав природопользования включена в поресурсное право. Основными гарантами реализации и защиты прав природопользования являются СУГО в области природопользования, прокуратура, другие правоохранительные органы. Судебную защиту осуществляет суд, арбитражный суд, третейский суд в соответствии с подведомственностью дел.

Эффективное использование природных ресурсов является условием социально-экономического развития РФ. Государственная стратегия природопользования включает в себя:

- совершенствование законодательства в сфере природопользования;
- совершенствование системы органов государственного управления природопользованием;
- внедрение методов экологической оценки хозяйственной и иной деятельности;
- развитие системы природных кадастров;
- разработку системы экологических показателей, обеспечивающих эффективное использование природных ресурсов на основе их рыночной оценки;
- развитие платного природопользования с замещением акцизов рентными платежами;
- создание целевых фондов по охране и воспроизводству природных ресурсов;
- внедрение системы страхования и аудита в природопользовании;
- дальнейшее развитие экологического мониторинга и контроля.

Экономически эффективное и экологически безопасное природопользование с соблюдением баланса федеральных, региональных и местных интересов не может осуществляться без комплексного системного подхода к регулированию использования природных ресурсов с учетом их охраны и воспроизводства.

3.5. *Право экологической безопасности*

Одной из основных потребностей человека является потребность в безопасности, удовлетворение которой предполагает как деятельность самого человека по ее самообеспечению средствами, не запрещенными законом, так и создание и функционирование системы государственного обеспечения безопасности.

Безопасность – состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

Правовые основы обеспечения безопасности личности, общества и государства, система безопасности и ее основные функции, порядок организации и финансирования органов обеспечения безопасности, а также контроля и надзора за законностью их деятельности установлены ФЗ «О безопасности (в ред. от 25.12.92 № 4235-1, УП РФ от 24.12.93 № 2288, Федеральных законов от 25.07.02 № 116-ФЗ, от 07.03.05 № 15-ФЗ, от 25.07.06 № 128-ФЗ, от 02.03.07 № 24-ФЗ и др.).

В предмет экологического права наряду с отношениями по охране окружающей среды и природопользованию включаются отношения по обеспечению экологической безопасности человека, общества, государства. В соответствии со ст. 72 Конституции РФ охрана окружающей среды, природопользование и обеспечение экологической безопасности (ЭБ) отнесены к совместному ведению федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ. Это положение нашло отражение в Федеративном договоре (31.03.92 г.) и договорах о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами власти субъектов РФ.

С 1992 г. реализуется федеральная программа «Экологическая безопасность России». Создаются подразделения по обеспечению экологической безопасности (в составе Совета Безопасности при Президенте РФ, МПР России, МЧС России).

Под *экологической безопасностью* понимается состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества, ОС от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду. Согласно ст. 3 ФЗ «О безопасности», «обеспечение ЭБ – система действий по предотвращению возникновения, развития экологически опасных ситуаций и ликвидации их последствий, включая отдаленные». А.К. Голиченков (2001) определяет ЭБ как «состояние защищенности социальных, экономических, экологических прав и законных интересов граждан; материальных, культурных и иных ценностей общества и государства; экономических и иных интересов предприятий, организаций, учреждений и предпринимателей от вредного воздействия неблагоприятных факторов ОПС, вызванных антропогенным воздействием на нее, а также последствий экологических аварий и катастроф.⁹⁸ М.М. Бринчук (1998) рассматривает ЭБ как «один их основных принципов природо-

⁹⁸ Голиченков А.К. Материалы для поступающих в аспирантуру в 2000 году: Словарь. М., 2001. С. 75.

пользования и ООС»⁹⁹. Другими словами он утверждает, что «обеспечение экологической безопасности» – это «охрана окружающей среды».

Правовые средства обеспечения безопасности ОС, по сути, будут такими же, как средства обеспечения охраны ОС и рационального природопользования (см. разделы 3.3 и 3.4 данного пособия).

Объектами обеспечения экологической безопасности являются:

- человек (его право на благоприятную окружающую среду);
- общество (совокупность материальных и духовных ценностей, зависящих от состояния ОС);
- природные ресурсы и ОС как основа устойчивого развития общества.

Субъект экологической опасности – юридическое или физическое лицо, деятельность которого создает или может создать экологически опасную ситуацию.

Правовые средства обеспечения экологической безопасности личности, общества (государства) также во многом регулируются в рамках отношений по ООС и природопользования.

В связи с этим предметом права экологической безопасности будут являться общественные (экологические) отношения по разрешению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Согласно ст. 1 ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» чрезвычайная ситуация – это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или ОС, значительные материальные потери и нарушения условий жизнедеятельности людей.

Предупреждение чрезвычайных ситуаций – комплекс мероприятий, проводимых заблаговременно и направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба ОС и материальных потерь в случае их возникновения.

Ликвидация чрезвычайных ситуаций – это аварийно-спасательные и другие неотложные работы, проводимые при возникновении чрезвычайных ситуаций и направленные на спасение жизни и сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба ОС и материальных потерь, а также на локализацию зон чрезвычайных ситуаций, прекращение действия характерных для них опасных факторов.

Чрезвычайным экологическим ситуациям посвящена глава VIII Закона ООС (ст. 57). Ряд законов регулирует отношения по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, по обеспечению безопасности в отдельных сферах хозяйственной и иной деятельности, отдельных видов безопасности:

⁹⁹ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): учебник. М., 1998. С. 70.

ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21.12.94 г.;

ФЗ «О пожарной безопасности» от 21.12.94 г.;

ФЗ «Об использовании атомной энергии» от 21.11.95 г.;

ФЗ «О безопасности дорожного движения» от 10.12.95 г.;

ФЗ «О радиационной безопасности населения» от 09.01.96 г.;

ФЗ «О финансировании особо радиационно-опасных и ядерно-опасных производств и объектов» от 03.04.96 г.;

ФЗ «Об уничтожении химического оружия» от 02.05.97 г.;

ФЗ «О промышленной безопасности опасных промышленных объектов» от 21.07.97 г.;

ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» от 21.07.97 г. № 117-ФЗ;

ФЗ «Об отходах производства и потребления» от 24.06.98 г. № 89-ФЗ;

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

К подзаконным актам в области обеспечения экологической безопасности относятся:

ПП РФ «О порядке сбора и обмена в РФ информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 24.03.97 г.;

ПП РФ «Об организации государственного надзора за безопасностью гидротехнических сооружений» от 15.11.97 г.;

ПП РФ «О сроках декларирования промышленной безопасности действующих опасных производственных объектов» от 2.02.98 г.;

ПП РФ «Об утверждении Правил регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов» от 24.11.98 г.;

ПП РФ «Об утверждении Положения о предоставлении информации о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении и чрезвычайных ситуациях техногенного характера, которые оказали, оказывают, могут оказать негативное воздействие на окружающую среду» от 14.02.00 г.;

ПП РФ «Об утверждении Положения о государственном учете вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников» от 21.04.00 г.;

ПП РФ «О порядке ведения государственного кадастра отходов и проведения паспортизации опасных отходов» от 26.10.00 г.;

ПП РФ «О совершенствовании деятельности по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на подводных потенциально опасных объектах» от 28.06.01 г.;

ПП РФ «О порядке организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории РФ» от 15.04.02 г.;

ПП РФ «Об утверждении Положения о разграничении полномочий федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения биологической и химической безопасности РФ» от 16.05.05 г.

Большое количество нормативных актов издается по линии СУГО (Ростехнадзор, МЧС и др.). Назовем лишь два из них:

«Положение о порядке проверки знаний правил, норм и инструкций по безопасности у руководящих работников и специалистов предприятий, организаций и объектов, подконтрольных Госгортехнадзору России», утв. Госгортехнадзором России 19.05.93 г.;

«Положение о порядке выдачи специальных разрешений (лицензий) на виды деятельности, связанные с повышенной опасностью производств (объектов) и работ, а также с обеспечением безопасности при пользовании недрами», утв. Госгортехнадзором России 03.07.93 г.

Направленность дальнейшего развития законодательства в сфере обеспечения экологической безопасности в значительной мере обусловлена тесной связью различных видов безопасности и пересечением разных видов деятельности. В частности, обеспечение ядерной и радиационной безопасности способствует соблюдению экологической безопасности. С точки зрения ее обеспечения решается также проблема энергетической безопасности (имеется в виду рациональное использование топливных ресурсов и обеспечения экономической безопасности государства).

Следует признать, «что экологическая безопасность представляет собой состояние защищенности человека от воздействия негативных факторов природной среды».¹⁰⁰ Она является составной частью безопасности граждан России, мирового сообщества и обладает приоритетом при планировании и осуществлении любой деятельности, любых субъектов экологической опасности независимо от форм собственности и определяется как «система мер, устраняющих угрозу массовой гибели людей в результате такого неблагоприятного антропогенного изменения природной среды... при котором человек как биологический вид лишается возможности существовать».¹⁰¹

3.6. Право экологического пользования

Термин «*право экологического пользования*» неоднозначен, при его определении следует учесть три составляющие:

1. Право экологического пользования как совокупность норм, закрепленных в экологическом законодательстве, представляет собой институт экологического права. В юридической литературе данное понятие именуют как «право экологического пользования в объективном смысле». Экологические нормы, заключенные в законодательстве, являются обязательными для всех субъектов права экологического пользования.

2. Право экологического пользования как совокупность прав и обязанностей экологических пользователей. Право экологического пользования в «субъективном смысле». Так, при землепользовании землепользователи вправе использовать земельный уча-

¹⁰⁰ Виноградов В.П. Обеспечение прокурорского надзора экологической безопасности на территории волжского бассейна. М., 2000. С. 13.

¹⁰¹ Колбасов О.С. Концепция экологической безопасности // Сов. гос. и право. 1988. № 14. С. 15.

сток для добычи общераспространенных полезных ископаемых для удовлетворения своих нужд, однако не обязаны это делать.

3. Право экологопользования как механизм реализации субъективных правомочий экологопользователей. Так, право специального экологопользования наступает в результате получения лицензии на природопользование, заключения договора и др.

ФЗ ООС содержит главные *принципы экологопользования*:

- предотвращения экологического ущерба – каждый хозяйствующий субъект, деятельность которого оказывает воздействие на ОС, обязан заранее предпринять необходимые меры для предотвращения или уменьшения экологического ущерба;

- замены – если хозяйственная и иная деятельность оказывает неблагоприятное воздействие на здоровье человека, приводит к разрушению и деградации ОС, истощению природных ресурсов, то она должна быть заменена другой с меньшим экологическим ущербом, даже если ее реализация имеет более высокую стоимость;

- сохранения биологического разнообразия – хозяйственная деятельность не должна изменять сложившееся биологическое разнообразие;

- сохранения качества природных ресурсов, которое должно поддерживаться на уровне, не вызывающем возникновения угрозы здоровья человека и деградации ОС;

- разрешительности природопользования, при котором любая хозяйственная и иная деятельность должна осуществляться на основе специального разрешения (лицензии);

- платности природопользования, при котором каждый природопользователь обязан платить за использование природных ресурсов и неблагоприятное воздействие на ОС;

- доступности информации о состоянии ОС, которая не является государственной, коммерческой и иной охраняемой законом тайной;

- участия граждан и общественных объединений в подготовке и принятии решений, связанных с экологическими и иными последствиями при их реализации.

Таким образом, право экологопользования не что иное, как право на охрану ОС, природопользование и обеспечение экологической безопасности. В соответствии с основными принципами экологопользования при ведении хозяйственной и иной деятельности экологопользователи *обязаны*:

- вести хозяйственную или иную деятельность в соответствии с текущим экологическим законодательством;

- проектировать, размещать, строить и реконструировать хозяйственные и иные объекты с учетом требований охраны природы, рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности;

- разрабатывать и выполнять природоохранные мероприятия и программы при строительстве, реконструкции и эксплуатации хозяйственных и иных объектов;
- осуществлять меры по обеспечению радиационной безопасности населения и ОС;
- иметь необходимое оборудование и средства контроля уровня воздействия на ОС;
- соблюдать технику безопасности ведения работ, обеспечивать надежную и эффективную работу оборудования, очистных сооружений, установок и средств контроля по обезвреживанию и утилизации отходов;
- в соответствии с законодательством осуществлять плату за пользование природными ресурсами и загрязнением ОС;
- вести экологическую документацию, предоставлять статистическую отчетность в установленном законодательством порядке;
- по запросам СУГО, общественных организаций, СМИ и граждан, а также в случаях технологических и природных чрезвычайных ситуаций давать своевременную и достоверную информацию о состоянии ОС;
- проходить государственную экологическую экспертизу при ведении хозяйственной, коммерческой и иной деятельности.

Вместе с обязанностями для экологопользователей устанавливаются **запреты**:

- на хозяйственную и иную деятельность, экологические последствия которой непредсказуемы;
- инвестирование, разработку и реализацию проектов развития хозяйственной и иной деятельности, связанных с нарушением экологического законодательства и требований охраны природы;
- хозяйственную и иную деятельность на землях природоохранного, рекреационного, оздоровительного и историко-культурного назначения, противоречащую их целевому назначению или причиняющую вред особо охраняемым территориям и объектам;
- ввоз особо опасных отходов производства и потребления, включая радиоактивные, для переработки, складирования, захоронения и утилизации на территорию РФ вопреки существующему порядку;
- выброс (сброс) вредных веществ и размещение отходов с превышением нормативов воздействия на ОС, без разрешения СУГО в области экологопользования;
- использование природных ресурсов и объектов с нарушениями установленного законом порядка и т. п.

По мнению Б.В. Ерофеева (1998), экологопользование отличается от природопользования тем, что в природопользовании господствует экономический (хозяйственный) интерес, а в экологопользовании – интерес максимальной сохранности ОС, сохранения экологических связей в экосистеме и обеспечения ее

целостности. Экологопользование преследует экономические цели, в целях сохранения взаимосвязей общества и природы.

В отличие от «права природопользования», определенного как «установленный законом порядок использования природных ресурсов для удовлетворения экономических потребностей народного хозяйства и граждан», «право экологопользования» следует определить как «институт экологического права, регулирующий правомочия экологопользователей через правоотношения собственности в зависимости от видов и состояния природных объектов с учетом их экологических взаимосвязей, экологической системы России, планетарной экологической системы и взаимодействия субъектов экологических правоотношений»¹⁰².

В общем виде **объектом экологопользования** является природа. В законодательстве объекты права экологопользования определены как объекты природопользования (землепользования, водопользования и т. п.), т. е. это, как правило, природные ресурсы. Характеристика объектов права природопользования специфична применительно к видам природопользования. Объектами права специального природопользования являются индивидуализированные природные объекты, имеющие определенные границы. Применительно к праву общего природопользования обособление (выделение территории) законодательством не предусмотрено. Объекты природы, служащие для удовлетворения экономических потребностей общества, являются объектами права природопользования.

Однако пользование материализованным объектом природы неизбежно влечет за собой пользование всеми его экосвязями в ОС. Таким образом, когда речь идет о комплексном использовании объекта природы для удовлетворения экономических, экологических и других социальных потребностей, мы вправе говорить о экологопользовании. Так, правом природопользования не предусмотрено пользование ландшафтом, однако не возбраняется использование его свойства для удовлетворения экологических, эстетических и других целей. В этом случае любая деятельность, не запрещенная законом, не приводящая к ухудшению благоприятного состояния ОС, не влекущая ухудшения природных ресурсов и не влекущая возникновение экологической опасности будет правомерным экологопользованием.

Субъектами права экологопользования могут быть граждане РФ, юридические и физические лица, в том числе иностранные граждане и лица без гражданства. Для установления статуса субъекта правоотношений необходимы два юридических аспекта:

1. Наличие экологической правоспособности субъектов, что отражено в специальных нормативно-правовых актах. Полная дееспособность наступает при достижении физическим лицом восемнадцатилетнего возраста. Для юридических лиц РФ законом определена полная экологическая правоспособность, для иностранных – частичная.

¹⁰² Ерофеев Б.В. Указ. соч. С. 216-217.

2. Реализация экологической правоспособности в установленном законом порядке. Нарушение процедуры предоставления природного объекта в пользование влечет прекращение права экологического пользования.

Статус экологического пользователя возникает после решения СУГО об отводе объекта в пользование и реализации этого решения в натуре. Содержание права экологического пользования имеет два аспекта или правомочия:

1. Права владения, состоящего: а) из ограничения предоставленного в пользование объекта (правоотношение по обеспечению защиты прав пользователя); б) права на внутрихозяйственную организацию территории представленного в пользование объекта.

2. Права пользования, имеющего тоже два юридических аспекта: а) определенность пределов прав пользования; б) соблюдение правовой процедуры пользования объектом (правил хозяйственной и иной эксплуатации).

Возникновение права экологического пользования имеет ряд *оснований*:

1. Предоставление СУГО природного объекта в собственность, пользование или аренду;

2. Заключение договора аренды объекта.

3. Участие земли в гражданском обороте (сделках купли-продажи, аренды, мены, ипотеки, залога и т. п.) приводит к возникновению права землепользования.

4. Получение права на недвижимость (строение, сооружение, здание) влечет за собой переход права на земельный участок, если иное не предусмотрено законодательством.

Изменение права экологического пользования происходит:

1. В результате замены одного природного объекта другим при изъятии первого для государственных или муниципальных и общественных нужд.

2. Вследствие изменения правового статуса используемого природного объекта. Например, придание статуса памятника природы органом исполнительной государственной или муниципальной власти приводит к изменению права экологического пользования в пределах зоны охраны памятника природы.

3. В случае изменения экологического состояния используемого объекта (загрязнения, деградации и т. п.), вследствие чего происходит изменение режима пользования (хозяйственной и иной деятельности).

4. В случаях, предусмотренных законодательством. Права экологического пользования могут быть ограничены в государственных, муниципальных, общественных интересах, а также в интересах других экологических пользователей. Ст. 36 Конституции устанавливает: «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».

Поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, являются водными объектами общего пользования, то есть общедоступными водными объектами (ч. 1 ст. 6 ВК). Каждый гра-

жданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд (ч. 2 ст. 6). Использование водных объектов общего пользования осуществляется в соответствии с правилами охраны жизни людей на водных объектах, утверждаемыми в порядке определяемом правительством (ч. 3 ст. 6). Наводных объектах общего пользования могут быть запрещены забор (изъятие) водных ресурсов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, купание, использование маломерных судов, водных мотоциклов и других технических средств, предназначенных для отдыха на водных объектах, водопой, а также установлены иные запреты в случаях, предусмотренных законодательством РФ и законодательством субъектов РФ.

Ст. 54 ЗК РФ предусматривает, что права землепользователей и арендаторов могут быть ограничены в интересах других экологопользователей, а также в случаях, предусмотренных законодательством. Ст. 8 ОН предполагает, что пользование отдельными участками недр может быть ограничено или запрещено в целях обеспечения национальной безопасности и ООС.

Прекращение права экологопользования возникает по основаниям:

- добровольного отказа от пользования, владения;
- прекращения деятельности экологопользователя;
- изъятия природного объекта для государственных, муниципальных и общественных нужд;
- истечения сроков пользования природным объектом;
- нарушения условия договора, лицензии;
- возникновения чрезвычайной ситуации техногенного или природного характера и др.

Глава 4. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОЛОГОПОЛЬЗОВАНИЯ

4.1. Понятие, виды, формы, методы и принципы регулирования экологопользования

Долгое время в России существовало лишь централизованное управление экологопользованием, что свойственно всем государствам с тоталитарным строем. При переходе к рыночной экономике страна вступила в затяжной всеобъемлющий кризис (политический, социальный, экономический и экологический).

Объект правового регулирования – общественные отношения в капиталистических странах развиваются путем регулирования рыночных отношений. Главной целью государственного регулирования в области экологопользования в этом случае является создание экологически сбалансированного рынка. Преимущества в конкурентной борьбе должны получить товары и услуги, имеющие лучшие экологические характеристики.

При переходе к «рынку сверху», как и к «революции сверху», возникают характерные для нашей страны стремления проводить реформы, не завершая их. В соответствии с Конституцией РФ земля и другие природные ресурсы могут принадлежать на праве частной собственности (индивидуальной и общей) физическим и юридическим лицам. Поэтому, казалось бы, логичным было бы все большее вовлечение природных ресурсов и объектов в гражданский оборот. Однако развитие экологического законодательства идет по пути укрепления государственного управления экологопользованием.

Как известно, регулирование есть функция организованных систем, обеспечивающая сохранение их определенной структуры, поддержание режима деятельности, реализацию их программ, целей и задач. В связи с низкой эффективностью государственного управления экологопользования, все острее встает проблема общественного регулирования.

В формируемом правовом механизме экологопользования имеется определенный сдвиг в направлении его демократизации. Так, граждане и общественные организации имеют право на общественный экологический контроль, а также могут принимать участие в рассмотрении вопросов и принятии экологически значимых решений. Например, решение об отводе земли под объекты, затрагивающие интересы населения, принимаются СУГО с учетом мнения граждан через местные референдумы, собрания, сходы (ст. 31 ЗК). В законе «Об экологической экспертизе» предусмотрено право граждан и органов муниципальной власти на проведение общественной экологической экспертизы (ст. 19-25).

Государственное регулирование экологопользования – это организующая и направляющая деятельность законодательной, исполнительной и судебной власти, образующих единый государственный механизм, вырабатывающий управленческие решения, воздействующие на деятельность экологопользователей.

Субъектами регулирования экологопользования являются органы государственной власти Федерации, субъектов РФ, ОМС, СУГО в области экологопользования (СУГО ОЭ), а также общественные организации и объединения, наделенные соответствующими функциями.

Каждый субъект государственного регулирования должен иметь следующие признаки: а) установленную организационную структуру; б) необходимый набор властных полномочий, на основе которых совершаются правовые акты; в) находящееся в его распоряжении или во владении имущество; г) финансовые средства (счет в банке, финансирование из бюджетных и внебюджетных средств).

Между объектом и субъектом регулирования в области экологопользования существуют прямые и обратные связи. Первые выражаются в целеустремленных, организующих деятельность людей властных, волевых решениях, командах, нормативно-правовых актах, исходящих от субъекта, вторые – в информации о выполнении команды объектом управления.

Применительно к объекту регулирования, его содержание – вся совокупность действий по ООС, рациональному природопользованию и обеспечению экологической безопасности. По отношению к субъекту – управленческий процесс (решение).

Частью регулирования в области экологического использования является государственное управление – деятельность государственного аппарата, его организационная работа по обеспечению эффективного функционирования всех соответствующих сфер общественной жизни.

Государственное управление экологического использования имеет несколько направлений:

- 1) социально-экономическое (экономика, финансы, связь и т. п.);
- 2) административно-политическое (внешняя и внутренняя политика, оборона, национальная безопасность и т. п.);
- 3) социально-культурное (образование, наука, культура, здравоохранение, спорт, социальное обеспечение и т. п.).

Управление экологическим использованием осуществляется государственными и муниципальными органами, юридическими лицами, общественными объединениями. Поэтому выделяют следующие **виды управления экологическим использованием** государственное, муниципальное, отраслевое (ведомственное) и общественное. Содержание управления, осуществляемое в рамках каждого вида управления, зависит от задач, выполняемых и решаемых в процессе управления. Для управления экологическим использованием в целом существуют определенные функции (направления) деятельности:

- создание системы органов управления экологическим использованием;
- законодательное нормотворчество;
- распоряжение (управление) экологическим использованием;
- координация деятельности по управлению экологическим использованием;
- планирование использования природных ресурсов и мероприятий по их охране, охране природы и обеспечению экологической безопасности;
- экологическое нормирование;
- экологическая экспертиза;
- экологическое лицензирование;
- экологическая сертификация;
- экологический аудит;
- экологический контроль;
- экологический мониторинг;
- экологический учет и отчетность;
- экологическое воспитание и образование;
- разрешение споров в области экологического использования.

Не все субъекты управления решают данные функции в полном объеме. Так, экологическое нормирование, лицензирование и сертификация – исключительно государственная задача.

В масштабах государства наибольшая ответственность за выполнение экологического законодательства лежит на органах государственного управления экологопользования. Государственное управление – составная часть государственного регулирования, включающего и общественное, в сфере экологопользования. Согласно ст. 10 Конституции РФ государственная власть разделена на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Каждая из них ответственна за выполнение определенных задач в экологопользовании, обладает особыми правовыми и административными средствами их выполнения.

Формы государственного управления зависят от того, как используются правовые механизмы экологического права. Формы управления экологопользования вытекают из форм деятельности государства, таких, как:

- 1) правотворческая – создание нормативно-правовых актов;
- 2) правоприменительная – деятельность по реализации юридических норм;
- 3) правоохранительная – контроль, надзор, привлечение к ответственности, исполнение решений и т. п.

Методы государственного управления подразделяются:

- на административные – собственно управленческие;
- экономические – регулирующие материальную заинтересованность в выполнении экологически значимых решений;
- идеологические – пропаганда, воспитание, обучение в области экологопользования.

Государственное управление экологопользования строится на определенных **принципах**:

1) *законности*, это касается всех государственных органов, должностных лиц и граждан. Законность означает точное и неукоснительное соблюдение в деятельности по регулированию экологопользования всех нормативно-правовых актов. Высший надзор за соблюдением законодательства принадлежит прокуратуре. В случае возникновения споров в применении нормативно-правовых документов окончательное решение остается за судом;

2) *приоритета сохранения благоприятного состояния ОС* и экологической безопасности человека;

3) *комплексного подхода* к управлению экологопользования, обусловленного объективным законом единства природы, взаимосвязью всех происходящих в ней процессов;

4) *плановости* государственного регулирования экологопользования;

5) *сочетания* бассейнового и административно-территориального управления экологопользованием;

6) *разделения* хозяйственно-эксплуатационных и контрольно-надзорных функций управления;

7) *сочетания* государственного управления с местным самоуправлением и деятельностью общественных объединений.

В законодательстве принято различать методы убеждения и принуждения. В управлении экологопользования они конкретизируются в своих специфических

методах: запрещения (ввода в эксплуатацию объектов без выполнения природоохранных мероприятий); приостановления (сброса сточных вод с превышением нормативов качества); изъятия (природного объекта эксплуатируемого с нарушением правил охраны природы) и др.

Отраслевое (ведомственное) управление экологопользования осуществляют министерства, государственные комитеты, федеральные службы, федеральные надзоры в пределах своей отрасли и компетенции. Содержание отраслевого управления определяется спецификой отрасли или сферы деятельности, характером и назначением предприятий, входящих в ее систему, масштабами и видами воздействия на окружающую природную среду. Министерства и ведомства осуществляют государственное управление развитием хозяйственной и иной деятельности, издают нормативно-правовые акты в области экологопользования в соответствии с федеральным экологическим законодательством, несут ответственность за их исполнение. СУГО ОЭ регулируют использование отдельных видов экологопользования, природных ресурсов и объектов, осуществляют государственный контроль в области экологопользования.

Производственное управление экологопользования осуществляется конкретным предприятием (организацией) по выполнению поставленных правовых экологических требований. Каждый хозяйствующий субъект обязан: осуществлять планирование своей деятельности в области экологопользования; вести контроль за воздействием на ОС; вести экологический учет и отчетность; координировать и осуществлять природоохранную деятельность своих подразделений. На крупных предприятиях существуют специальные отделы (службы) по охране природы, на мелких эти задачи возлагают на одного из руководителей. Производственное управление экологопользования регулируется актами конкретного предприятия, которые должны отвечать требованиям экологического законодательства.

Общественное управление в экологопользовании осуществляется общественными объединениями и гражданами. Общественное регулирование выражается в участии граждан и их общественных формирований в подготовке и принятии экологически значимых хозяйственных и иных решений в рамках ОВОС, посредством проведения общественной экологической экспертизы, общественного экологического контроля. Наиболее значимой функцией общественного регулирования является защита экологических прав и интересов самих граждан, в том числе и от незаконных действий государственных органов.

Правовые методы регулирования бывают четырех видов:

1. Обязательное предписание (императив) – точное и неукоснительное исполнение управленческого решения. Так, осуществление авторского надзора за реализацией проектов является обязательным требованием закона во всех случаях хозяйственной и иной деятельности.

2. Рекомендации – состоящие в выполнении решений, в ходе которых можно учитывать местные условия и особенности их выполнения. Так, решения Общественного совета при МПР России носят рекомендательный характер.

3. Санкционирование (ограниченное самоуправление) – когда управленческие решения принимает сам управляемый орган. Юридическую силу приобретают решения, утвержденные СУГО ОЭ. Так, разработка экологических паспортов предприятий, проектов предельно допустимых сбросов (выбросов) возложена на предприятия. Однако они должны быть утверждены органами МПР России.

4. Решение (полное делегирование прав) – предусматривает полное самоуправление органов, таким образом, его решения не нуждаются в дополнительном утверждении. Все СУГО ОЭ наделены соответствующими правами в пределах своей компетенции (ПП РФ «О специально уполномоченных государственных органах РФ в области охраны окружающей природной среды от 22.09.93 г. № 943).

4.2. Система и функции органов государственного управления экологопользования. Органы общей компетенции

Система государственного управления экологопользования имеет свою иерархию – различные государственные органы, их блоки, подсистемы, находящиеся в сложных взаимоотношениях и связанные определенной субординацией и координацией.

Под системой понимают комплекс, некое целое, состоящее из взаимосвязанных и взаимодействующих компонентов, образующих определенное единство. В организации управленческих отношений выделяют два аспекта:

1) *структурный*, когда управленческие отношения направлены на создание системы органов и их составных частей;

2) *функциональный*, когда обеспечивается взаимодействие и функционирование различных частей управленческого аппарата.

Структурному аспекту соответствует система нормативно-правовых актов управления, регламентирующих наиболее устойчивые направления и повторяющиеся способы обеспечения функционирования государственных органов. Функциональному аспекту присуща система правоприменительных актов.

Функции органов государственного управления экологопользования можно разделить на три категории:

1. Собственно управленческая деятельность – общее руководство, организация, оперативное управление, создание нормативно-правовых актов и т.п.

2. Планирование, прогнозирование и координация.

3. Учет, контроль и надзор.

Кроме основных функций существует множество второстепенных: информирование населения, работа с общественностью, научная деятельность и др.

Функции органа государственного управления устанавливаются перед определением содержания, цели, задач и компетенции, т. е. функция – зависимость между задачами и компетенцией.

Органы государственного управления могут быть классифицированы по объекту их компетенции (по содержанию и объему властных полномочий). Так, различают органы общей и специальной компетенции.

Для органов общей компетенции решение вопросов экологопользования не является специальной функцией, решения таких органов затрагивают круг не только экологических вопросов, но и экономических, социальных и др. Решения органов общей компетенции в силу их юрисдикции обязательны для исполнения всеми юридическими и физическими лицами. Так, федеральные ОИВ, ОИВ субъектов РФ и органы местного самоуправления осуществляют комплексное регулирование экологопользования на своей территории. Общей компетенцией наделены:

- Президент РФ;
- Федеральное собрание РФ;
- Правительство РФ;
- органы представительной и исполнительной власти субъектов РФ;
- органы местного самоуправления.

Представительные и исполнительные органы федерации осуществляют свои полномочия в масштабах всей территории России. Органы субъектов РФ реализуют свои полномочия в границах административно-территориальных образований. В пределах территории субъекта РФ могут находиться природные ресурсы разного назначения: федеральная собственность, собственность субъектов, муниципального ведения. Поэтому каждый уровень власти наделен определенными полномочиями.

Разграничения полномочий между представительными и исполнительными органами общей компетенции проистекают из конституционного принципа разделения властей.

Президент РФ согласно Конституции определяет основные направления внутренней и внешней политики государства; осуществляет нормотворчество в виде Указов и Распоряжений; координирует систему центральных органов исполнительной власти, а через своих представителей – и субъектов Федерации; гарантирует соблюдение прав граждан в области экологопользования и т. п. Одним из полномочий президента является право формировать и возглавлять Совет Безопасности (п. «ж» ст. 83 К). В соответствии со ст. 13 ФЗ «О безопасности», ст. 1 Положения о Совете Безопасности УП РФ от 2.08.99 г. № 949) он является конституционный органом, осуществляющим подготовку решений президента по вопросам обеспечения защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, проведения единой политики в области обеспечения безопасности. Положения об аппарате и научном совете Совета Безопасности РФ утверждены указами Президента РФ от 28.03.98 г. № 294 и от 29.09.99 г. № 1317. УП от 19.09.97 г. № 1037 утверждено положение о Межведомственной комиссии Совета Безопасности РФ по экологической безопасности.

Государственная Дума кроме принятия законодательных актов контролирует деятельность Правительства при формировании бюджета, осуществляет контроль за его исполнением (Счетная палата). При создании экологического законодательства первостепенной задачей Думы является конструирование отвечающего общественным потребностям механизма правового регулирования экологических отношений, т. е. системы правовых средств, при помощи которых обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения по охране окружающей среды, использованию природных ресурсов и защите экологических прав и законных интересов человека и гражданина.¹⁰³ Контрольные функции за исполнением бюджета – совместная функция обеих палат **Федерального собрания**. Государственная Дума контролирует назначение председателя Правительства России, решает вопрос о доверии Правительству страны. Государственное управление экологопользования у Думы минимально, так, она принимает решение об объявлении зоны чрезвычайной экологической ситуации и экологического бедствия (ст. 6, 57 ООС). Определенное воздействие на государственное управление экологопользования оказывают депутатские запросы.

Организация и осуществление основных правотворческих функций в сфере экологопользования возложены Советом Федерации на Комитет по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии, Комитет по делам Севера и малочисленных народов, Комитет по аграрной политике, в Государственной Думе – на Комитет по экологии, комитет по природным ресурсам и природопользованию, Комитет по аграрным вопросам.

Правительство РФ в соответствии со ст. 114 Конституции:

- обеспечивает проведение в РФ единой государственной политики в области экологии;
- осуществляет управление федеральной собственностью на природные ресурсы;
- проводит меры по обеспечению законности, осуществлению экологических прав граждан и пр.

Согласно ст. 17 ФЗ «О правительстве РФ» от 17.12.97 г. правительство России:

- обеспечивает проведение государственной политики в области ООС и обеспечения экологической безопасности;
- принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную ОС, по обеспечению экологического благополучия;
- организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы РФ;
- координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

¹⁰³ Бринчук М.М. Экологическое право и Российское государство // Экологическое право. 2003. № 6. С. 6.

Наиболее подробно полномочия правительства России регламентированы ст. 5 ООС. 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 ООС и контроль за их применением;
- разработка, утверждение и обеспечение реализации федеральных программ в области экологического развития РФ;
- объявление и установление правового статуса и режима зон экологического бедствия на территории РФ;
- координация и реализация мероприятий по ООС в зонах экологического бедствия;
- установление порядка осуществления государственного мониторинга ОС (государственного экологического мониторинга), формирование государственной системы наблюдений за состоянием ОС и обеспечение функционирования такой системы;
- установление порядка осуществления государственного контроля в области ООС, в том числе на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, находящихся в ведении РФ, объектах, способствующих трансграничному загрязнению ОС и оказывающих негативное воздействие на ОС в пределах территорий двух и более субъектов РФ (федеральный государственный экологический контроль);
- установление федеральных ОИВ, осуществляющих государственное управление в области ООС;
- обеспечение ООС, в том числе морской среды на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ;
- 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 ООС, разработка и утверждение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области ООС;
- установление порядка определения размера платы за выбросы и сбросы загрязняющих веществ в ОС, размещение отходов и другие виды негативного воздействия на ОС;
- организация и проведение государственной экологической экспертизы;
- взаимодействие с субъектами РФ по вопросам ООС;
- установление порядка ограничения, приостановления и запрещения хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области ООС, и их осуществление;

- предъявление исков о возмещении вреда ОС, причиненного в результате нарушения законодательства в области ООС;
- организация и развитие системы экологического образования, формирование экологической культуры;
- обеспечение населения достоверной информацией о состоянии ОС;
- образование особо охраняемых природных территорий федерального значения, природных объектов всемирного наследия, управление природно-заповедным фондом, ведение Красной книги РФ;
- ведение государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на ОС, и их классификация в зависимости от уровня и объема негативного воздействия на ОС;
- 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 ОС;
- экономическая оценка природных и природно-антропогенных объектов;
- установление порядка лицензирования отдельных видов деятельности в области ООС и его осуществление;
- осуществление международного сотрудничества РФ в области ООС;
- осуществление иных предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ полномочий.

В аппарате правительства России экологопользованием ведает Департамент социального развития и охраны окружающей среды (РП РФ от 26.04.04 г. № 520-р) и Правительственная комиссия по окружающей среде и природопользованию (ПП РФ от 14.02.07 г.). К основным задачам последней относится рассмотрение вопросов, связанных с обеспечением экологической безопасности, рациональным использованием природных ресурсов, сохранением биологического разнообразия, разработкой и реализацией стратегии устойчивого развития страны; рассмотрение предложений по совершенствованию государственного управления и развитию федеративных отношений в сфере природопользования и ООС; проектов и программ федерального и международного значения по изучению, освоению, воспроизводству, охране природных ресурсов и ОС; контроль за выполнением решений правительства России по вопросам, относящимся к его компетенции. Решения Комиссии, принятые в соответствии с ее компетенцией, являются обязательными для всех государственных органов исполнительной власти РФ.

В системе экспертных государственных служб, состоящей из органов комплексной, специализированной и отраслевой экспертизы, важнейшее место занимает Экспертный совет при Правительстве РФ (ПП РФ от 22.07.93 г. № 693).

Основой нормативно-правового регулирования разграничений в области экологопользования является Конституция РФ, ст. 72 которой предоставляет субъектам Федерации право регулирования большого числа вопросов, в том

числе и в области охраны окружающей среды, природопользования и экологической безопасности. Деятельность органов общей компетенции в области экологического использования на уровне субъектов РФ регулируется как федеральным законодательством (ст. 7-9 ООС), так и нормативно-правовыми актами самих субъектов. Так, к ведению **субъектов РФ** в области ООС относятся:

- определение основных направлений ООС на территориях субъектов РФ с учетом географических, природных, социально-экономических и иных особенностей субъектов РФ;

- участие в разработке федеральной политики в области экологического развития РФ и соответствующих программ;

- реализация федеральной политики в области экологического развития РФ на территориях субъектов РФ с учетом их географических, природных, социально-экономических и иных особенностей;

- разработка и издание законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ в области ООС с учетом географических, природных, социально-экономических и иных особенностей субъектов РФ, контроль за их исполнением;

- разработка и утверждение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области ООС, содержащих соответствующие требования, нормы и правила не ниже установленных на федеральном уровне;

- разработка, утверждение и реализация целевых программ в ООС субъектов РФ;

- осуществление природоохранных и иных мер по улучшению состояния ОС в зонах экологического бедствия на территориях субъектов РФ;

- организация и осуществление в порядке, установленном законодательством РФ, государственного мониторинга ОС (государственного экологического мониторинга), формирование и обеспечение функционирования территориальных систем наблюдения за состоянием окружающей среды на территориях субъектов РФ;

- государственный контроль в области ООС (государственный экологический контроль) за объектами хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, находящимися на территориях субъектов РФ, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю;

- экономическая оценка воздействия на ОС хозяйственной и иной деятельности;

- привлечение виновных лиц к административной и иным видам ответственности;

- предъявление исков о возмещении вреда ОС, причиненного в результате нарушения законодательства в области ООС;

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

- организация и развитие системы экологического образования и формирование экологической культуры на территориях субъектов РФ;
- ограничение, приостановление и (или) запрещение хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области ООС, в пределах своих полномочий на территориях субъектов РФ;
- обеспечение населения достоверной информацией о состоянии ОС на территориях субъектов РФ;
- ведение учета объектов и источников негативного воздействия на ОС на территориях субъектов РФ;
- ведение Красной книги субъекта РФ;
- осуществление экологической паспортизации;
- регулирование других вопросов в области ООС в пределах своих полномочий.

Федеральным законом от 22.08.04 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» предусмотрено перераспределение полномочий в сфере экологического использования между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ в пользу федеральных органов. Однако принятый 29.12.04 г. № 199-ФЗ снял ряд проблемных вопросов во взаимодействии между природоохранными органами и органами исполнительной власти субъектов Федерации. После вступления в силу этих законов органам государственной власти субъектов запрещено право ведения экологического контроля, переданное органам местного самоуправления (ОМС).

К ведению **органов местного самоуправления** в области экологического использования относятся (ФЗ от 16 сентября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»):

- определение основных направлений ООС территории, разработка экологических программ;
- учет и оценка состояния ОС и природных ресурсов подведомственной территории;
- планирование, финансирование, материально-техническое обеспечение природоохранных мероприятий;
- учет и оценка объемов отходов производства на объектах, расположенных на подведомственной территории независимо от форм собственности и подчинения;
- координация деятельности экологических служб предприятий, учреждений, организаций независимо от их форм собственности и подчинения;
- организация экологической экспертизы проектов, государственного экологического контроля за состоянием ОС;
- выдача разрешений на отдельные виды природопользования, выбросы и сбросы вредных веществ, захоронение токсичных отходов;

- принятие решений об ограничении, приостановлении, прекращении экологически вредной деятельности;
- разрешение споров в области охраны окружающей природной среды;
- организация памятников природы и иных особо охраняемых природных территорий;
- экологическое воспитание, образование, просвещение;
- обеспечение населения необходимой экологической информацией.

Полномочия органов местного самоуправления определены ФЗ от 6.10.03 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Так, в соответствии со ст. 6 в ведении местного самоуправления находятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления. К вопросам местного значения относятся:

- комплексное социально-экономическое развитие территории, регулирование планировки и застройки; контроль за использованием земель, благоустройство и озеленение территории;
- регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения;
- участие в охране окружающей среды, владение, пользование и распоряжение землей, водами и другими природными ресурсами, находящимися в муниципальной собственности.

Для всех органов общей компетенции важнейшей функцией является координация государственного управления экологопользования. Координация организуется созданием вертикали органов исполнительной власти, а также путем наделения конкретных органов координационной функцией и определение их как головных в конкретных областях экологопользования. Так, Правительственная комиссия по окружающей среде и природопользованию наделена функцией координации деятельности федеральных ОИВ и ОИВ субъектов РФ по совместному проведению природоохранных мероприятий, выполнению международных обязательств России.

Все органы исполнительной власти и местного самоуправления осуществляют комплексное регулирование экологопользования. Подготовка и принятие конкретных управленческих решений по информированию, экологическому контролю, лицензированию и т. п. лежит на органах специальной компетенции, которые можно разделить на:

- отраслевые специально уполномоченные государственные органы власти (ОСУГО);
- функциональные уполномоченные государственные органы власти (ФУГО), выполняющие определенные «экологические функции».

4.3. Специальные органы государственного управления экологопользования

В СССР все отрасли, отнесенные к природопользованию, имели мощные административные структуры в лице союзных и республиканских министерств и ведомств (Минсельхоз, Минводхоз, Минрыбхоз, Гослесхоз и т. п.). С 1992 г. в России проводится крупномасштабная социальная трансформация, которая существенно изменяет все стороны хозяйственной деятельности. Сопоставление динамики основных экономических и экологических показателей выявляет главную тенденцию современного природопользования: темпы снижения производства намного опережают темпы сокращения его «давления».¹⁰⁴

К специальным органам государственного управления экологопользования относят органы, созданные исключительно для решения экологических задач. Власть этих органов по специальным вопросам экологопользования распространяется на все отрасли хозяйства, их решения обязательны для исполнения всеми организациями, предприятиями независимо от форм собственности и принадлежности. Их часто называют межотраслевыми (надведомственными) органами.

Следует отметить, что решения СУГО ООС по вопросам, отнесенным к их компетенции, обязательны для всех юридических лиц и граждан и могут быть обжалованы в судебном порядке.

Указ Президента РФ от 903.04 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» предусматривает, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят:

- федеральные министерства;
- федеральные службы;
- федеральные агентства.

Федеральное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной законодательством сфере деятельности.

Федеральная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции.

Федеральное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору.

¹⁰⁴ Королева М.В., Сулова И.В. О состоянии системы государственного управления контроля и надзора в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности // Бюллетень «Использование природных ресурсов в России». 2005. № 3. С. 152-160.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 17.12.97 г. № 2ФКЗ «О правительстве РФ» (в ред. от 30.12.08 г. № 8-ФКЗ), Указа Президента РФ от 12.05.08 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 31.12.08 г. № 1883) установлена структура федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в той или иной сфере государственного устройства. Согласно УП РФ от 9.05.00 г. № 867 прекратил существование Государственный комитет РФ по охране окружающей среды (Госкомэкология России), одновременно была упразднена Федеральная служба лесного хозяйства (Гослесхоз России). Их функции переданы Министерству природных ресурсов РФ (МПР России), созданному по ПП РФ от 24.10.96 г. № 1260 на базе Министерства геологии и Государственного комитета по водному хозяйству России. *Государственное экологическое управление* осуществляют:

1. **Министерство природных ресурсов и экологии (МПР России)** имеет множество функций (67), главная из которых реализация государственной политики. Согласно УП РФ от 20.05.04 г. № 649 и ПП РФ от 29 мая 2008 г. № 404 «Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии РФ» МПР России является федеральным ОИВ, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в сфере охраны природных ресурсов, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, а также координирующим деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти в случаях, установленных законодательством РФ. В том числе МПР России осуществляет правовое регулирование, разрабатывает и представляет проекты актов по вопросам в сфере природопользования и ООС, управления государственным фондом недр, водного и лесного фонда. К компетенции специально уполномоченных государственных органов в области охраны окружающей среды (СУГО ООС) относятся:

- комплексное управление в области охраны ОС в РФ, проведение единой научно-технической политики по вопросам ООС и использования природных ресурсов, координация деятельности министерств, ведомств, предприятий, учреждений и организаций в этой области;

- государственный контроль за использованием и охраной земель, недр, поверхностных и подземных вод, атмосферного воздуха, лесов и иной растительности, животного мира, природных ресурсов континентального шельфа и морской экономической зоны РФ, а также за соблюдением норм экологической безопасности;

- организация мониторинга ОС, создание и обеспечение работы государственной службы наблюдения за состоянием окружающей природной среды;

- утверждение нормативов, правил, участие в разработке стандартов по регулированию использования природных ресурсов и ООС от загрязнения и иных вредных воздействий и пр. В структуре министерства выделены *агентства – водных ресурсов* (ПП РФ от 16.06.04 г. № 282), *лесного хозяйства* (ПП РФ от 16.06.04 г. № 283), *по недропользованию* (ПП РФ от 17.06.04 г. № 293). При

этом на них возложены хозяйственные задачи по разработке и реализации мер, направленных на удовлетворение потребностей страны в водных, лесных, минеральных и других ресурсах.

Федеральная служба по надзору в сфере экологии и природопользования преобразована в **Федеральную службу по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор)**, с передачей функций в сфере экологического надзора **Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору**, которая с мая 2008 г. стала входить в МПР России. Росприроднадзор согласно ПП РФ от 22.07.04 г. № 370 (с изм. от 30.07.04 г. № 400, от 20.10.06 г. № 620, от 20.12.06 г. № 780, от 24.05.07 г. № 315, от 16.04.08 г. № 282, от 29.05.008 г. № 404, от 04.08.08 г. № 582, от 07.11.08 г. № 814) осуществляет функции государственного управления, контроля и надзора в сфере природопользования (государственный экологический контроль) и проведения экологической экспертизы в установленной сфере. Росприроднадзор осуществляет функции надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр; за использованием охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов, за использованием и охраной водных объектов; в области охраны; использования и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания в пределах своей компетенции; за соблюдением законодательства РФ в отношении объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и водных биологических ресурсов в ООПТ в пределах своей компетенции; в области организации и функционирования ООПТ федерального значения в пределах своей компетенции; в области охраны окружающей среды (федеральный экологический контроль); за деятельностью в области обращения с отходами производства и потребления, трансграничном перемещении отходов; за охраной атмосферного воздуха в пределах своей компетенции; за производством и потреблением озоноразрушающих веществ; за соблюдением лицензиатами лицензионных требований и условий, а также требований технических регламентов; за состоянием и эксплуатацией гидротехнических сооружений в пределах своей компетенции.

Согласно приказу МПР России от 26.01.04 г. № 69 в составе Росприроднадзора существуют следующие подразделения:

1. Департамент государственной экологической политики.
2. Департамент государственной экологической экспертизы.
3. Департамент особо охраняемых природных территорий.
4. Управление экологической безопасности.
5. Управление организации государственного экологического мониторинга.
6. Управление разрешительной деятельности и организации экологического аудита в области природопользования и охраны окружающей среды.

Согласно ПП РФ от 1.06.06 г. № 150 в составе Росприроднадзора создана **Государственная лесная охрана РФ**.

Росприроднадзор организует и проводит государственную экологическую экспертизу. Кроме этого выдает и аннулирует разрешения и лицензии на вы-

бросы, сбросы ЗВ в ОС, а также вредные физические воздействия; размещение, захоронение, перемещение, складирование, уничтожение, утилизацию промышленных и иных опасных отходов; трансграничное перемещение отходов; оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу РФ; вывоз из РФ и ввоз в РФ палеонтологических, минералогических и зоологических коллекций; транзит через РФ ядовитых веществ, указанных в таблицах 1 и 2 Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ.

Федеральное агентство водных ресурсов (Росводхоз) в соответствии с ПП РФ от 6.04.04 г. № 169 и от 16.06.04 г. № 282 осуществляет функции по вопросам:

- рационального использования, восстановления и охраны водных объектов, предупреждения и ликвидации вредного воздействия вод; разработки и осуществления противопаводковых мероприятий, проектирования и установления водоохраных зон и прибрежных защитных полос, предотвращения загрязнения вод;

- эксплуатации водохранилищ и водохозяйственных систем комплексного назначения, защитных и других гидротехнических сооружений, обеспечения их безопасности; ведения государственного водного кадастра и Российского регистра гидротехнических сооружений, государственного мониторинга водных объектов и учета поверхностных и подземных вод, их использования;

- разработки схем комплексного использования и охраны водных ресурсов, водохозяйственных балансов и составления прогнозов состояния водных ресурсов, перспективного использования и охраны водных объектов; оказания государственных услуг по предоставлению информации, связанной с состоянием и использованием водных объектов.

Согласно ПП РФ от 6.03.04 г. № 170 и от 16.06.04 г. № 283 функциями **Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесресурс)** являются:

- обеспечение рационального, непрерывного и неистощительного лесопользования, воспроизводства, охраны и защиты лесов, объектов животного мира (кроме объектов охоты), лесное семеноводство, гидромелиоративные и иные работы по ведению лесного хозяйства, рациональное использование земель лесного фонда, сохранение и усиление средообразующих, защитных, водоохраных, рекреационных и иных полезных природных свойств лесов; проведение лесоустройства:

- предоставление прав пользования лесными участками; оказание государственных услуг в связи с предоставлением информации о состоянии и выборе участков лесного фонда;

- государственный мониторинг и учет лесов, ведение государственного лесного кадастра; отнесение их к группам и категориям защитности, перевод из одной категории в другую, рассмотрение ходатайств о переводе лесных земель в нелесные и земель лесного фонда в земли иных категорий.

Рослесресурс отвечает за авиационные работы, долгосрочное пользование лесным фондом, а также отдельные виды лесопользования в соответствии с Лесным кодексом РФ.

Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра) в соответствии с ПП РФ от 6.03.04 г. № 171 и от 17.06.04 г. № 293 осуществляет:

- организацию работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы и ее рациональному использованию; государственную экспертизу полезных ископаемых, геологической и экономической информации о них, проектно-сметной документации на ведение работ по геологическому изучению недр;

- проведение геологического изучения недр и континентального шельфа РФ; предоставление права пользования недрами; оказание государственных услуг в связи с геолого-экономической и стоимостной оценкой месторождений полезных ископаемых и участков недр;

- ведение федерального и территориального фондов геологической информации и проявлений полезных ископаемых, а также государственного баланса запасов полезных ископаемых, мониторинга состояния недр.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), к которой перешли функции бывшего Госатомнадзора России и бывшего горного и промышленного надзора РФ (Госгортехнадзор России) и действует согласно Положению от 21.01.06 г. № 23 (с изм. от 29.05.06 г. № 335, от 14.12.06 г. № 767, от 29.05.08 г. № 404, от 07.11.08 г. № 814). Ростехнадзор:

- формирует систему правовых, экономических, экологических, организационно-технических мер по обеспечению ядерной и радиационной безопасности;

- устанавливает правила и нормы ядерной и радиационной безопасности; надзор за соблюдением законодательства в производстве, обращении и использовании ядерных материалов и радиоактивных веществ;

- осуществляет лицензионную деятельность в области использования атомной энергии и контроль за выполнением условий разрешений (лицензий);

- организует и осуществляет государственный надзор за безопасностью при использовании атомной энергии, ядерных материалов, радиоактивных веществ и ином обращении с ними;

- осуществляет контроль за утилизацией и захоронением радиоактивных отходов и отработавших ядерных материалов, за системами единого государственного учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ и отходов, за физической защитой ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения и других объектов;

- информирование государственных органов об изменении состояния ядерной и радиационной безопасности ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения;

- организует и осуществляет государственное регулирование промышленной безопасности и государственного надзора за соблюдением органами госу-

дарственной власти, должностными лицами и гражданами требований по безопасному ведению работ в промышленности, устройству и безопасной эксплуатации оборудования с учетом экологических требований; организует и проводит государственный горный надзор за соблюдением недропользователями законодательства РФ, утвержденных в установленном порядке правил и норм по безопасному ведению горных работ, предупреждению и устранению их вредного влияния на население, ОС, объекты народного хозяйства;

- осуществляет функции по охране недр;

- осуществляет лицензирование отдельных видов деятельности, связанной с повышенной опасностью промышленных объектов и работ, обеспечением безопасности при пользовании недрами. В Перечне предприятий (организаций), производств, объектов, работ, надзор за которыми ведет Ростехнадзор, по разделам перечислен ряд объектов в областях надзора: за горными производствами и работами; за использованием и охраной недр, проведением маркшейдерских и геологических работ; в нефтегазодобывающей промышленности; за взрывными работами; за химическими, нефтехимическими, нефтеперерабатывающими и другими взрывопожароопасными и вредными производствами; за металлургическими и коксохимическими производствами; газового надзора; за перевозкой опасных грузов железнодорожным транспортом и др.

2. Министерство здравоохранения и социального развития РФ (Минздрав России) является федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим проведение государственной политики в области здравоохранения и санитарно-эпидемиологического надзора России. Правовой статус Минздрава России определяют ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.99 г. № 52-ФЗ, «Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан» от 22.07.93 г. и «Положение о Минздраве России» (ПП РФ от 30.06.04 г. № 321).

К основным задачам Минздрава России относятся разработка основ государственной политики в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения; координация деятельности министерств и ведомств, предприятий и организаций в области санитарной охраны окружающей среды; санитарно-гигиеническое нормирование: разработка и утверждение санитарных нормативов вредных веществ в окружающей среде, санитарных норм и правил, обязательных для всех хозяйствующих субъектов и граждан; проведение государственной регистрации потенциально опасных химических и биологических веществ; проведение санитарно-эпидемиологического надзора.

В основном указанные функции выполняла входившая в систему Минздрава России Государственная санитарно-эпидемиологическая служба РФ (Госсанэпиднадзор России), которая функционировала на основании Положения от 30.06.98 г. На основании утвержденного Положения о **Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека** (ПП РФ от 30.06.04 г. № 322) ей переданы функции Госсанэпиднадзора. Ее основная функция – предупреждение вредных факторов ОС на здоровье че-

ловека. Новая федеральная служба создана на месте бывшей Государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей Комитета РФ по торговле, которая действовала согласно постановлению СМ-ПРФ от 27.05.93 г. № 501 (с изм. от 25.12.93 г. № 1, от 19.06.94 г. № 19 и от 06.09.95 г. № 37) и осуществляла защиту экологических прав потребителей товаров и услуг. Инспекция имела право передавать материалы в следственные органы для привлечения к ответственности должностных лиц, допускающих злоупотребления в торговле, выпуске и реализации недоброкачественной продукции, наносящих значительный ущерб интересам потребителей; выступать стороной в органах суда и арбитражного суда.

Задачами Федеральной службы по надзору в сфере прав потребителей и благополучия человека (Росздравнадзор) являются государственная регистрация потенциально опасных химических и биологических веществ; информирование о состоянии здоровья населения; санитарно-эпидемиологический надзор. Кроме того, она выдает гигиенические сертификаты по условиям специального водопользования; нормативам выбросов и сбросов вредных веществ; условиям производства, применения, хранения, транспортировки и захоронения радиоактивных веществ и других ионизирующих излучений, а также применения источников электромагнитных излучений; условиям производства, хранения, транспортировки, поставки, продажи, применения, утилизации и уничтожения продукции производственного и технического назначения и товаров для бытовых (личных) нужд граждан; пестицидам и агрохимикатам, подлежащим государственной регистрации, а также по перечням (спискам) и регламентам их применения. Органы Федеральной службы организуют и осуществляют санитарно-карантинный контроль в пунктах пограничного пропуска, выявляют причины, факторы, условия возникновения и распространения различных заболеваний, связанных с воздействием неблагоприятных факторов среды обитания, путем проведения специального санитарно-эпидемиологического расследования и социально-гигиенического мониторинга.

3. К федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим функции охраны окружающей среды, относится и **Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России)**, действующее на основе ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21.12.94 г. № 68-ФЗ, ПП РФ от 11.07.04 г. № 868 и от 1.12.05 г. № 712. МЧС России осуществляет руководство и координирует работы по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, вызванных авариями, катастрофами, в том числе радиационными, стихийными бедствиями.

Для реализации возложенных задач МЧС России осуществляет разработку и проведение мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций; руководит деятельностью единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС); проводит государст-

венный надзор за выполнением нормативных требований по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций; осуществляет руководство федеральной системы сейсмологических наблюдений и прогноза землетрясений, осуществляет подготовку заключений по результатам рассмотрения деклараций промышленной безопасности опасных производственных объектов и др.

4. Министерство промышленности и энергетики РФ (Минпромэнерго России). Согласно ПП РФ от 7.03.04 г. № 179 и от 16.06.04 г. № 285 в задачи данного министерства входят государственное регулирование и проведение структурных преобразований в отраслях промышленности. Согласно УП РФ от 20.05.04 г. № 649 в составе Минпромэнерго России входят федеральные агентства:

- **по технологическому регулированию и метрологии (Ростехрегулирование)** бывший Госстандарт России действующий согласно закону РФ «О стандартизации» от 10.06.93 г., закону РФ «О сертификации продукции и услуг» от 10.06.93 г., закону РФ «Об обеспечении единства измерений» от 27.04.93 г., ФЗ О техническом регулировании» от 27.12.02 г. Согласно ПП РФ от 17.06.04 г. № 294 Ростехрегулирование осуществляет деятельность по стандартизации, сертификации и подтверждению технологических регламентов, в том числе и экологических.

Главные функции Ростехрегулирования: реализация функций национального органа по стандартизации; устанавливать порядок осуществления государственного контроля и надзора за соблюдением обязательных требований государственных стандартов; создавать системы сертификации однородной продукции и устанавливать правила процедуры и управления для проведения сертификации в этих системах; выдавать сертификаты и лицензии на применение знака соответствия; направлять предписания об устранении нарушений обязательных требований стандартов к товарам, о снятии с производства, прекращении выпуска и реализации таких товаров, отзыве их от потребителя; предъявлять в суды, арбитражные суды иски к изготовителям (исполнителям, продавцам) товаров в случае нарушения ими обязательных требований стандартов; принимать в пределах своей компетенции решения по вопросам государственной стандартизации, метрологии и сертификации, обязательные для выполнения юридическим и физическими лицами.

Ростехрегулирование осуществляет свою деятельность непосредственно, через свои территориальные органы и подведомственные организации, совокупность которых образует Государственную метрологическую службу.

- **промышленности (Роспром)**, которое является уполномоченным органом по выполнению Конвенции и запрещению разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожения и Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении. Агентство ведет (ПП РФ от 8.04.04 г. № 190) регистр ядерных материалов. Осуществляет функции органа управления использованием атомной энергии (по обеспечению фи-

зической защиты ядерных установок, радиационных источников, ядерных материалов и радиоактивных веществ).

- **по энергетике**, одним из основных функций (ПП РФ от 8.04.04 г. № 197 которого является обеспечение энергетической безопасности, координация деятельности организаций по разработке прогнозов развития нетрадиционной энергетики, реализация мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на объектах топливно-энергетического комплекса.

5. В соответствии с Положением о **Министерстве сельского хозяйства и продовольствия (Минсельхозпрод России)**, принятым ПП РФ от 12 июня 2008 г. № 450 «Положение о Министерстве сельского хозяйства РФ», оно осуществляет правовое регулирование по вопросам использования земель сельскохозяйственного назначения, изучения, сохранения, воспроизводства и использования водных биологических ресурсов, охоты и охотничьего хозяйства, обеспечения ветеринарного и фитосанитарного контроля. ПП РФ от 14 апреля 2008 г. № 264 «О проведении конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления промышленного рыболовства и заключении такого договора» // СЗ РФ. 2008. № 16. Ст. 1693.

На него возложены задачи разработки и реализации мероприятий по ООС и природных ресурсов в отраслях сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности (ПП РФ от 28.07.04 г. № 315). Минсельхозпрод оказывает содействие государственным органам власти в организации рационального использования земельных, лесных, водных и других природных ресурсов; мелиорации земель; обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения; безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами; регистрационных испытаний и государственной регистрации указанных веществ; обеспечения соблюдения карантина растений; использования, охраны и защиты участков лесного фонда и воспроизводства лесов сельскохозяйственных организаций; осуществляет государственное управление охотничьими хозяйствами, охрану и контроль за охотничьими животными и ведением охотничьего хозяйства, ведет надзор за соблюдением правил охоты, выдачу удостоверений на право охоты и разрешений (лицензий) на добычу охотничьих животных; обеспечивает воспроизводство плодородия и сохранения почв, защиту растений от сорняков, вредителей, болезней и других карантинных объектов. Министерство контролирует импорт химических средств защиты растений, экспорт и импорт препаратов ветеринарного назначения. В состав Минсельхозпрода входят:

- **Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору** действует на основе ПП РФ от 8.04.04 г. № 201 (с доп. ПП РФ от 30.06.04 г. № 327) и:

- вносит предложения о введении и отмене карантина, выдает ветеринарные разрешения, сертификаты и свидетельства на грузы при их перевозке; осуществляет надзор за выполнением ветеринарных требований по безопасности продукции животноводческого происхождения; за производственной деятельностью в морских рыбных портах и на судах рыбопромыслового флота;

- выдает разрешения на акклиматизацию, переселение, разведение и гибридизацию объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и водных биологических ресурсов в полуволевых условиях и искусственно созданной среде обитания;

- организует и осуществляет надзор на государственной границе РФ и на транспорте за проведением мероприятий по карантину и защите растений, соблюдением техники безопасности при применении, транспортировке, хранении пестицидов и агрохимикатов, регламентов их применения, проведением фитосанитарного мониторинга, состояния земель любого целевого назначения.

- **Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство, до 2004 г. – Госкомрыболовство).** Действует согласно Положению от ПП РФ от 11 июня 2008 г. № 444, и:

- осуществляет государственную политику в области рационального использования запасов рыб, других водных животных и растений, их сохранения и воспроизводства;

- регулирует использование водных живых ресурсов, отнесенных к объектам федеральной собственности, а также совместно с субъектами Федерации – водных живых ресурсов, не отнесенных к объектам федеральной собственности;

- готовит предложения по управлению рыбными запасами в открытых районах Мирового океана за пределами экономической зоны РФ с целью заключения международных договоров, соглашений и конвенций;

- организует изучение состояния запасов рыб, других водных животных и растений, устанавливает объемы допустимых уловов, разрабатывает научно обоснованные режимы промысла и комплексные мероприятия по повышению биопродуктивности рыбохозяйственных водоемов;

- осуществляет комплексный анализ социально-экономического и научно-технического развития рыбного хозяйства страны и др.

Агентство осуществляет соответствующие правоприменительные функции, функции по оказанию государственных услуг и по управлению имуществом:

- оценивает состояние запасов и определяет общие допустимые уловы водных биологических ресурсов; вносит в Минсельхозпрод России и на государственную экологическую экспертизу предложения о квотах на добычу водных биологических ресурсов; организует аукционы по продаже долей в общем объеме квот на вылов водных биологических ресурсов;

- разрабатывает рекомендации по объемам товарного выращивания рыб и других животных в прудах, озерах и садковых хозяйствах, строит рыболовные суда для федеральных нужд и т. д.

Принятие нормативных актов в этой сфере осуществляет Минсельхоз России, в ведении которого находится Агентство.

б. Министерства экономического развития и торговли РФ (Минэкономразвития России) согласно ПП РФ от 5 июня 2008 г. № 437 «Положение о Министерстве экономического развития РФ». осуществляет функции по выра-

ботке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, таможенного дела, имущественных и земельных отношений, территориального зонирования, формирования межгосударственных и федеральных целевых программ (в том числе экологических). Минэкономразвития России принимает нормативно-правовые акты, определяющие состав документов государственного земельного кадастра и порядок их ведения, требования к кадастровому делению и т. п. В состав министерства входит **Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости** (бывший Росземкадастр) действует согласно Положения от 12 июня 2008 г. № 456. При этом функции по ведению градостроительного кадастра и инвентаризации объектов недвижимости переданы Федеральному агентству по строительству и жилищно-коммунальному комплексу. Оно осуществляет функции в сфере государственного земельного кадастра, землеустройства, государственной кадастровой оценки, мониторинга земель и проведение экспертизы землеустроительной документации, государственного учета расположенных на земельных участках и прочно связанных с ними объектов недвижимого имущества. Задачами являются:

- осуществление государственной политики в области рационального использования и охраны земель, сохранения и воспроизводства плодородия почв, улучшения природной среды;
- организация и проведение работ, связанных с приватизацией земель;
- осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель;
- организация и проведение работ по землеустройству;
- организация выполнения научно-исследовательских работ по проблемам землеустройства; государственного земельного кадастра и мониторинга земель;
- создание банка данных о федеральных и других землях;
- разработка мер по экономическому стимулированию рационального использования земель и развитию всех форм хозяйствования на земле.

Должностные лица и специалисты агентства и его территориальных органов осуществляют государственный земельный контроль в порядке, предусмотренном ПП РФ от 19.11.02 г. № 833 «О государственном земельном контроле».

В состав Минэкономразвития России входят также:

- **Федеральное агентство по государственным резервам** (ПП РФ от 23.007.04 г. № 373), среди основных функций которого можно выделить проведение мероприятий по обеспечению мобилизационных нужд и неотложных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- **Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом** (ПП РФ от 8.03.04 г. № 200), осуществляющего функции по управлению федеральным имуществом, в том числе в области земельных отношений. Одно из функций агентства является разграничение государственной собственности, в

том числе на землю, на собственность Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований;

- **Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом;**

- **Федеральная таможенная служба** (ПП РФ от 21.08.04 г. № 429), которая в сфере ООС обеспечивает соблюдение установленных запретов и ограничений в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу РФ.

Таможенная служба в своей деятельности руководствуется защитой интересов государства при ввозе и вывозе экологически опасной продукции; содействует осуществлению мер по защите жизни и здоровья людей, защите животных и растений, охране окружающей среды; пресекает незаконный оборот через таможенную границу видов животных и растений, их частей и деривантов (производных), находящихся под угрозой исчезновения; осуществляет меры по защите прав и интересов граждан, предприятий, учреждений и организаций при осуществлении таможенного дела; содействует осуществлению мер по защите государственной (экологической) безопасности.

7. **Министерство регионального развития РФ** (Минрегионразвитие России), среди основных задач которого можно выделить обеспечение развития районов Крайнего севера и Арктики и защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов и этнических общностей (ПП РФ от 28.09.04 г. № 501). В состав Минрегионразвития входит **Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (Росстрой)** действует согласно Положению, утвержденному 30.06.04 г. № 328 г. Бывший Минстрой России обеспечивал разработку, принимал и издавал государственные стандарты, нормы и правила в области строительства, архитектуры, градостроительства, обязательные для исполнения всеми хозяйствующими субъектами и гражданами, и осуществлял контроль за их соблюдением. Строительные стандарты, нормы и правила должны содержать необходимые экологические требования при строительстве, реконструкции зданий, сооружений и предприятий в целях создания полноценной среды для жизнедеятельности населения. Теперь эти функции агентства переданы Минпрому России. На агентство возложен строительный надзор в РФ (ПП РФ от 1.02.06 г. № 54);

8. **Министерство транспорта РФ** (Минтранс России) к полномочиям которого (ПП РФ от 30.07.04 г. № 395) отнесено самостоятельное регулирование вопросов: о правилах ведения судового санитарного журнала, журнала операций со сточными водами, перевозки опасных грузов и т. п. Минтранс России осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении:

- **Федеральной службой по надзору в сфере транспорта**, которая осуществляет (ПП РФ от 30.07.04 г. № 398) оперативное управление соответствующими функциональными подсистемами единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- **Федерального агентства воздушного транспорта**, обеспечивающего (ПП РФ от 30.07.04 г. № 396) участие организаций воздушного транспорта в перевозке сил, средств и материальных ресурсов, необходимых для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- **Федерального дорожного агентства**, осуществляющего (ПП РФ от 23.07.04 г. № 374) организацию работ по изъятию, закреплению и резервированию земельных участков для государственных нужд и др.;

- **Федерального агентства железнодорожного транспорта**, выполняющего функции СУГО по перевозке опасных грузов (ПП РФ от 30.07.04 г. № 397);

- **Федерального агентства морского и речного транспорта**, организующего проведение работ по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов (ПП РФ от 23.07.04 г. № 371);

- **Федерального агентства геодезии и картографии**, организующего службу контроля деформации земной поверхности, входящую в федеральную систему сейсмологических наблюдений и прогноза землетрясений (ПП РФ от 29.07.04 г. № 386).

Роскартография России осуществляет свою деятельность на основании ФЗ «О геодезии и картографии» от 26.12.95 г. и Положения от 14.07.04 г. Роскартография осуществляет топографо-геодезическое и картографическое обеспечение хозяйственной и иной деятельности. Служба является СУГО ООС в части проведения экологического картографирования, мониторинга ОС, а также наименований географических объектов. Это орган экологического управления выполняет чрезвычайно важные задачи: проводит информационное обеспечение экологической деятельности, главным образом об объектах местности; обеспечивает унификацию геодезической и картографической основы кадастров; осуществляет лицензирование геодезической и картографической деятельности; ведет реестр организаций, ведущих такую деятельность, ее результатов и космических съемок; создает информационные фонды и банки. С 2004 г. функции по принятию нормативных правовых актов переданы МПР России, а функции по контролю и надзору – Федеральной службе по надзору в сфере природопользования. УП РФ от 20.05.04 г. № 649 Федеральное агентство геодезии и картографии восстановлено и входит в Министерство транспорта РФ.

8. **Министерство финансов РФ**, к числу основных функций которого относится подготовка нормативных правовых актов по вопросам установления налогов, сборов и иных платежей в области ООС (ПП РФ от 30.06.04 г. № 329). Министерство координирует деятельность **Федеральной налоговой службы**, которая контролирует правильность исчисления, полноту и своевременность внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов за пользование природными ресурсами (ПП РФ от 30.09.04 г. № 506).

9. **Министерство культуры и массовых коммуникаций РФ**, осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому

регулированию в сфере историко-культурного наследия (ПП РФ от 17.06.04 г. № 289). Министерство координирует деятельность находящихся в его ведении:

- **Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия**, которая осуществляет контроль за состоянием природных объектов, относящихся к объектам культурного наследия, согласовывает проекты их охранных зон (ПП РФ от 17.06.04 г. № 301);

- **Федерального агентства по культуре и кинематографии**, осуществляющего функции (ПП РФ от 17.07.04 г. № 291) по управлению объектами культурного наследия (памятниками истории и культуры);

10. Министерство образования и науки РФ в состав которого входит **Федеральное агентство по образованию**, в ведении которого находится заповедник «Галичья гора», а в управлении некоторых высших учебных заведений находятся учебно-опытные лесхозы и ботанические заказники

Согласно УП РФ от 20.05.04 г. № 649 в области экологического использования действуют федеральные службы и агентства, руководство которыми осуществляет правительство РФ:

1. **Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет)** действует согласно Положению от 23.07.04 г. № 372 (с изм. от 05.12.05 г. № 736, от 14.12.06. № 767, от 29.05.08 г. № 404, от 07.11.08 г. № 814). Росгидромет являлся специально уполномоченным государственным органом в области ООС по вопросам мониторинга состояния и загрязнения ОС. Согласно ФЗ «О гидрометеорологической службе» от 03.07.98 г. № 113-ФЗ (ст. 5) основными направлениями государственного регулирования деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях являлось:

- формирование и обеспечение функционирования государственной наблюдательной сети;

- обеспечение органов государственной власти, Вооруженных сил РФ, а также населения информацией о фактическом и прогнозируемом состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении, в том числе экстренной информацией;

- определение требований к информационной продукции.

С 2004 г. функции по принятию нормативных правовых актов в этой сфере переданы в МПР России, а функции по контролю и надзору – Федеральной службе по надзору в сфере природопользования.

2. **Федеральное агентство по атомной энергии (Росатом)** функционирует на основании ПП РФ от 28.06.04 г. № 316. Росатом проводит государственную политику в области производства, разработки и утилизации ядерных зарядов и боеприпасов, осуществляет государственное управление использованием атомной энергии и координацию деятельности в этой сфере. Главные задачи Росатома: обеспечение ядерной, радиационной безопасности предприятий ядерного комплекса; проведение организационно-технических природоохранных меро-

приятий, направленных на обеспечение экологической безопасности; участие в выдаче лицензий на осуществление деятельности, связанной с использованием ядерных материалов и радиоактивных веществ; осуществление учета и контроля ядерных материалов и радиоактивных веществ; обеспечение физической защиты ядерных материалов и установок, радиационных источников, радиационных веществ, пунктов их хранения и т. п.

3. **Федеральная служба государственной статистики**, формирующая информацию об экологическом положении страны (ПП РФ от 31 марта 2008 г. № 228 «Об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти в сфере официального статистического учета»).

Государственное регулирование экологического использования осуществляют правительственные, межведомственные и иные комиссии (комитеты). Их деятельность регулируется рядом документов:

- ПП РФ «Об образовании Национального комитета РФ по международной гидрологической программе ЮНЕСКО» от 18.05.92 г. № 875;

- Постановлением Совета Министров – Правительства РФ «Положение о межведомственной комиссии по проблеме геологического обеспечения безопасного захоронения радиоактивных отходов» от 28.04.93 г. № 375;

- УП РФ «Положение о межведомственной комиссии Совета Безопасности РФ по экологической безопасности» от 13.07.93 г. № 1035;

- Постановлением Совета Министров – Правительства РФ «Положение о межведомственной комиссии по охране озонового слоя при Министерстве охраны окружающей природной среды и природных ресурсов РФ» от 30.08.93 г.;

- Постановлением Совета Министров – Правительства РФ «Положение о межведомственной научно-технической комиссии по охране территории РФ от завоза и распространения особо опасных инфекционных заболеваний людей, животных и растений, а также токсичных веществ» от 27.11.93 г. № 1242;

- ПП РФ «Положение о межведомственной комиссии по Черному морю» от 24.02.94 г. № 129;

- ПП РФ «Положение о санитарно-противоэпидемической комиссии Правительства РФ и ее составе» от 12.08.94 г. № 971;

- ПП РФ «Положение о межведомственной экспертной лесоводственно-экологической комиссии» от 08.09.94 г. № 1034;

- ПП РФ «Положение о межведомственной комиссии по экологическому образованию населения» от 25.01.95 г. № 91;

- ПП РФ «Положение о межведомственной комиссии по радиационному мониторингу окружающей природной среды» от 07.02.95 г. № 121;

- ПП РФ «Положение о межведомственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций» от 20.02.95 г.;

- УП РФ «Положение о Комиссии по правам человека при Президенте РФ» от 18.10.96 г.;

- ПП РФ «Положение о Правительственной комиссии по окружающей среде и природопользованию и ее состав» от 14.02.97 г. № 167;

- ПП РФ «Положение о Правительственной комиссии по координации деятельности и оперативному решению вопросов в сфере охраны живых ресурсов территориальных вод, континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ, Каспийского и Азовского морей и ее состав» от 22.04.97 г.;

- ПП РФ «Положение о межведомственной комиссии по проблемам генно-инженерной деятельности и ее состав» от 22.04.97 г.

4.4. Правоохранительные органы государственного управления экологопользования

Министерство внутренних дел РФ (МВД России) руководствуется Законом РСФСР «О милиции» от 18.04.91 г., Положением о МВД России, утвержденным УП РФ от 19.06.04 № 927 г., Положением о милиции общественной безопасности (местной милиции), утвержденным УП РФ от 12.02.93 г., ведомственными нормативными документами – приказом МВД РФ от 18.03.03 г. «О мерах по улучшению природоохранной деятельности в МВД РФ» и др.

МВД России как государственный орган, выполняющий специальные функции в области экологопользования, является еще и правоохранительной организацией, поэтому в пределах своей компетенции осуществляет государственное управление в сфере защиты прав и свобод граждан и охраны правопорядка, имеющее непосредственное отношение к экологопользованию.

В области ООС органы внутренних дел осуществляют предупреждение и пресечение экологических преступлений; совместно с Минздравом России надзирают за соблюдением санитарных правил; оказывают содействие СУГО ООС в осуществлении мер по охране и защите от загрязнения ОС; контролируют и направляют работу пожарных подразделений, в том числе и других министерств и ведомств; через ГИБДД МВД РФ производят регистрацию, учет и экологический надзор за состоянием автотранспортных средств; обеспечивают проведение мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов и ООС; осуществляет допуск автотранспортных средств к участию в дорожном движении.

Главное управление обеспечения общественного порядка (ГУООП) МВД организует работу по охране и защите от загрязнения природных объектов, ведет борьбу с браконьерством и нарушениями правил охоты и рыболовства, взаимодействует с общественностью.

Главное управление по борьбе с экологической преступностью (ГУБЭП) и **Главное следственное управление** организуют тесную связь с Роскомрыболовством, Госкомэкологией, Рослесхозом и другими СУГО, осуществляющими надведомственный контроль за рациональным использованием и охраной природных ресурсов (объектов). В специальных подразделениях МВД РФ постоянно действуют комиссии по экологическим вопросам. Наиболее распространенными формами содействия со стороны МВД природоохранным органам (рыбоохране, воднадзору, охотнадзору и др.) являются: совмест-

ная разработка планов, участие в задержании правонарушителей, установление их личности; проверка орудий и способов охоты и рыболовства; осмотр добытых животных и рыб; организация и проведение патрулирования, рейдов и засад; изъятие у браконьеров орудий незаконной охоты и рыболовства, добытой продукции; составление протоколов и др.

В предупреждении органами внутренних дел нарушений природоохранного законодательства особая роль отводится ведомственной милиции по охране различных природных объектов, создаваемой на базе договора с экологопользователями. Очень важную роль в охране природных ресурсов может сыграть ведомственная экологическая милиция, так как она специально создается для решения этих задач. С 1 октября 2001 г. она вновь воссоздана в г. Москве.

Федеральная служба безопасности РФ действует на основе УП РФ от 11.07.04 г. № 870. Ее основными задачами являются информирование органов государственной власти об угрозах безопасности России; организация и осуществление борьбы с контрабандой и незаконным оборотом опасных (взрывчатых и отравляющих) веществ; получение, обработка, анализ и реализация информации об угрозах безопасности и прогнозирование этих угроз (в том числе и угроз экологической безопасности); обеспечение в пределах своих полномочий безопасности объектов атомной промышленности и энергетики, обеспечивает охрану биологических ресурсов территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ, а также государственный контроль в этой области.

Федеральная служба охраны РФ (ФСО России), в ведении которой находится заказник «Таруса» и государственный комплекс «Завидово» со статусом национального парка. Бывшая Федеральная пограничная служба, руководимая непосредственно Президентом РФ, действует в соответствии с УП РФ от 29.08.97 г. «О мерах по обеспечению охраны морских биологических ресурсов и государственного контроля в этой сфере» и Положения о ней от 2.03.95 г., организует охрану биологических ресурсов территориального моря, исключительной экономической зоны континентального шельфа РФ и осуществляет функции государственного контроля в этой области. При осуществлении пограничной службы основной является задача по защите государственных экологических интересов от преступных посягательств (контрабанда, браконьерство и т. п.). Таким образом, ФПС: осуществляет контроль за соблюдением законодательства о водных биоресурсах в указанных акваториях и территориях; осуществляет контроль за выполнением условий лицензий на добычу водных организмов; пресекает правонарушения и осуществляет задержание правонарушителей; применяет административные взыскания и др.

Министерство обороны РФ (Минобороны России), которое осуществляет (УП РФ от 16.08.04 г. № 1082): государственный надзор за ядерной и радиационной безопасностью ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения, экологическое обеспечение Вооруженных сил в целях сохранения и восстановления ОС;

Министерство юстиции РФ (Минюст России) осуществляет руководство деятельностью исправительно-трудовых учреждений. Содержание обязанностей ИТУ как экологопользователей зависит от объекта хозяйственного использования.

Сельскохозяйственные ИТУ, руководствуясь земельным законодательством, выполняют правила охраны плодородия земли, осуществляют агротехнические, мелиоративные и противоэрозионные мероприятия. В соответствии со ст.6 Закона РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» от 21.07.93 г. колонии, участвующие в использовании лесного фонда РФ, относятся к учреждениям с особыми условиями хозяйственной деятельности. Лесные ИТК руководствуются всеми нормами лесного законодательства РФ. Во исполнение требований экологического законодательства все исправительно-трудовые учреждения обязаны проводить необходимые природоохранные мероприятия.

Субъектом управления на уровне ИТУ является начальник, который непосредственно ведет природоохранную работу и несет полную ответственность, вплоть до уголовной.

На Пограничную службу ФСБ России в соответствии со ст. 8 ФЗ «О федеральной службе безопасности» возложена борьба с преступной деятельностью в пограничной зоне. В 2006 г. ГМИ Пограничного управления в органы прокуратуры направило 277 материалов с рапортами об обнаружении признаков преступления, предусмотренных ст. 256 УК, которые в соответствии со ст. 151 УПК относятся к подсудности пограничных органов.

Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства и уголовное преследование за совершенные экологические преступления, предусмотренные УК, осуществляется **прокуратурой** в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством (ст. 1 ФЗ «О прокуратуре РФ» от 18.10.95 г., ст. 37 УПК РФ от 18.12.01 г.). С целью разграничения следствия и надзора создан Следственный комитет Генеральной прокуратуры РФ, были созданы подведомственные Следственному комитету структурные подразделения, т. е. произошло полное разделение следствия и надзора за ним.

Согласно ч. 2 ст. 27 ФЗ ОП при наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод (в том числе экологических) человека и гражданина имеет характер преступления, прокурор возбуждает уголовное дело и принимает меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом. Непосредственным предметом прокурорского надзора в экологопользовании является исполнение федерального законодательства и законодательства субъектов РФ, а также надзор за исполнением его по вопросам защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина (приказ Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» от 22.-5.96 г. № 30).

Органы прокуратуры осуществляют надзор за единообразным и обязательным исполнением экологического законодательства органами представительной и исполнительной власти, государственного управления, СУГО ООС, юридическими лицами, общественными объединениями, должностными лицами; проверку законности и полноты принимаемых ими мер по устранению выявленных нарушений и привлечению виновных к ответственности; ведению обвинения в судах, арбитражных судах по фактам правонарушений и др. (ст. 21 ОП).

Прокурорский надзор может осуществляться всегда, когда исполняется экологическое законодательство, но если оно может исполняться надлежащим образом, то осуществляется и без вмешательства прокуратуры, т. е. отсутствуют основания для прокурорского вмешательства. Основания для вмешательства могут отсутствовать и тогда, когда нарушения устраняют природоохранные органы. Однако такое вмешательство необходимо, когда полномочия природоохранного органа недостаточны или он не имеет возможности для выявления, устранения или предупреждения нарушений экологического законодательства. Участие прокурора обязательно и тогда, когда природоохранные органы не принимают мер к устранению и установлению подобных нарушений. Кроме этого прокуратура вправе решать вопрос, какому СУГО проводить проверку исполнения экологического законодательства.

Все должностные лица обязаны приступать к выполнению требований прокурора незамедлительно, воздействие на него с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствовать его деятельности влечет за собой установленную законом ответственность. Прокурор не обязан давать каких-либо объяснений по существу находящихся в его производстве дел и материалов, а также предоставлять их кому-либо для ознакомления иначе, как в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законодательством. Не допускается без разрешения прокурора разглашать материалы проверок до их завершения.

В зависимости от характера правонарушений, их причин, распространенности, повторности, наступивших и возможных в будущем вредных последствий, степени вины правонарушителей, задач, которые стоят перед прокурором, применяется несколько актов прокурорского реагирования:

1. *Протест* – приносят прокурор или его заместитель (ст. 23) на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо обращаются прямо в суд. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, при этом закон разрешает устанавливать сокращенный срок рассмотрения протеста. Результаты рассмотрения незамедлительно передаются прокурору в письменной форме. При рассмотрении протеста коллегиальным органом это происходит на ближайшем заседании, срок заседания сообщается прокурору, принесшему протест.

2. *Представление* – вносится прокурором или его заместителем (ст. 24) в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные

нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. Представление основывается на детально проведенной проверке, глубоком анализе выявленных нарушений закона и способствующих этому обстоятельств. Законодательство устанавливает месячный срок для принятия конкретных мер по устранению допущенных нарушений. Результаты в письменной форме представляются прокурору.

3. *Постановление* – выносится (ст. 25) исходя из характера нарушения. Так, в случае обнаружения признаков экологического преступления выносится постановление о возбуждении уголовного дела, в случае необходимости привлечения к административной ответственности выносится постановление о возбуждении производства об административном правонарушении, которое рассматривается СУГО или должностным лицом в срок, установленный законодательством. Результаты сообщаются прокурору в письменной форме.

Также согласно ст. 27 прокурор вправе предъявлять и поддерживать в суде (арбитражном суде) *иск о возмещении материального ущерба*. Следует отметить, что прокурор предъявляет иски преимущественно в тех случаях, когда СУГО (комитеты экологии, органы здравоохранения и др.) не в состоянии этого сделать.

В соответствии с Арбитражным процессуальным кодексом РФ (АПК) исковое заявление в Высший арбитражный суд РФ вправе направить лишь Генеральный прокурор РФ или его заместитель, в арбитражный суд субъекта РФ – прокурор субъекта РФ или его заместитель (ст. 41).

Прокурор также обязан осуществлять контроль за реализацией (исполнением) внесенных им актов прокурорского надзора, имеет право проводить контрольные проверки фактического устранения нарушений экологического законодательства.

Если требования прокурора, содержащиеся в акте реагирования, не исполняются, им ставится вопрос о привлечении виновных к дисциплинарной и административной ответственности.

СУГО ООС принимают нормативные акты, регулирующие порядок оформления и направления в органы прокуратуры материалов по фактам нарушения экологического законодательства. В соответствии с постановлением Минприроды России «О требованиях к оформлению и направлению материалов в органы прокуратуры по фактам уголовно-наказуемых нарушений природоохранного законодательства» от 31.08.92 г. № 06-22/655038 эти материалы направляются в случаях: загрязнения поверхностных и подземных вод неочищенными и необезвреженными сточными водами, отходами и отбросами промышленности, сельского хозяйства и других организаций; загрязнения воздуха вредными для здоровья людей отходами промышленного производства, причинившего существенный ущерб сельскохозяйственному производству, повлекший массовую гибель рыбы и т. п.

Согласно «Инструкции о порядке оформления и передачи материалов в органы прокуратуры по санитарным правонарушениям» должностные лица госу-

дарственной санитарно-эпидемиологической службы передают материалы в случаях получения ими информации о фактах загрязнения окружающей природной среды, повлекших или могущих повлечь за собой возникновение массовых заболеваний, смерть людей.

Прокурорские проверки проводятся безотлагательно при совершении аварий, катастроф, залповых выбросов и сбросов загрязняющих веществ, причинивших или могущих причинить вред окружающей природной среде или здоровью людей.

В составе единой системы органов прокуратуры России вместе с территориальными прокуратурами существуют **специализированные природоохранные прокуратуры**. В настоящее время в РФ функционируют:

- Волжская (на правах областной) и подчиненные ей 15 межрайонных прокуратур, осуществляющих надзор в Волжском бассейне;
- 48 межрайонных, действующих в рамках прокуратур субъектов РФ.

Образование специализированных надзорных структур в сфере экологического пользования позволило обеспечить:

- относительную независимость от местной власти и ведомственного влияния в исполнении экологического законодательства;
- большую скоординированность и согласованность с СУГО в регионах, охватывающих несколько административно-территориальных единиц;
- повышение компетентности и качества работы прокуратуры за счет повышения специализации кадров и др.

На основании анализа проверок Генеральная прокуратура РФ подготовила «Методические указания по определению основных направлений деятельности прокуроров при организации и проведении проверок законодательства об экологической экспертизе», состоящих из введения и трех разделов. В разделе 2 приводятся сведения об источниках информации для проведения прокурорских проверок: средства массовой информации; устные и письменные обращения граждан (жалобы, заявления), поступающие как в прокуратуру, так и в органы представительной и исполнительной власти, природоохранные и правоохранительные органы; официальные сообщения руководителей и собственников предприятий, учреждений, общественных организаций.

В зависимости от характера выявленных нарушений законодательства об ЭЭ прокурор приносит протест, направляет заявления в суд или вносит представления, в которых при наличии оснований ставит вопрос о привлечении виновных лиц к дисциплинарной или административной ответственности, выносит постановление о возбуждении уголовного дела. В отдельных случаях прокурор может инициировать вопрос о проведении повторной экологической экспертизы.

Повседневная практика показывает, что силами природоохранных и контролирующих органов остановить экологический беспредел в нашей стране невозможно. Все СУГО ООС снизу доверху замыкаются на исполнительной власти, принимающей окончательные экономические и экологические решения.

В силу своего зависимого положения они часто идут на компромиссы, потакают ведомственным и местническим интересам. В самих этих органах идет процесс коммерциализации, сращивания с теневой экономикой, укрытия злоупотреблений должностных лиц.

Анализ статистических данных о работе прокуроров за последние 5 лет проявляет устойчивую тенденцию роста числа выявляемых и пресекаемых экологических правонарушений. С 2000 по 2006 г. число выявленных прокурорами нарушений в сфере экологии увеличилось в 3,6 раза (2000 г. – 56 438, 2006 г. – 205 548)¹⁰⁵. В два раза выросло число выявленных прокурорами незаконных правовых актов (с 4097 в 2000 г. до 8258 в 2006 г.). Устойчивая тенденция к увеличению количества нарушений в сфере охраны земли вод, атмосферного воздуха. Общее количество возбужденных по постановлениям прокуроров уголовных дел выросло в 6,3 раза (с 522 в 2000 г до 3286 в 2006 г.).

Для установления четкого взаимодействия и координации органов прокуратуры, внутренних дел и органов гослесоохраны разработаны «Указания об усилении координации и взаимодействия в борьбе с нарушениями федерального лесного законодательства в порядке оформления и передачи материалов о лесных пожарах и лесонарушениях в правоохранительные органы», утвержденные Генеральной прокуратурой РФ 14.05.97 г. № 7/4-1-1536-96, МВД России 12.05.97 г. № 1/8588, Рослесхозом 16.04.97 г. № ДО-5-27/166.

В соответствии с ФЗ от 28.12.2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете РФ» и УП РФ от 14.01.2011 г. № 38 «Вопросы деятельности Следственного комитета РФ» руководство деятельностью Следственного комитета осуществляет Президент РФ. Основными задачами следственного комитета являются:

- оперативное и качественное расследование преступлений в соответствии с подследственностью, установленной уголовно-процессуальным законодательством ПФ;

- обеспечение законности при приеме, регистрации, проверке сообщений о преступлениях, возбуждении уголовных дел. Производстве предварительного расследования, а также защита прав и свобод человека и гражданина;

- осуществление процессуального контроля деятельности следственных органов Следственного комитета и их должностных лиц;

- организация и осуществление в пределах своих полномочий выявления обстоятельств, способствующих совершению преступлений, принятие мер по устранению таких обстоятельств.

Как и в прокуратуре РФ в составе Следственного комитета России существует специализированный экологический орган – Волжское межрегиональное природоохранное следственное управление Следственного РФ.

¹⁰⁵ Шарова Г.Н., Сулова Н.В., Петренко С.Л., Добрецов Д.Г. К вопросу о концепции законности в сфере экологии и роли прокуратуры в ее укреплении // Бюллетень «Использование и охрана природных ресурсов в России». 2008. № 1. С. 57.

Совершенствуя сеть природоохранных структур, следовало бы продолжить подобный опыт работы и создать несколько моделей их организации, как по бассейновому, так и по территориальному признаку.

4.5. Роль судебной практики в регулировании экологопользования

Российская Конституция гарантирует любому человеку судебную защиту его прав и свобод (ст. 46). Каждый гражданин имеет право на судебный иск (ст. 78 ООС), что позволяет отстаивать интересы не только истца, но и всего общества, вместе с этим осуществляется действенный контроль за механизмом государственного управления экологопользования.

К основным дефектам деятельности государства в контексте К относится несоздание эффективной судебной системы.¹⁰⁶ В соответствии со ст. 18 экологические права обеспечиваются правосудием. Минздрав России утверждает, что только от загрязнения АВ взвешенными веществами ежегодно умирает 21 000 человек. При этом уголовные дела о нарушениях экологического законодательства, связанных с загрязнением ОС, составляет менее 1% от общего количества экологических преступлений. Экологические правонарушения в России относятся к категории наиболее распространенных, однако латентность их достигает 95-99%.

Законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27.04.93 г., с доп. от 26.12.95 г. (ст. 2) определен круг действий (решений), которые могут быть обжалованы в суд: коллегиальные и единоличные решения (действия), в том числе представление официальной информации, в результате которых:

- нарушены права и свободы гражданина;
- созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод;
- незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Решение суда (ст. 8), вступившее в законную силу, обязательно для всех государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений, должностных лиц, государственных служащих и граждан и подлежит исполнению на всей территории РФ.

Право на судебную защиту органов местного самоуправления предусмотрено в ст. 46 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 12.08.95 г.

Ответственность государственного служащего предусмотрена ст. 5 ФЗ «Об основах государственной службы РФ».

Важным дополнением Закона «Об обжаловании...» является возможность обжаловать бездействие указанных в ст. 1 государственных органов, органов

¹⁰⁶ Бринчук М.М. Развитие экологического права и Конституция РФ // Экологическое право. 2004. № 3. С. 13.

местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений, должностных лиц и государственных служащих. В соответствии с поправкой к ст. 6 Закона обязанность доказывания документально законности обжалуемых решений и действий возложена на государственные органы, органы местного самоуправления и т. д., решения и действия которых обжалуются, а гражданин обязан доказать только факт нарушений его прав.

Право граждан на судебное обжалование незаконных решений предусмотрено «Гражданским процессуальным кодексом РФ» (ГПК). Согласно ГПК жалоба подается в суд самим гражданином или его представителем (адвокат или представитель общественной организации). По делам об обжаловании актов и действий органов власти и должностных лиц ГПК предоставляет гражданину право выбора суда: либо по месту жительства гражданина, либо по месту нахождения ответчика (по юридическому адресу организации, где работает должностное лицо).

Согласно ГПК установлены сроки для обжалования: с жалобой можно обращаться в суд в течение 3 месяцев со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его прав и свобод. Если до обращения в суд гражданин пытался обжаловать неправомерный акт в вышестоящий орган власти, то срок установлен в 1 месяц со дня получения уведомления в отказе в удовлетворении жалобы. Ст. 5 закона предусматривает восстановление пропущенного по уважительной причине срока, для этого необходимо обосновать перед судом уважительность этого пропуска.

Жалоба оплачивается государственной пошлиной, которая составляет 10% от минимального размера оплаты труда, на квитанции об оплате госпошлины должна быть поставлена печать. В суд подается один экземпляр жалобы для суда и по экземпляру для каждого ответчика. Жалоба должна быть подписана лично гражданином или его представителем, у которого имеется оформленная надлежащим образом доверенность. Кроме этого необходимо приложить копию обжалуемого акта, а если гражданину было отказано в выдаче копии акта, то просить суд истребовать обжалуемый акт у ответчика.

При обжаловании в суд неправомерных действий и решений целесообразно подавать вместе с жалобой ходатайство об обеспечении иска. Ходатайство (заявление) представляет собой хорошо аргументированную просьбу к суду о принятии мер по обеспечению иска, например, о запрещении совершать определенные действия (продолжать строительство, его финансирование), наложении ареста на имущество, денежные суммы. Эти меры предусмотрены ст. 134 ГПК. Заявление об обеспечении иска разрешается судом или судьей, рассматривающим дело, в тот же день без извещения ответчика и других лиц, участвующих в деле (ст. 136). Судья может отказать в удовлетворении этого ходатайства, но обязан немедленно рассмотреть и вынести мотивированное определение. На него может быть подана частная жалоба.

Права и обязанности лиц, участвующих в деле, перечислены в ст. 30. Гражданам гарантировано право знакомиться с материалами дела, делать выписки из

них, снимать копии. Согласно ст. 74, 75 граждане вправе заявить ходатайство о назначении экспертизы и предложить кандидатуры экспертов. В ходе судебного разбирательства истец вправе давать объяснения, задавать вопросы лицам, участвующим в деле, свидетелям, экспертам, высказывать свое мнение по всем возникающим вопросам.

О каждом судебном заседании составляется протокол судебного заседания (ст. 229 ГПК). В соответствии со ст. 229 лица, участвующие в деле, и представители вправе ознакомиться с протоколом и в течение трех дней со дня его подписания подать письменные замечания на него с указанием на допущенные в нем неполноту и неточности.

Решение выносится немедленно после разбирательства дела. При несогласии с решением суда подается кассационная жалоба, которая адресуется в Судебную коллегия по гражданским делам вышестоящего суда, но подается в суд, вынесший решение по делу, в течение десяти дней после вынесения судом решения в окончательной форме. Кассационная жалоба подается в суд с копиями по числу лиц, участвующих в деле.

В отношении государственных служащих, совершивших действия (принявших решения), признанные незаконными, суд определяет меру, предусмотренную ФЗ «Об основах государственной службы», другими федеральными законами. Суд может принять решение о возмещении убытков, морального вреда. С учетом принципа разделения властей решение суда может содержать только заключение о законности обжалуемых действий и решений и их отмене в случае обоснованности жалобы.

Для повышения качества правосудия желательно создание специализированных экологических судов или специализированных палат в судах общей юрисдикции и арбитражных судах.

Значительную роль в защите экологических прав граждан принадлежит **Конституционному суду РФ**. Согласно ст. 18 Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти. Ст. 125 Конституции определяет круг нормативно-правовых актов, конституционность которых определяет Конституционный суд: федеральные законы, нормативные акты Президента РФ, Совета федерации, Государственной думы, Правительства РФ; конституции республик, уставы, законы и другие нормативные акты субъектов РФ; договоры между органами государственной власти федерации и субъектов РФ; не вступившие в силу международные договоры РФ.

Проверка конституционности нормативно-правовых актов осуществляется по запросам, с которым могут обращаться в Конституционный суд Президент РФ, Совет федерации, Государственная дума, одна пятая часть членов Совета федерации или депутатов Государственной думы, Правительство РФ, Верховный суд и Высший арбитражный суд РФ, органы законодательной и исполнительной власти субъектов федерации.

Согласно ст. 85 ФЗ «О Конституционном суде РФ» (ОКС) от 21.07.94 г. запрос о проверке конституционности нормативно-правовых актов допускается, если заявитель считает их не подлежащими действию из-за неконституционности либо подлежащими действию вопреки официально принятому решению государственных федеральных органов власти, высших государственных органов субъектов РФ или их должностных лиц.

Конституцией РФ предусмотрена возможность проверки конституционности законов по запросам суда. С момента вынесения решения суда об обращении в Конституционный суд, производство дела или исполнение вынесенного решения приостанавливается, впредь до принятия постановления Конституционного суда.

В соответствии со ст. 96 ОКС правом на обращение обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, а также иные лица и органы.

По итогам рассмотрения жалобы на нарушение законом конституционных экологических прав выносится решение о признании либо закона, либо отдельных его положений соответствующими Конституции России, или не соответствующими Конституции, или создающими возможность не соответствующего ей истолкования судом или иным органом, например:

- Определение КС РФ от 9.06.95 г. № 25-о «По делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 25.01.95 г. № 72 «О государственной поддержке структурной перестройки и конверсии атомной промышленности в г. Железногорске Красноярского края» в связи с запросом Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации»;

- Постановление КС РФ от 11.03.96 г. № 7-п «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 1 Закона РФ от 20.05.93 г. «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» в связи с жалобой гражданина В.С. Корнилова»;

- Постановление КС РФ от 27.03.96 г. № 8-п «По делу о проверке конституционности статей 1 и 21 Закона РФ от 21.07.93 г. «О государственной тайне» в связи с жалобами граждан В.М. Гурджиянца, В.Н. Сицова, В.Н. Бугрова и А.К. Никитина».

Всякий закон всеобщ, а случай судебной практики единичен, поэтому, чтобы подвести единичное под всеобщее, необходимо суждение, которое является правосудием. В ходе правосудия неизбежно выявление пробелов в экологическом законодательстве, поэтому судам дано право в таком случае применять аналогию закона или аналогию права (ст. 10 ГПК).

Конституцией РФ (ст. 126) закреплено право **Верховного суда РФ** давать разъяснения по вопросам судебной практики. Разъяснения Пленума ВС РФ согласно Закону «О Верховном суде РФ» относятся к числу документов правоприменительного нормативного толкования, рассматриваются судами при решении конкретных гражданских и уголовных дел и ограничиваются сферой

правосудия. Примерами таких нормативных документов являются решения Пленума ВС СССР и ВС РФ:

- Постановление ПВС СССР «О практике применения судами законодательства об охране природы» от 07.07.83 г. № 4;

- Постановление ПВС СССР «О выполнении судами постановления Верховного Совета СССР от 03.07.85 г. «О соблюдении требований законодательства об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов» от 16.01.86 г. № 2;

- Постановление ПВС СССР «О применении судами законодательства об охране экономической зоны СССР» от 18.06.87 г. № 4;

- Постановление ПВС СССР «Дело о загрязнении водоемов направлено на новое исследование для выяснения обстоятельств, имеющих существенное значение для его правильного разрешения» от 17.05.91 г. № 9;

- Решение Судебной коллегии по гражданским делам ВС РСФСР «В случае доказанности вины организация обязана возместить ущерб, причиненный загрязнением окружающей среды» 1987 г. № 6;

- Постановление ПВС РС «О применении судами РФ постановлений ПВС СССР» от 22.04.92 № 8;

- Постановление ПВС РФ «О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан» от 21.12.93 г. № 10 с изм. от 25.10.96 г.;

- Постановление ПВС РФ «Предметом судебного обжалования может быть заключение государственной экологической экспертизы, выводы которой могут привести к нарушению права на благоприятную сферу обитания граждан» от 02.02.94 г.;

- Постановление ПВС РФ «О судебной практике по делам о возмещении вреда, причиненного повреждением здоровья» от 28.04.94 г.;

- Постановление ПВС РФ «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда» от 20.12.94 г.;

- Постановление ПВС РФ «О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия» от 31.10.95 г.;

- Постановление ПВС и ПВАС РФ «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса РФ» от 01.07.96 г. № 6/8 и др.

Высший арбитражный суд РФ согласно Конституции РФ (ст. 127) и ФЗ «Об арбитражных судах в РФ» от 05.04.95 г. является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами.

В силу этого Высший арбитражный суд РФ совершенствует сферу экологического использования двумя путями:

1) воздействием на экологическое использование через рассмотрение экономических споров;

2) непосредственным участием в создании и совершенствовании экономического и экологического законодательства.

Разъяснения Пленумом Высшего арбитражного суда РФ служат делу совершенствования экологического законодательства, поскольку согласно ст. 104 Конституции РФ Высшему арбитражному суду РФ, как и ВС РФ, предоставлено право законодательной инициативы. Примерами нормативных актов являются:

- Письмо ВАС РФ «В связи с введением в действие Закона «Об охране окружающей природной среды» от 25.05.92 г. № С-13/113;

- Письмо ВАС РФ «Об отдельных рекомендациях, принятых на совещаниях по судебнo-арбитражной практике» от 23.02.93 г. № С-13/ОП-77;

- Письмо ВАС РФ «О результатах изучения дел, возбуждаемых арбитражными судами по искам прокуроров» от 01.06.93 г. № С-11/ОП-73;

- Постановление ПВАС РФ «О некоторых вопросах практики применения Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 21.10.93 г. № 22;

- Письмо ВАС РФ «О предъявлении специализированным прокурорам исков в арбитражные суды» от 28.06.94 г. № С1-7/ОП-460;

- Информационное письмо ВАС РФ «В связи с принятием ФЗ от 14 марта 1995 г. «Об особо охраняемых природных территориях» от 25.04.95 г. № С5-7/03-236;

- Постановление ПВАС РФ «Каждое лицо, участвующее в деле, должно доказать те обстоятельства, на которые оно ссылается как на основание своих требований и возражений» от 15.08.95 г. № 38-31-93;

- Постановление ПВАС РФ «Взыскание недоимки по налогам и другим обязательным платежам, а также сумм штрафов и иных санкции производится с юридических лиц и в бесспорном порядке; каких-либо исключений для кооперативов в законодательстве не содержится» от 13.02.96 г. и др.

С 1996 г., когда Россия стала членом Совета Европы, ее граждане получили возможность обращаться за защитой своих нарушенных экологических прав в **Европейский суд по правам человека**. Принятый 11.05.94 г. Протокол № 11 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод предоставил права индивиду, группам лиц и неправительственным организациям направлять петиции непосредственно в суд.

Для рассмотрения дела Суд организует комитеты из трех судей, палаты из семи судей и большие палаты из семнадцати судей. Вопросы о приемлемости жалобы решают комитеты, дела решают палаты. Решения Суда обязательны для государств-участников, за их осуществлением взирает Комитет министров Совета Европы. Судебные издержки несет заявитель.

Дела в Суд могут передаваться Комиссией по правам человека (Страсбург). Обращение в Европейскую комиссию по правам человека заявитель направляет лично либо через адвоката. В обращении указывается заявитель, правительство, ответственное за нарушение, объект претензий и статьи Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод, которые были нарушены. К

обращению прикладываются документы, подтверждающие, что в России заявитель исчерпал все доступные средства правовой защиты. Срок подачи обращения – в течение шести месяцев со времени получения отрицательного ответа из последней инстанции (Генеральной прокуратуры РФ, Верховного суда РФ и др.).

Европейская комиссия устанавливает юридические факты дела, одновременно предпринимая усилия по дружескому разрешению спора. В случае отрицательного результата готовит доклад, в котором указываются нарушения положений Конвенции, допущенные правительством. Доклад направляется в Комитет министров Совета Европы. В случае утвердительного решения он обязывает соответствующее государство принять необходимые меры в течение определенного срока. По истечении периода предписания решается вопрос о дополнительных мерах по выполнению решения. Комитет министров рассматривает жалобы лишь в том случае, если они не были направлены в Европейский суд.

Нарушенные экологические права человека могут быть защищены Уполномоченным по правам человека в РФ (ст. 103 Конституции РФ). Уполномоченный по правам человека (омбудсмен) назначается и освобождается от должности Государственной думой в порядке, определенном Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26.02.97 г. К компетенции омбудсмана отнесено рассмотрение жалоб на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения в судебном или административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе. Согласно ст. 20 Закона омбудсмен, получив жалобу, вправе:

- принять ее к рассмотрению;
- разъяснить заявителю средства, которые тот может использовать для защиты своих прав и свобод;
- передать жалобу государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится ее разрешение по существу;
- отказать в принятии жалобы к рассмотрению.

4.6. Нормирование и стандартизация – правовая основа экологического использования

Нормотворчество – это функция не только экологического управления, означающая право и обязанность СУГО создавать правовые нормы, помещая их в ведомственные нормативные акты. Нормативно-правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не

вправе издавать нормативные правовые акты. Как правило, проект нормативного акта подлежит согласованию с заинтересованными ведомствами

Нормированию качества окружающей природной среды посвящена глава V Закона ООС (ст. 19-29). Цель нормирования – установление предельно допустимых норм воздействия на ОС, гарантирующих экологическую безопасность населения и сохранение генетического фонда, обеспечивающих рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов в условиях устойчивого развития хозяйственной деятельности.

Под **нормированием** в экологическом законодательстве понимается установление специально уполномоченными государственными органами экологических нормативов в соответствии с экологическим законодательством. Однако оно может выступать в качестве правовой меры или инструмента ООС, а также как функция государственного управления ООС и рационального использования природных ресурсов. По А.Ю. Опекунову (2001), экологическое нормирование – разработка и апробация научно обоснованных критериев и норм предельно допустимого вредного воздействия на ОС и человека, а также норм и правил природопользования на основе общих методологических подходов, комплексного изучения и анализа экологических возможностей экосистем и их отдельных компонентов.

Основные понятия института нормирования содержатся в ФЗ ООС.

Качество среды – степень соответствия природных условий потребностям человека и других живых существ.

Качество окружающей среды – такое состояние её экологических природных систем, которое постоянно и неизменно обеспечивает процесс обмена веществ и энергии в природе и воспроизводит жизнь.

Нормирование качества окружающей среды – деятельность по установлению показателей предельно допустимых воздействий человека на ОС.

Норма – мера воздействия на окружающую природную среду.

Воздействие – антропогенная деятельность, связанная с реализацией экономических, рекреационных, культурных и других потребностей человека, вносящая физические, химические и биологические изменения в ОС.

Гигиенический норматив качества ОС – критерий качества ОС, отражающий предельно допустимое максимальное содержание вредных (загрязняющих) веществ (ВВ), при котором отсутствует вредное воздействие на человека.

Экологический норматив качества природной среды – критерий качества ОС, отражающий предельно допустимое содержание ВВ, при котором отсутствует вредное воздействие на экологические системы.

Загрязнение среды – поступление в ОС или её отдельные компоненты (воздух, воду, почву, живые организмы) и образование в них ВВ в концентрациях, превышающих установленные специально уполномоченными государственными органами гигиенические и экологические нормативы качества среды (ПДК).

Предельно допустимая (критическая) нагрузка (ПДН) – показатель действия одного или нескольких вредных (загрязняющих) веществ на ОС, превышение которого может привести к вредному воздействию на ОС.

Предельно допустимый выброс (сброс) (ПДВ, ПДС) – норматив предельно возможного с точки зрения закона объема загрязнения ОС с учетом производственной мощности объекта вредного воздействия и данных о вредных последствиях химического и биологического загрязнения.

Временно согласованный выброс (сброс) (ВСВ, ВСС) – временный лимит выброса (сброса) вредного (загрязняющего) вещества в окружающую среду, который устанавливается для действующих стационарных источников загрязнения с учётом её качества и социально–экономических условий развития соответствующих территорий в целях поэтапного достижения установленного предельно допустимого выброса (сброса).

Лимит на размещение отходов – предельно допустимое количество отходов конкретного вида, которые разрешается размещать определённым способом на установленный срок в объектах размещения отходов с учётом экологической обстановки на данной территории.

Лимиты на природопользование устанавливают СУГО, исходя из необходимости поэтапного достижения нормативных объемов использования (изъятия) природных ресурсов, предельно допустимых выбросов и сбросов загрязняющих веществ в ОС и нормативных объемов размещения отходов производства с учётом экологической обстановки в регионе.

Зона санитарно-защитная (ЗСЗ) – полоса, отделяющая объект вредного воздействия от селитебной территории.

В законе ООС и его комментариях есть понятие загрязнения (физическое, химическое, биологическое) как одного из изменений ОС, вызванного антропогенной деятельностью человека, содержащего угрозу причинения вреда жизни и здоровью человека, состоянию растительного и животного мира, экологических систем, а также «другие виды неблагоприятного воздействия».

Нормирование в области охраны окружающей среды осуществляется в целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на ОС, гарантирующего сохранение благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности (ст. 19 ООС). Нормативы и нормативные документы в области ООС разрабатываются, утверждаются и вводятся в действие на основе современных достижений науки и техники с учетом международных правил и стандартов в области ООС. Порядок нормирования устанавливается Правительством РФ.

Согласно ч. 2 ст. 21 **нормативы качества ОС** устанавливаются в соответствии: а) с химическими показателями состояния ОС, в том числе ПДК, включая радиоактивные вещества; б) биологическими показателями, в том числе видами и группами растений, животных и других организмов, используемых как индикаторы качества ОС, а также ПДК микроорганизмов.

Систему **нормативов допустимого воздействия** образуют: а) ПДВ (ПДС) веществ и микроорганизмов; б) допустимых физических воздействий (количество тепла, уровни шума, вибрации, ионизирующего излучения, напряженности электромагнитных полей и иных физических воздействий; в) образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение; г) допустимого изъятия природных ресурсов; д) допустимой антропогенной нагрузки; е) иного допустимого воздействия на ОС.

Конечная цель нормирования экологического использования – обеспечение научно обоснованного сочетания экономических и экологических интересов общества.

Помимо нормативов ФЗ ООС предусматривает выделение **лимитов** (ст. 1) на выбросы и сбросы – ограничения выбросов и сбросов загрязняющих веществ и микроорганизмов в ОС, установленные на период проведения мероприятий по ООС. Лимит (от лат. *limes* – граница) предел, ограничение, предельная норма, предельное количество чего-либо.¹⁰⁷ В части лимитов на размещение отходов ст. 24 ООС корреспондирует ст. 1 ФЗ «Об отходах производства и потребления»: лимит на размещение отходов – предельно допустимое количество отходов конкретного вида, которые разрешается размещать определенным способом на установленный срок в объектах размещения отходов с учетом экологической обстановки на данной территории.

Применительно к лимитам на выбросы ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» содержит следующее определение; временно согласованный выброс – временный лимит выброса вредного (загрязняющего) вещества в атмосферный воздух, который устанавливается для действующих стационарных источников выбросов с учетом качества АВ и социально-экономических условий развития соответствующей территории в целях поэтапного достижения установленного предельно допустимого выброса.

Лимитирование – деятельность по установлению пределов вредного воздействия (физического, химического, биологического и др.) на ОС и человека или ограничений на использование природных ресурсов.

Известно, что в СССР проводилось санитарно-гигиеническое нормирование. Законом установлено понятие «экологическое нормирование», однако никаких экологических ПДК до сих пор нет.

В проекте ФЗ «Об обеспечении экологической безопасности» предлагается ввести понятие «нормирование экологической безопасности»

Экологическая стандартизация – установление в стандартах требований по рациональному природопользованию, ООС и обеспечению экологической безопасности. Согласно ФЗ от 27.12.02 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» – *это деятельность по установлению правил и характеристик в целях их добровольного многократного использования, направленная на достижение упорядоченности в сферах производства и обращения продукции и повышения конкурентоспособности продукции, работ или услуг. Стандарт – это документ, в котором в целях добровольного многократного использования*

¹⁰⁷ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1975. С. 297.

устанавливаются характеристики продукции, правила осуществления и характеристики процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг, который может содержать требования к терминологии, символике, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения.

Государственными стандартами в области ООС устанавливаются (ст. 29):

- требования, нормы и правила в области ООС к продукции, работам, услугам и соответствующим методам контроля;
- ограничения хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения ее негативного воздействия на ОС;
- порядок организации деятельности в области ООС и управления такой деятельностью.

Закон РФ «О стандартизации» от 10.06.93 г. определяет стандартизацию как деятельность по установлению норм, правил и характеристик (требований) в целях обеспечения: а) безопасности продукции, работ и услуг для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества; б) качества продукции, работ и услуг в соответствии с уровнем развития науки, техники и технологии; в) единства измерений; г) экономии всех видов ресурсов; д) безопасности хозяйственных объектов с учётом риска возникновения природных и техногенных катастроф и других чрезвычайных ситуаций.

Система экологических нормативов и стандартов должна отвечать практическим потребностям в использовании природных ресурсов, охране окружающей природной среды и обеспечении экологической безопасности. В систему экологических нормативов и стандартов входят:

- нормативы качества окружающей природной среды (ПДК, ПДУ, ПДН);
- нормативы предельно допустимого вредного воздействия на состояние окружающей природной среды (ПДВ, ПДС, лимиты размещения отходов и др.);
- нормативы использования природных ресурсов (лимиты);
- экологические стандарты (ГОСТы, СНИПы, СанПиНы и др.);
- нормативы санитарных и защитных зон.

Категориями нормативных документов по стандартизации, действующих на территории РФ, в порядке и на условиях, установленных ФЗ «О техническом регулировании» и ГОСТ Р 1.0-2004 являются:¹⁰⁸

- 1) национальные стандарты Российской Федерации (ГОСТ Р);
- 2) межгосударственные стандарты (ГОСТ);
- 3) общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации (ОКТЭИ и СЭ);
- 4) стандарты организации обязательные (СТОО);
- 5) стандарты научно-технических, инженерных обществ и других общественных объединений добровольные (СТОД);

¹⁰⁸ Основы стандартизации, метрологии и сертификации: Учебник / Под ред. В.М.Мишина. М., 2007. С. 56.

б) применяемые в установленном Ростехрегулированием порядке международные, региональные международные стандарты, правила и рекомендации по стандартизации, а также прогрессивные национальные стандарты зарубежных стран (на основании договоров с этими странами);

7) правила стандартизации (ПР) и рекомендации по стандартизации.

Технические регламенты – это инструмент обеспечивающих безопасность жизнедеятельности человека и охрану окружающей среды, а также действенная форма контроля органов государственного надзора за объектами технического регулирования.

Систему органов и служб стандартизации РФ образуют следующие структуры:

- Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Ростехрегулирование) входящее в Минпромэнерго РФ (бывший Госстандарт);
- сектора (группы) специалистов по стандартизации в центральных аппаратах государственных органов управления подчиненных Правительству РФ;
- технические комитеты по стандартизации, создаваемые заинтересованными сторонами (предприятиями и организациями) на добровольной основе;
- подразделения (службы) стандартизации, создаваемые субъектами хозяйственной деятельности.

Впервые задача содействия восстановлению и рациональному использованию природных ресурсов в нашей стране была сформулирована в ГОСТ 17.0.0.01-76 «Система стандартов в области охраны природы и улучшения использования природных ресурсов. Основные положения». Там же говорилось, что стандартизация в области охраны природы должна способствовать решению важных народнохозяйственных задач: ограничению поступления в ОС промышленных, транспортных, сельскохозяйственных и бытовых сточных вод и выбросов для снижения содержания загрязняющих веществ в атмосфере, природных водах и почвах до количества, не превышающего предельно допустимые концентрации (ПДК).

Затем появился ГОСТ 24525.5-81 «Управление производственным объединением и промышленным предприятием. Управление ресурсами. Основные положения». Этот стандарт внедрялся в качестве эксперимента, и почти не применялся на практике.

В 1983 г. появилось два основополагающих стандарта:

1. ГОСТ 14.322-83 «Единая система технологической подготовки производства. Нормирование расхода материалов. Основные положения». В приложении к нему были установлены ориентировочные критерии оценки прогрессивности технологических процессов по уровню технологических отходов:

- безотходный процесс – до 1,5 % технологических отходов;
- малоотходный процесс – от 1,5 до 10 % технологических отходов;
- рядовой – устанавливается отраслевыми стандартами в зависимости от конструктивной сложности изделия и типа производства.

2. ГОСТ 256916-83 «Ресурсы материальные вторичные. Термины и определения». В нем впервые установлены 12 основных терминов, такие, как «отходы производства», «отходы потребления», «вторичные материальные ресурсы», «неиспользуемые отходы», «вторичное сырье» и др.

За 1970-1990-е гг. было принято более 50 государственных стандартов, как относящихся к отдельным отраслям промышленного производства (ОСТ), так и входящих в системы ЕСТД, СПКП, ССБТ, СРПП, «Охрана природы»:

- ГОСТ 12.1.007-76. Вредные вещества. Классификация и общие требования безопасности;

- ГОСТ 17.1.3.-06-82. Охрана природы. Гидросфера. Общие требования к охране подземных вод;

- ГОСТ 17.1.3.12-86. Общие правила охраны природной среды от загрязнения при бурении и добыче нефти и газа на суше;

- ГОСТ 17.1.3.13-86. Охрана природы. Гидросфера. Общие требования к охране поверхностных вод от загрязнения;

- ГОСТ 17.1.5.13-80. Охрана природы. Гидросфера. Гигиенические требования к зонам рекреации водных объектов;

- ГОСТ 17.2.3.02-78. Охрана природы. Атмосфера. Правила установления допустимых выбросов вредных веществ промышленными предприятиями;

- ГОСТ 17.4.1.02-83. Охрана природы. Почвы. Классификация химических веществ для контроля загрязнения;

- ГОСТ 17.4.3.2-85. Охрана природы. Почвы. Требования к охране плодородного слоя почвы при производстве земляных работ;

- ГОСТ 17.4.3.04-85. Охрана природы. Почвы. Общие требования к контролю и охране почв от загрязнения;

- ГОСТ 17.5.3.01-78. Охрана природы. Земли. Состав и размер зелёных зон городов;

- ГОСТ Р 5587-93. Паспорт безопасности вещества (материала). Основные положения. Информация по обеспечению безопасности при производстве, применении, хранении, транспортировании, утилизации.

С середины 1990-х гг. принимаются стандарты, разработанные межгосударственными советами стран СНГ и Госстандартом России. Так, в области ресурсосбережения действуют:

- ГОСТ 30166-95. Ресурсосбережение. Основные положения;

- ГОСТ 30167-95. Ресурсосбережение. Порядок установления показателей в документации на продукцию;

- ГОСТ 30772-2001. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Паспорт опасности отхода. Основные требования;

- ГОСТ 30775-2001. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Классификация, идентификация и кодирование отходов. Основные положения;

- ГОСТ Р 51768-2001. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Определение ртути в ртутьсодержащих отходах производства и потребления. Основные положения;

- ГОСТ Р 51769-2001. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Документирование и регулирование деятельности по обращению с отходами производства и потребления. Основные положения;
- ГОСТ Р 52104-2003. Ресурсосбережение. Термины и определения;
- ГОСТ Р 52105-2003. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Классификация и методы переработки ртутьсодержащих отходов;
- ГОСТ Р 52106-2003. Ресурсосбережение. Основные положения;
- ГОСТ Р 52107-2003. Ресурсосбережение. Классификация и определение показателей;
- ГОСТ Р 52108-2003. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Основные положения.

Санитарные (гигиенические) нормативы содержатся в санитарных правилах (СП), санитарных правилах и нормах (СанПиН) и гигиенических нормативах (ГН):

- СП 1600-77. Устройство и содержание кладбищ (М.: Минздрав СССР, от 10.02.77 г.);
- СП 3183-84. Порядок накопления, транспортировки, обезвреживания и захоронения токсичных промышленных отходов (М.: Минздрав СССР, 1991);
- Санитарных правилах проектирования, строительства и эксплуатации полигонов захоронения не утилизируемых промышленных отходов (М.: Минздрав СССР, 1977);
- СанПиН 4946-86. Санитарные правила по охране атмосферного воздуха населённых мест (М.: Минздрав СССР, 1989);
- СанПиН 2.04.027-95. Санитарные правила и нормы. 2.1.4. Питьевая вода и водоснабжение населённых мест. Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов хозяйственно-питьевого назначения (М.: Госкомсанэпиднадзор России, 1996);
- ГН 2.6.1.054. Гигиенические нормативы. Нормы рациональной безопасности (НРБ-96). Ионизирующее излучение, радиационная безопасность (М.: Госкомсанэпиднадзор России, 1996);
- СанПиН 2.1.4.559-96. Питьевая вода. Гигиенические требования к качеству воды централизованных систем питьевого водоснабжения. Контроль качества (М.: Госкомсанэпиднадзор России, 1996);
- СанПиН 2.1.6.575. Атмосферный воздух и воздух закрытых помещений, санитарная охрана воздуха. Гигиенические требования к охране атмосферного воздуха населённых мест (М.: Минздрав России, 1997);
- ГН 2.1.6.695-98. Гигиенические нормативы. 2.1.6. Атмосферный воздух и воздух закрытых помещений, санитарная охрана воздуха. Предельно допустимые концентрации (ПДК) загрязняющих веществ в атмосферном воздухе населённых мест (М.: Госкомсанэпиднадзор России, утв. Постановлением № 14 от 29.04.98 г.);
- ГН 2.1.6.713-98. Ориентировочные безопасные уровни воздействия (ОБУВ) загрязняющих веществ в атмосферном воздухе населённых мест. До-

полнение № 1 к ГН 2.1.6.696-98. 2.1.6. Атмосферный воздух и воздух закрытых помещений, санитарная охрана воздуха (М.: Госкомсанэпиднадзор РФ, утв. Постановлением № 26 от 03.08.98 г.).

В случае утверждения санитарных (гигиенических) нормативов СУГО ООС, они приобретают силу экологических норм и распространяются на сферу экологопользования.

Экологическими нормативами следует считать также ПДК и ОБУВ загрязняющих веществ в воде рыбохозяйственных водоёмов (приложение 3 Правил охраны поверхностных вод, утв. Госкомприродой СССР 21.02.91 г.).

4.7. Экологическая экспертиза. Понятие, цель, задачи, методы, принципы. Объект и субъекты экологической экспертизы

«Экспертиза» – от лат. «expertus» – «опытный». Под этим термином понимается исследование специалистом (экспертом) вопросов, решение которых связано с познаниями в области науки, техники, искусства. *Экспертные оценки* – количественные или качественные оценки процессов и явлений, не поддающихся непосредственному измерению и поэтому основывающихся на суждениях специалистов.

В юридическом отношении экологическая экспертиза (ЭЭ) является самостоятельным видом экологического контроля. В эколого–правовом механизме она выступает гарантом выполнения эколого–правовых предписаний. От других гарантий (текущего контроля, ответственности за последствия) отличается тем, что имеет предупредительное значение. От обычной предварительной проверки ЭЭ отличается тем, что эта деятельность узаконена назначением государственной экологической экспертизы (ГЭЭ), специально уполномоченным государственным органом (СУГО).

Определение дано в ст. 1 ФЗ «О экологической экспертизе» (ОЭЭ) от 23.11.95 г. № 174-ФЗ (с изм. от 15.04.98 г. № 65-ФЗ, от 22.08.04 № 122-ФЗ, от 21.12.04 г. № 172-ФЗ, от 31.12.05 г. № 199-ФЗ, от 04.12.06 г. № 201-ФЗ, от 18.12.06 г. № 232-ФЗ, от 16.05.08 г. № 75-ФЗ, от 26.06.08 г. № 96-ФЗ, от 23.07.08 г. № 160-ФЗ, от 24.07.08 г. № 162-ФЗ, от 0,8011.08 г. № 202-ФЗ, от 30.12.08 г. № 309-ФЗ): «**Экологическая экспертиза** – установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации экологической экспертизы».

Цель ЭЭ – оценить степень экологического воздействия конкретного хозяйственного объекта на ОС и здоровье человека. Задачами являются:

- определение научно обоснованного определения принятых в проекте решений на соответствие их современным экологическим требованиям;

- предупреждение возможных негативных последствий на окружающую среду и здоровье человека с целью их смягчения или устранения;
- поддержание динамического равновесия и благоприятного состояния окружающей среды и экосистем при реализации проекта.

Назначение ЭЭ – обеспечение органов, утверждающих документацию обоснованным экологическим заключением (ЭЗ) о целесообразности (нецелесообразности) реализации хозяйственного и иного мероприятия, с учётом региональных особенностей, с позиции благоприятного состояния и устойчивости экосистем, перспектив развития региона, экономических, экологических, исторических, культурных, этнических и других интересов населения.

Содержание ЭЭ заключается в экологической характеристике современного состояния территории; инвентаризации источников загрязнения и воздействия объекта на экосистемы; оценке воздействия реализуемого объекта (мероприятия) на окружающую среду; оценке ответной реакции на воздействие; ЭЗ по оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС).

Функции ЭЭ имеют государственно-правовой характер и являются организационно–правовой гарантией конституционных прав человека на благоприятную окружающую среду, здоровье и экологическую безопасность при проектировании и планировании хозяйственной и иной деятельности.

Цель ЭЭ сформулирована в ст. 33 ООС, а *принципы* раскрыты в ст. 3 ОЭЭ:

- презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- обязательности проведения ГЭЭ до принятия решений о реализации ЭЭ;
- комплексности оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий;
- обязательности учёта требований экологической безопасности при проведении ЭЭ;
- достоверности и полноты информации, представляемой на ЭЭ;
- независимости экспертов ЭЭ при осуществлении ими полномочий в области ЭЭ;
- научной обоснованности, объективности и законности заключений ЭЭ;
- гласности, участия общественных организаций (объединений), учёта общественного мнения;
- ответственности участников ЭЭ и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество ЭЭ.

Объектом ЭЭ является документация, обосновывающая хозяйственную или иную деятельность. Ст. 11 ОЭЭ определяет объекты ЭЭ федерального уровня, ст. 12 уровня субъектов РФ. В связи с принятием ФЗ от 18.01.06 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ» с 1.01.07 г. (ст. 29) в закон ОЭЭ и ООС были внесены изменения, в результате которых суть ГЭЭ была ограничена установлением соответствия документов и документации обосновывающих планируемую

хозяйственную и иную деятельность, требованиям в области охраны окружающей среды, т. е. экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды.

Субъектами ЭЭ являются три стороны: заказчик (властная государственная структура, наделённая правом назначать ЭЭ), подрядчик (исполнитель задания, СУГО в области ЭЭ) и потребитель (юридическое или физическое лицо объекта ЭЭ).

В соответствии с УП РФ от 12.05.08 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 31.12.08 г. № 1883), ПП РФ от 6.04.04 г. № 160 «Вопросы Министерства природных ресурсов» и № 161 «Вопросы Федеральной службы по надзору в сфере экологии и природопользования», федеральное государственное учреждение (ФГУ) «Центр по оценке воздействия на окружающую среду и экспертиза» осуществляет проведение ГЭЭ на федеральном уровне.

Правовой базой, кроме перечисленных документов, являются:

- ПП РФ «Об утверждении Положения о порядке проведения ГЭЭ» от 11.06.96 г. № 698;
- ПП РФ «Об оплате труда внештатных экспертов» от 11.06.96 г. № 679;
- Приказ Госкомэкологии России «Порядок определения стоимости проведения ГЭЭ документации» от 22.04.98 г. № 238;
- Приказ Госкомэкологии России «Положение об оплате труда членов экспертных комиссий и членов Советов ГЭЭ» от 03.08.98 г. № 457;
- Приказ МПР России «Об образовании федерального государственного учреждения «Государственная экологическая экспертиза» от 19.07.00 г. № 184;
- Приказ МПР России «О принятии устава ФГУ «Госэкоэкспертиза» от 27.07.00 г. № 189.

СУГО ОЭЭ на территории Тверской области является «Комитет по природным ресурсам Тверской области». Он имеет исключительное право на проведение ГЭЭ через своё специализированное подразделение ГУ «Управление экологической экспертизы по Тверской области», которое руководствуется собственным положением о ГЭЭ.

Ответственность за нарушение законодательства об ЭЭ установлена главой УП ОЭЭ, в ст. 30 дан перечень составов нарушений, разделенных на уровни в зависимости от субъекта, совершившего противоправное деяние, – это заказчики, руководители СУГО ЭЭ и руководители экспертных комиссий, эксперты, должностные лица ОИВ, надзора и контроля, органов местного самоуправления, банковские учреждения, их должностные лица, иные ЮЛ и граждане. В числе составов нарушений указаны фальсификация материалов, принуждение эксперта к подготовке заведомо ложного заключения, нарушение порядка формирования экспертной комиссии, фальсификация выводов заключения, незаконный отказ от государственной регистрации заявлений о проведении ОЭЭ, финансирование и кредитование объекта без положительного экологического заключения и др.

Ст. 8.4 КоАП «Нарушение законодательства об экологической экспертизе» устанавливает ответственность только: а) за невыполнение требований об обязательности проведения ГЭЭ; б) финансирование проектов, программ и иной документации, подлежащих ГЭЭ и не получивших положительного заключения; в) реализацию таких объектов без положительного заключения; г) осуществление деятельности, не соответствующей документации, которая получила положительное заключение ГЭЭ; д) незаконный отказ в регистрации заявлений о проведении ОЭЭ. В ряде случаев могут применяться нормы ст. 8.1 «Несоблюдение экологических требований при планировании, технико-экономическом обосновании проектов, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений и иных объектов» и ст. 8.5 «Соккрытие или искажение экологической информации». Уголовная ответственность может наступить согласно ст. 246 УК «Нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ».

4.8. Экологический мониторинг. Единая государственная система экологического мониторинга (ЕГСЭМ). Уровни и виды мониторинга. СУГО в области экологического мониторинга

Мониторинг – проведение наблюдений (измерений) на закрепленной сети точек (маршрутов) по заданной программе с заданной периодичностью для оценки состояния ОС и прогноза его изменения.

Термин «мониторинг» впервые появился в рекомендациях специальной комиссии СКОПЕ (Научный комитет по проблемам ОС) при ЮНЕСКО в 1971 г., через год появились предложения по созданию Глобальной системы мониторинга окружающей среды (Конференция ООН по окружающей среде. Стокгольм, 1972). Секретариат ООН по окружающей среде определил **экологический мониторинг**, как *систему повторных наблюдений за элементами ОС в пространстве и во времени с определенными целями и в соответствии с заранее подготовленными программами.*

Экологический мониторинг включает звенья разного уровня¹⁰⁹:

- 1) глобальный мониторинг – на основе международного сотрудничества;
- 2) национальный мониторинг – общегосударственная система наблюдений и контроля;
- 3) региональный мониторинг;
- 4) локальный (импактный) мониторинг – отдельный населенный пункт или предприятие.

Такая система не создана до сих пор из-за разногласий между различными странами по вопросам объемов, форм и объектах мониторинга, распределения между ними обязанностей и др. Сходные проблемы мешают созданию Единой государственной системы экологического мониторинга в нашей стране.

¹⁰⁹ Павлов А.Н. Экология: рациональное природопользование и безопасность жизнедеятельности. Учеб. пособие. М., 2005. С. 159.

В ст. 1 ФЗ «О гидрометеорологической службе» (ОГС) от 19.07.98 г. № 113-ФЗ даётся следующее определение **мониторинга окружающей среды**, её загрязнения: «...долгосрочные наблюдения за состоянием окружающей среды, её загрязнением и происходящими в ней природными явлениями, а также оценка и прогноз состояния окружающей природной среды, её загрязнения». В ФЗ ООС нормы организации и осуществления мониторинга выделены в отдельную главу X. **Экологический мониторинг** – это совокупность организационных структур, методов, способов и приемов наблюдения за состоянием ОС, происходящими в ней изменениями, их последствиями, а также за потенциально опасными для ОС, здоровья людей и контролируемой территории видами деятельности и объектами.

Целью экологического мониторинга является оценка экологического состояния ОС и ее компонентов и объектов. **Задачи** решаемые в ходе этой оценки;

- выявление и прогноз негативных процессов, влияющих на качество ОС и состояние природных объектов;
- предотвращение вредных воздействий;
- оценка эффективности мероприятий по ООС;
- получение информации по контролю и управлению за использованием и охраной ОС и природных объектов.

Традиционно экологический мониторинг осуществляется путем комбинации геофизического, геохимического и биологического мониторинга. В зависимости от масштабов системы мониторинга выделяют глобальный, национальный, региональный и локальный мониторинг; от уровня изменения человеком ОС – фоновый и импактный; от объекта мониторинга – воздуха, вод, почв, леса и др.

Согласно ПП РФ от 24.11.93 г. в стране должна действовать **Единая государственная система экологического мониторинга (ЕГСЭМ)**, дальнейшее ее совершенствование предусмотрено ПП РФ «Об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга)» от 31.03.03 г. В системе экологического мониторинга существуют три уровня сбора, накопления и обработки информации:

- 1) посты и станции непосредственных наблюдений (сбор и первичная обработка информации);
- 2) территориальные, региональные и ведомственные центры обработки информации (например, Тверской областной центр по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды Северо-Западного территориального управления по гидрометеорологии и мониторингу окружающей природной среды);
- 3) международные центры обработки, хранения и передачи информации (один из центров гидрометеорологической сети существует в Останкино), составляющие Глобальную сеть мониторинга окружающей среды (ГСМОС).

В составе ЕГСЭМ существуют несколько видов наблюдательной сети, призванных следить за состоянием как отдельных компонентов окружающей среды

(недр, водных объектов, лесного фонда и др.), так и экосистем в целом. В настоящее время существуют следующие **виды мониторинга**:

1) *социально-гигиенический мониторинг* – система наблюдения, анализа, оценки и прогноза состояния здоровья населения и среды обитания человека, а также определения причинно-следственных связей между состоянием здоровья человека и воздействием факторов ОС. Осуществляется органами Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Санэпиднадзор) Минздрава России согласно ПП РФ «Об утверждении Положения о социально-гигиеническом мониторинге» от 2.02.06 г. № 60. Согласно ПП РФ «Об организации и проведении мониторинга качества, безопасности пищевых продуктов и здоровья населения» от 22.11.00 г. составной частью социально-гигиенического мониторинга является мониторинг качества, безопасности пищевых продуктов и здоровья населения.

При проведении мониторинга Санэпиднадзор использует данные Федерального медико-биологического агентства, Федеральной службы по гидрометеорологии, Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральной службы по труду и занятости, Федеральной службы статистики, структурных подразделений МВД России, Минобороны РФ, Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной службы безопасности, Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков, Управления делами Президента РФ и их учреждений. В настоящее время действуют Приказы Минздрава России «О функционировании социально-гигиенического мониторинга» от 03.03.98 г. № 49 и «Об организации работы по II этапу социально-гигиенического мониторинга» от 27.08.99 г. № 334;

2) *гидрометеорологический мониторинг* – система стационарных и подвижных пунктов наблюдения, в том числе постов, станций, лабораторий, центров, бюро, обсерваторий, предназначенных для наблюдения за физическими и химическими процессами, происходящими в окружающей среде, определения её метеорологических, климатических, аэрологических, гидрологических, океанологических, гелиогеофизических, агрометеорологических характеристик, а также для определения уровня загрязнения атмосферного воздуха, почв, водных объектов, в том числе по гидробиологическим показателям, и околоземного космического пространства. Это сеть Федеральной службы России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;

3) *комплексная система мониторинга состояния окружающей природной среды и использования природных ресурсов*, т. е. государственный мониторинг состояния недр, водных объектов, лесов, животного и растительного мира. Ее осуществляет МПР России;

4) *биосферный мониторинг* – система наблюдений за ответными реакциями экосистем на глобальные антропогенные изменения в окружающей среде (например, Центрально-лесной биосферный заповедник), входит в компетенцию МПР России;

5) *радиологический мониторинг* – сеть наблюдений за радиологическим состоянием окружающей природной среды и отдельных природных объектов. Проводится ЕГАСКРО (Единой государственной автоматизированной системой контроля радиационной обстановки). Наиболее плотная сеть постов и пунктов наблюдения Госатомнадзора России создана в 30-километровых зонах атомных электростанций (Калининская АЭС). Стационарные и мобильные датчики контроля радиационного фона, по заданному режиму передают информацию посредством спутниковой связи в Аварийно-технический центр Росатома России и НПО «Радиевый институт им. В.Г. Хлопкина»;

6) *система экологического мониторинга в Вооружённых силах Российской Федерации* – сеть наблюдений на территории военных объектов и в местах дислокации войск (сил). Возложена согласно «Временного руководству по обеспечению экологической безопасности ВС РФ» (1999) на Экологическую службу ВС РФ;

7) *мониторинг земель* – система наблюдений, которая ведется Федеральной службой земельного кадастра России, МПР России при участии Минсельхозпрода, Госстроя России и других заинтересованных лиц согласно ПСМ – ПРФ от 15.07.92 г. № 491;

8) *мониторинг водных биологических ресурсов* – система наблюдений за промысловыми видами водных организмов. Согласно ПП РФ от 26.02.99 г., его ведет Росрыболовство.

9) геолого-экономический мониторинг – автоматизированная система оценки состояния и прогноза развития минерально-сырьевой базы административно-территориального образования под влиянием меняющихся геолого-экономических и социально-экологических факторов и основных индикаторов недропользования для эффективного управления фондом недр¹¹⁰. В настоящее время внедряется МПР России на территории субъектов Центрального федерального округа.

Координация деятельности по созданию и обеспечению функционирования комплексной системы мониторинга окружающей среды возложена на МПР России (ПП РФ от 6.04.04 г. № 160).

Несмотря на полное прекращение государственного финансирования всех статей расходов, кроме фонда зарплаты, уменьшения количества постов и пунктов наблюдения, наиболее развитой сетью мониторинга окружающей среды обладает Росгидромет, который руководствуется следующими нормативно-правовыми актами:

- ФЗ «О гидрометеорологической службе» от 19.07.98 г. № 113-ФЗ;
- ПП РФ «Об утверждении Положения о Федеральной службе России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды» от 20.05.99 г. № 555;

¹¹⁰ Налимов С.В. Повышение эффективности управления региональным минерально-сырьевым комплексом на основе создания и ведения геолого-экономического мониторинга // Бюллетень «Использование и охрана природных ресурсов в России». 1008. № 1. С. 117-120.

- ПП РФ «Об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды» от 15.11.97 г. № 1423.

Территориальные органы Росгидромета в своей работе используют руководящие документы (РД) федерального органа и управлений, организованных по бассейнам крупнейших рек и группам областей, например:

- РД 52.04.107-86. Руководящий документ. Наставление гидрометеорологическим станциям и постам. Выпуск 1. Наземная подсистема полученных данных о состоянии природной среды. Основные положения и нормативные документы (Л.: Гидрометеоздат, 1987).

В целях предотвращения или уменьшения материального ущерба от стихийных бедствий, вызванных гидрометеорологическими явлениями, в Росгидромете функционирует подсистема наблюдений и контроля (ФП РСЧС-ШТОРМ), которая включает в себя наземную подсистему получения данных из 4 898 гидрометеорологических станций и постов, космической системы наблюдений (спутники «Метеор», «Океан», «Ресурс»), подсистемы обработки информации и составления гидрометеорологических прогнозов, противоловинной службы.

Информационно-прогностическое обеспечение ФП РСЧС-ШТОРМ осуществляют 22 региональных и территориальных управлений по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (УГМС); 72 центра (ЦГМС), расположенных в административных центрах субъектов РФ; Гидрометеорологический научно-исследовательский центр РФ (Гидрометцентр России). Тверской ЦГМС входит в Северо-Западное управление. В связи с возникновением федеральных округов, необходимо создание этого звена в системе мониторинга.

Кроме упомянутых министерств и ведомств определённые наблюдения (мониторинг) в области экологического использования осуществляют МЧС России, Роскомрыболовство, Минстрой России, Минсельхозпрод и др.

Несмотря на множество принятых документов, ЕГСЭМ продолжает функционировать в виде отдельно действующих систем наблюдения. Так, согласно ПП РФ от 29.12.05 г. № 836 «Об утверждении Положения о единой государственной системе информации об обстановке в Мировом океане» ЕГСИОМО – информационная система, предназначенная для обеспечения морской деятельности России комплексной информацией, получаемой от информационных систем федеральных органов исполнительной власти: МЧС России, Министерства иностранных дел, Минобороны, Федеральной службы безопасности, Федеральной службы охраны, Минобрнауки, МПР, Минпрома, Минтранспорта, Министерства информационных технологий и связи, Минэкономразвития, Росгидромета, Роскосмоса, РАН. Координирует работу ЕГСЭМ Гидромет.

4.9. Организационно-правовые принципы экологического контроля (ЭК). Государственный, производственный, муниципальный и общественный экологический контроль (ГЭК, ПЭК, МЭК и ОЭК)

Контроль (фр. «controle» - «проверка»), в самом общем смысле представляет собой проверку, учет, наблюдение за чем-либо.¹¹¹ Контроль является составной частью управления объектами и процессами с целью проверки соответствия наблюдаемого состояния объекта желаемому и необходимому, положению предусмотренного законами, инструкциями, другими нормативными актами, а также программами, планами, договорами, проектами, соглашениями.¹¹²

В.В. Петров утверждал, что экологический контроль является одним из проявлений экологической функции государства и является составной частью механизма реализации эколого-правовых норм.¹¹³ По М.М. Бринчуку, экологический контроль есть важнейшая мера обеспечения рационального природопользования и ООС от вредных воздействий, функция государственного управления и правовой институт права окружающей среды.¹¹⁴ Закон ООС (глава XI. Контроль в области охраны окружающей среды) определяет **экологический контроль (ЭК)** как функцию государственного управления. Одновременно экологический контроль является и институтом права экологического пользования. Согласно ст. 1 ООС экологический контроль – система мер, направленных на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области ООС, обеспечения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов в области экологического пользования. Посредством ЭК обеспечивается принуждение экологических пользователей к исполнению экологических требований, правил, норм. Меры юридической ответственности могут применяться СУГО в области экологического контроля, а также иными государственными органами.

Функция ЭК выполняется и при осуществлении иных правовых мер обеспечения рационального экологического пользования: нормирования и стандартизации (см. раздел 4.3); экологической экспертизы (раздел 4.4); экологического мониторинга (раздел 4.5); экологического аудита (раздел 4.7).

Целью экологического контроля является обеспечение всеми органами власти, юридическими и физическими лицами исполнения законодательства в области ООС, соблюдения требований, в том числе нормативов и нормативных документов, а также обеспечение экологической безопасности (ч. 1 ст. 64).

Задачами экологического контроля являются:

- наблюдение за состоянием ООС и её изменений под влиянием хозяйственной и иной деятельности;

¹¹¹ Энциклопедический словарь / Под ред. Б.А.Введенского. Т. 1. М., 1963. С. 531.

¹¹² Борихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь, М., 2002. С. 260.

¹¹³ Петров В.В. Указ. соч. С. 239.

¹¹⁴ Бринчук М.М. Указ. соч. С. 449-450.

- проверка выполнения планов и мероприятий по охране природы, рациональному использованию природных ресурсов, оздоровлению окружающей среды, соблюдения требований природоохранительного законодательства и нормативов качества ОС.

В российском административном праве выделяют два вида контрольной деятельности – контроль и надзор. Под **экологическим контролем** понимается деятельность уполномоченных субъектов по проверке соблюдения и исполнения требований экологического законодательства¹¹⁵.

В чистом виде **экологический надзор** существует в виде прокурорского надзора (см. раздел 4.1) за соблюдением экологического законодательства. Другие государственные надзорные органы (УП РФ от 9.03.03 г. № 314) осуществляют и надзорные, и контрольные функции (Госгортехнадзор России, Госатомнадзор России, Госэнергонадзор России и др.). В соответствующем законодательстве нет чёткого разделения понятий «контроль» и «надзор». Некоторые СУГО осуществляют обе функции одновременно. Так, в соответствии со ст. 12 Закона РФ «Об обеспечении единства измерений» от 27.04.93 г., «государственный метрологический контроль и надзор имеет целью проверку соблюдения метрологических правил и норм, которые распространяются, в частности, и на охрану окружающей среды».

Экологический контроль как правовая мера выполняет следующие функции:

- предупредительную, заключающуюся в том, что субъекты ЭК, зная о возможности проверки, сами заинтересованы в выполнении требований законодательства;

- информационную, связанную с тем, что процесс контроля – это прежде всего сбор и анализ экологической информации об объекте ЭК;

- карательную, проявляющуюся в применении санкций к нарушителям экологического законодательства.

В законодательстве установлены следующие виды ЭК (ст. 65): государственный, производственный, муниципальный и общественный экологический контроль.

Государственный экологический контроль осуществляют:

- федеральные органы исполнительной власти РФ;

- органы исполнительной власти субъектов РФ;

- органы местного самоуправления;

- специальные уполномоченные государственные органы в области экологического использования (СУГО Э).

Целью ГЭК является обеспечение выполнения правовых требований по рациональному использованию природных ресурсов, ООС и обеспечению экологической безопасности всеми государственными органами, юридическими и физическими лицами на территории РФ.

¹¹⁵ Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право РФ. М., 1995. Ч. 2. С. 252.

В систему ГЭК в настоящее время включена Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу ОС (ст. 63). По мнению ряда юристов, такое совмещение необоснованно, так как наблюдение – самостоятельная функция государственного управления охраной окружающей среды.¹¹⁶ Экологический мониторинг – пассивная функция государственного управления, в рамках которого не реализуется принуждение (см. раздел IV, п.5).

ГЭК проводится в форме предупредительного и текущего контроля. Задачей первого является недопущение хозяйственной и иной деятельности, могущей в будущем оказать негативное воздействие на ОС, второго – недопущение вредного воздействия на стадии хозяйственной и иной деятельности (эксплуатации предприятий и т.п.).

Подразделение органов государственного управления экологопользования на органы общей и специальной компетенции подразумевает и наделение их функциями общего и специального (надведомственного) экологического контроля.

Согласно ПП РФ от 29.10.02 г. № 777 «О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю» ГЭК подлежат объекты хозяйственной и иной деятельности независимо от формы собственности, находящиеся в ведении РФ:

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

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

в) расположенные на землях, находящихся в федеральной собственности;

г) оказывающие негативное воздействие на подлежащие особой охране объекты:

- включенные в Список всемирного культурного наследия и список всемирного природного наследия, ООПТ 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 РФ, и леса;

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

- природные объекты Байкальской природной территории.

ГЭК подлежат объекты, способствующие трансграничному загрязнению ОС и оказывающие негативное воздействие на ОС в пределах двух и более субъектов РФ:

¹¹⁶ См. об этом: Бринчук М.М. Указ. соч. С. 449.

- а) для размещения более 10000 т/год отходов 1-го и 2-го класса опасности;
- б) имеющие более 15 млн м³/год сбросов сточных вод;
- в) имеющие более 500 т/год выбросов ЗВ в атмосферный воздух;
- г) расположенные на территории водосборных площадей трансграничных водных объектов, производящие сброс или удаление иным способом ЗВ в поверхностные или подземные водные объекты;
- д) отнесенные законодательством РФ к категории опасных производственных объектов.

ГЭК проводится на принципах законности, объективности, разделения хозяйственных и контрольных функций. Правовые основы организации и осуществления установлены Конституцией РФ, Конституционными законами, Законом ООС, ФЗ «О радиационной безопасности населения» и др., а также рядом указов Президента. К подзаконным актам в данной сфере относятся:

- ПСМ-ПРФ «Положение о порядке осуществления государственного контроля за исполнением и охраной земель в РФ» от 23.12.93 г. № 1362;
- ПСМ-ПРФ «О мерах санитарно-эпидемиологической, ветеринарной и фитосанитарной охраны территории РФ» от 11.05.93 г. № 437;
- ПП РФ «Положение о порядке осуществления государственными органами управления лесным хозяйством государственного контроля за состоянием, использованием, воспроизводством, охраной и защитой лесов в РФ» от 03.05.94 г. № 430;
- ПП РФ «О должностных лицах Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ и его территориальных органов, осуществляющих экологический контроль» от 17.07.95 г. № 718;
- ПП РФ «О порядке создания единой государственной системы контроля и учета индивидуальных доз облучения граждан» от 16.06.97 г. № 718;
- ПП РФ «Об организации государственного надзора за безопасностью гидротехнических сооружений» от 16.10.97 г. № 1320;
- ПП РФ «О возложении функций государственного надзора за безопасностью судоходных гидротехнических сооружений на Министерство транспорта РФ» от 20.05.98 г. № 466;
- ПП РФ «Вопросы Министерства природных ресурсов РФ» от 6.04.04 г. № 160;
- ПП РФ «Вопросы Федеральной службы по надзору в сфере экологии и природопользования» от 6.04.04 г. № 161 и др.

Главным СУГО в сфере экологического контроля является Министерство природных ресурсов (ранее – Минэкология России), которое в соответствии с возложенными на него задачами формирует и нормативную базу ЭК. Основные документы, имеющие надведомственный характер, следующие:

- Приказ Минприроды РФ «О единой государственной системе контроля радиационной обстановки на территории РФ» от 19.10.92 г. № 252;

- Приказ Минприроды РФ «Инструкция по организации и осуществлению государственного контроля за использованием и охраной земель органами Минприроды РФ» от 25.05.94 г. № 160;

- Приказ Минэкологии России «Правила осуществления государственного экологического контроля должностными лицами Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ и его территориальных органов» от 17.04.96 г.;

- Приказ Минэкологии России «О совершенствовании технического и методического обеспечения экологического контроля и использования новых экономических механизмов при осуществлении природоохранной деятельности» от 23.07.96 г. и др.

Для повышения эффективности государственного экологического контроля МПР России при его осуществлении в пределах своей компетенции обеспечивает (ПП РФ от 6.04.04 г. № 160):

- организацию и осуществление ГЭК;
- государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;
- государственный контроль за использованием и охраной водных объектов;
- государственный контроль за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда, лесов и древесно-кустарниковой растительности, не входящих в лесной фонд, за воспроизводством лесов;
- государственный контроль охраны атмосферного воздуха;
- государственный контроль за объектами животного мира и среды их обитания (в пределах своей компетенции);
- государственный контроль за соблюдением природоохранных требований при обращении с отходами (за исключением радиоактивных).

Государственные инспекторы Федеральной службы по надзору в сфере природопользования МПР России и его территориальных органов при осуществлении экологического контроля выполняют следующие обязанности:

- самостоятельно или во взаимодействии с должностными лицами министерств, ведомств, их территориальных органов, выполняющих функции государственного контроля за использованием и охраной отдельных видов природных ресурсов, и с привлечением в установленном порядке специалистов по вопросам ООС систематически осуществляют проверки хозяйственной и иной деятельности юридических, физических и должностных лиц по соблюдению ими экологических требований;

- принимают меры по предупреждению и устранению экологических правонарушений и их негативных последствий, привлечению в установленном порядке юридических и физических лиц к ответственности за нарушение экологических требований;

- осуществляют сбор информации о состоянии и изменениях ОС, необходимой для организации и осуществления государственного экологического

контроля, анализируют и проверяют её достоверность; вносят в установленном порядке предложения по оздоровлению и улучшению качества окружающей природной среды и повышению эффективности ГЭК.

Наиболее важные полномочия государственных инспекторов предусмотрены ст. 66 Закона ООС:

- 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 ООС, 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 ООС при размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию, 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 ООС и нарушений природоохранных требований, выявленных при осуществлении государственного экологического контроля;

- приостанавливать хозяйственную и иную деятельность юридических и физических лиц при нарушении ими законодательства в области ООС;

- привлекать к административной ответственности лиц, допустивших нарушение законодательства в области ООС;

- осуществлять иные определенные законодательством полномочия.

Наиболее полно права и обязанности государственных инспекторов изложены в «Правилах осуществления ГЭК должностными лицами...» от 17.04.96 г. При обнаружении экологического нарушения государственный инспектор обязан составить Протокол об экологическом правонарушении (ст. 235 КоАП), на основании которого он в пределах своей компетенции, определённой должностной инструкцией, принимает решение о применении к нарушителю одной или одновременно нескольких мер воздействия в зависимости от тяжести совершённого экологического правонарушения:

- даёт предписание об устранении экологического правонарушения;

- выносит постановление о наложении штрафа за административное правонарушение;

- выносит постановление о возмещении вреда, причинённого ОС;

- даёт представление об ограничении, приостановлении, прекращении хозяйственной и иной деятельности;

- направляет руководству предприятия, организации, учреждения представления о применении мер дисциплинарного взыскания;
- направляет материалы в следственные органы для решения вопроса о привлечении к уголовной ответственности.

В соответствии со ст. 77 Закона ООС наложение наказания на виновных в экологических правонарушениях не освобождает их от возмещения вреда, причинённого окружающей природной среде. Принцип возмещения вреда в полном объёме устанавливается в ст. 1064 ГК РФ. Содержание этого принципа раскрывается в ст. 1082 ГК РФ. Постановление о возмещении вреда составляется в соответствии со ст. 4.7 КоАП и является обязательным для исполнения.

Для привлечения должностных лиц, виновных в экологических правонарушениях, к дисциплинарной ответственности государственный инспектор направляет руководству предприятия (или вышестоящему органу, если виновник руководитель) представление о наложении на виновного определённого вида дисциплинарного взыскания.

Представление о привлечении виновных к уголовной ответственности направляется в следственные органы.

Сферой **производственного (внутриведомственного, внутрипроизводственного) экологического контроля (ПЭК)** является хозяйственная деятельность субъектов экологических правоотношений. ЭК на предприятии осуществляет руководитель, начальник служб, заместитель руководителя по вопросам ООС.

Главной задачей ПЭК является проверка: 1) выполнения планов и мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей природной среды; 2) соблюдения нормативов предельно допустимых воздействий на окружающую природную среду; 3) контроля за выполнением требований природоохранного законодательства. Порядок организации ПЭК регулируется положениями, утверждёнными руководством предприятия, учреждения, организации. В ст. 67 ООС предусматривается обязанность субъектов хозяйственной и иной деятельности предоставлять сведения об организации ПЭК в ОИВ и ОМС.

Контроль за состоянием ОС директивно возлагается на работников служб ПЭК. В обязанность таких служб входит выявление виновников, а при необходимости и привлечение инспекторов-экологов для инструментальных измерений и количественной оценки ущерба с назначением соответствующих санкций.

Муниципальный экологический контроль (МЭК) в области ООС (ч. 1 ст. 68 ООС) осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами. МЭК осуществляется в соответствии с законодательством РФ и в порядке, установленном нормативными актами ОМС (ч. 2 ст. 68). Правовой основой этой деятельности является ФЗ от 6.10.03 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Нормативные право-

вые акты ОМС могут предусматривать МЭК на территории муниципального образования.

Общественный экологический контроль (ОЭК) осуществляется профессиональными союзами, иными общественными объединениями, трудовыми коллективами и гражданами. Согласно ст. 31 ЗК РФ граждане, общественные организации, объединения и органы территориального общественного самоуправления имеют право участвовать в рассмотрении вопросов, связанных с изъятием и предоставлением земельных участков, затрагивающими интересы населения.

Права граждан и общественных организаций (объединений) в области экологической экспертизы закреплены в ФЗ «О экологической экспертизе» (раздел IV, ст.19-25).

ОЭК предусмотрен в процессе принятия решений при проведении оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС). Согласно положению «Об оценке воздействия на окружающую среду в РФ», утв. Минприродой России, от 18.07.94 г. № 222, общественность и местное население имеет возможность:

1) знакомится с проектом и оценками предполагаемых воздействий будущего объекта на окружающую среду и возможных последствий его реализации, заключениями специализированных организаций, требовать предоставления дополнительной информации; участвовать в проведении общественных слушаний;

2) оказывать содействие органам власти, заказчику в проведении общественных слушаний;

3) предоставлять заказчику свои требования, суждения, пожелания и иметь гарантии, что они будут рассмотрены, оценены и учтены в той или иной мере;

4) создавать временные общественные объединения в целях более полного и организованного формирования общественного мнения по данному хозяйственному проекту;

5) знакомиться с окончательным решением, принятым органом государственной власти или местного самоуправления по проекту.

С проведением ОЭК можно связать и обжалование в суд заключения государственной экологической экспертизы. Вопросы непредоставления органам общественного контроля информации предусмотрено Законом РФ «О государственной тайне» (1993). Так, согласно ст. 7 сведения о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, факты нарушения законодательства ОИВ и их должностными лицами не подлежат засекречиванию.

4.10. Экологический аудит

Общепризнанного определения термина «экологический аудит» нет. Так, С.В. Макаров и Л.Б. Шагов (1997) под **экологическим аудитом** понимают «квалифицированный независимый анализ, оценку и разработку соответствующих рекомендаций и предложений по результатам любой экологически

значимой деятельности, проводимой небольшими группами специалистов в сжатые сроки». В сборнике нормативно-правовых актов «Экологический аудит» (1997) дано следующее определение экологического аудирования: «экспертиза и анализ деятельности и отчётности хозяйствующего субъекта уполномоченными на то юридическими (аудиторская организация) или физическими (эколог-аудитор) лицами с целью определения их соответствия действующему экологическому законодательству, экологическим нормативным актам, стандартам, сертификатам, правилам, требованиям, постановлениям и предписаниям государственных и природоохранных органов по обеспечению экологической безопасности, проведение консультаций и выдача рекомендаций».

Экологический аудит определяется ФЗ ООС, как **«независимая комплексная, документированная оценка соблюдения субъектом хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, требований международных стандартов и подготовка рекомендаций по улучшению такой деятельности»**.

В приказе Роскомэкологии от 16.10.97 г. № 453 «О системе экологического аудирования» приняты следующие определения:

- *экологический аудит* – независимая, объективная вневедомственная оценка соответствия деятельности хозяйствующих субъектов и состояния окружающей среды требованиям действующего природоохранного законодательства, нормативных и правовых актов, методических и регламентирующих документов в области охраны окружающей среды и природопользования;

- *экологическое аудирование* – вид предпринимательской деятельности, включающий в себя комплекс организационных, научных, методических и других мероприятий (действий), обеспечивающих проведение эоаудита.

Г.П. Серов (1999) считает, что в определениях эоаудита и экологического аудирования должно быть чётко закреплено положение об экологическом аудите как механизме обеспечения национальной безопасности в экологической сфере, а также инструменте гарантии экологических прав граждан на техногенно безопасную и экологически чистую ОС.

Согласно ПП РФ от 26.01.05 г. № 45 лицензию на аудиторскую деятельность выдает Минфин России. ПП РФ от 30.11.05 г. № 706 «О мерах по обеспечению проведения обязательного аудита» вводит Правила проведения открытого конкурса по отбору аудиторской организации для осуществления обязательного ежегодного аудита организаций, доля государственной собственности или собственности субъекта РФ в уставном (складчатом) капитале которой составляет не менее 25%.

Экологическое аудирование регламентируется «Правилами (стандартами) аудиторской деятельности в РФ», утв. ПП РФ от 23.09.02 г. № 696 (с изм. от 04.07.03 г. № 405). Согласно ПП РФ «Порядок выдачи лицензий на осуществление аудиторской деятельности» от 06.05.94 г. № 482 лицензии выдаются отдельно на осуществление аудита некоторых видов деятельности, среди которых

экологический аудит не значится, однако обозначен раздел общего аудита (аудита иных экономических субъектов). В соответствии с п. 2 Временных правил, под экономическими субъектами понимаются, независимо от организационно-правовых норм и видов собственности, предприятия, их объединения, организации и учреждения, банки и кредитные учреждения, их союзы и ассоциации, страховые организации, товарные и фондовые биржи, инвестиционные, пенсионные, общественные и другие фонды, а также граждане, осуществляющие самостоятельную предпринимательскую деятельность. К экономическим субъектам относятся аудиторские фирмы и отдельные аудиторы. Согласно ст. 132 ГК РФ предприятием как объектом права признаётся имущественный комплекс, используемый для осуществления предпринимательской деятельности.

Аудиторская деятельность как вид предпринимательской деятельности регламентируется ст. 23, 48, 50, 132, 779-783 ГК РФ. Организационные основы аудита определены следующими нормативно-правовыми актами:

- ФЗ от 07.08.01 г. № 119-ФЗ «Об аудиторской деятельности»;
- Распоряжением Президента РФ «Об организации работы комиссии по аудиторской деятельности при Президенте РФ» от 04.02.94 г. № 54-рп;
- ПП РФ «Об утверждении нормативных документов по регулированию аудиторской деятельности в РФ» от 06.05.94 г. № 482 (вместе с «Порядком проведения аттестации на право осуществления аудиторской деятельности», «Порядком выдачи лицензии на осуществление аудиторской деятельности»);
- Государственной программой приватизации государственных и муниципальных мероприятий в РФ, утв. УП РФ от 24.12.93 г. № 2284, где в числе экологических факторов при установлении порядка приватизации химических, взрыво-, пожаро-, токсикоопасных объектов, предусмотрены вопросы экологического аудита (п. 6.33);
- Приказом Минприроды России «Порядок реализации мероприятий по учёту экологического фактора при приватизации государственных и муниципальных предприятий и организаций» от 21.11.95 г. № 469;
- Распоряжением Госкомимущества и Минприроды России от 08.06.95 г. № 791-р/1, в котором определено, что учёт экологического фактора при продаже акций акционерных обществ открытого типа, созданных в порядке преобразования государственных (муниципальных) предприятий, организаций, признанных экологически опасными, состоит во включении в содержание инвестиционных программ мероприятий по экологической санации;
- ПП РФ «Об утверждении «Положения о лицензировании отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды» от 26.02.96 г. № 168, где определён порядок выдачи лицензии на экологическое аудирование;
- «Положением о Госкомэкологии РФ» от 26.05.97 г. № 643, где установлено, что Госкомитет «...в соответствии с основными задачами в сфере...обеспечения экологической безопасности...организует и осуществляет в установленном порядке выдачу (аннулирование) лицензии и разрешений

на...проведение экологической паспортизации, сертификации и экологического аудирования...» (п. 7.5);

- Приказом Минприроды России от 23.01.95 г. № 18, в котором определена организация системы экологической сертификации, т.е. поддержание соответствия сертифицируемого объекта предъявленным к нему экологическим требованиям. В её состав входит эксперт-аудитор – лицо, аттестованное на участие в аккредитации испытательно-аналитических лабораторий (центров) сертификации, в контроле за их деятельностью, в испытаниях объектов сертификации, в подготовке документов по апелляциям;

- Приказом Госкомэкологии России от 16.10.97 г. № 553 «О создании Системы экологического аудирования»;

- Приказом Госкомэкологии России от 30.03.98 г. № 181 «Об экологическом аудировании в системе Госкомэкологии России»;

- Приказом Госкомэкологии от 16.07.98 г. № 436 «О проведении практических работ по ведению экологического аудирования в РФ» и др.

Экологический аудит предусмотрен Классификатором правовых актов (110.010.100). Правомерность экологического аудита следует из нормы, закрепленной ч.2 ст. 27 ФЗ ОААВ, в которой устанавливается, что государственные инспекторы по охране природы, осуществляющие контроль за охраной атмосферного воздуха, имеют право в установленном порядке вносить предложения о проведении экологического аудита объектов хозяйственной и иной деятельности

По состоянию на 1 января 2006 г. 55 субъектов Федерации приняли законы, содержащие нормы экологического аудирования. В 1998 г. приняты ГОСТы серии Р ИСО 9000 и Р ИСО-14000, представляющие собой аутентичные тексты международных стандартов ИСО-14000 (ISO-14000):

- ГОСТ Р ИСО 9001-96. Система качества. Модель для обеспечения качества при проектировании, разработке, производстве, монтаже и обслуживании;

- ГОСТ Р ИСО 14001-98. Системы управления окружающей средой. Требования и руководство по применению;

- ГОСТ Р ИСО 14004-98. Системы управления окружающей средой. Общие руководящие указания по принципам, системам и средствам обеспечения функционирования;

- ГОСТ Р ИСО 14010-98. Руководящие указания по экологическому аудиту. Основные принципы;

- ГОСТ Р ИСО 14011-98. Руководящие указания по экологическому аудиту. Процедуры аудита. Проведение аудита для систем управления окружающей средой;

- ГОСТ Р ИСО 14012-98. Руководящие указания по экологическому аудиту. Квалифицированные критерии для аудиторов в области экологии;

- ГОСТ Р ИСО 19011-2003. Руководящие указания по аудиту систем менеджмента качества и/или систем экологического менеджмента.

Экологический аудит является самостоятельным видом предпринимательской экологической деятельности, взаимосвязанной с экологическим контролем. Однако материалы аудирования не могут непосредственно использоваться для государственного экологического контроля. Данные экологического аудита как вида экологического предпринимательства составляют коммерческую тайну и охраняются законом.

Термин «аудит» взят из финансового лексикона, но между финансовым и экологическим аудитом есть различия в предмете аудирования. Предметом экологического аудита является экологическая деятельность предприятия, финансового – финансовая деятельность. Экологическая деятельность предприятия включает в себя:

- кратко- и долгосрочные природоохранные цели и задачи, экологические программы и политику;
- мониторинг, регулирование, управление выбросами (сбросами) загрязняющих веществ, отходов;
- мониторинг, регулирование, управление рациональным использованием природных ресурсов, сырья, материалов, реагентов, готовой продукции, вторичного сырья (отходов);
- деятельность по обеспечению экологической безопасности, содержащую оценку риска возникновения, предупреждения и ликвидации аварийных ситуаций;
- экологическое обучение персонала;
- взаимодействие с органами государственного экологического контроля и управления;
- взаимодействие с населением, общественными организациями;
- эколого-экономическую деятельность (лицензирование, страхование, сертификацию, налогообложение и т. п.);
- эколого-правовую ответственность за нарушение природоохранного законодательства.

В нашей стране практически не развит аудит экологической оценки результатов реализации проектов¹¹⁷. Этот вид экоаудита (послепроектный анализ) позволяет скорректировать экологическую оценку и повысить качество экологической экспертизы.

Особенностью проведения российского экологического аудита является то, что практически вся природоохранная отчетность, составляемая экономическими субъектами, является недостоверной. Так, по оценкам экспертов, в неё попадает не более 20% от реально существующего воздействия (выбросов, сбросов, отходов) на ОС. Это зачастую является обратной стороной действующего в России природоохранительного законодательства, нередко реально невыполнимого. В такой ситуации при экологическом аудите на первое место должна выходить не оценка соответствия деятельности аудируемого субъекта

¹¹⁷ Экологическая экспертиза: Учеб. пособие / Под ред. В.М. Питулько. М., 2006. С. 179.

экологическому законодательству, а разнообразные аудиторские услуги, в частности:

- обоснование экологической стратегии и политики предприятий;
- определение приоритетов, планирование природоохранной деятельности аудируемого субъекта, выявление дополнительных возможностей её осуществления;
- программы экоаудита, связанные с повышением эффективности регулирования воздействия объекта аудирования на среду, минимизацией воздействия, рациональным использованием ресурсов и т.п.;
- услуги, связанные с развитием производственного экологического мониторинга, контроля и управления;
- снижение риска возникновения чрезвычайных экологических ситуаций, остроты существующих предприятий;
- развитие отношений с органами государственного экологического контроля и управления, общественностью и населением;
- экологическое образование персонала;
- консультирование в вопросах экологического законодательства, информационное обслуживание и др.¹¹⁸

Всё это определяет отличную от финансового аудита цель и задачи экоаудита, иные требования и форму аудиторской программы и заключения. Более сложный предмет определяет невозможность жесткой формализации, регламентации и методов, используемых при проведении экоаудиторских программ.

Несмотря на различия, у финансового и экологического аудита есть сходные черты:

- независимость, объективность, высокий профессионализм;
- конфиденциальность полученной информации;
- предпринимательский (рыночный) характер деятельности;
- представление субъекту широкого выбора консультативных услуг;
- преобладание добровольных форм аудита над обязательными;
- предоставление субъекту дополнительной информации, позволяющей повысить эффективность управления;
- выявление неиспользуемых возможностей;
- возможность получения дополнительной экономической выгоды;
- обязательная оценка соответствия действующему законодательству.

В России разработаны следующие проекты нормативно-методических документов по организации экоаудита:

- Положение об экологическом аудите (М.: Минприроды РФ, ГИПЭ);
- Положение об экологах-аудиторах (М.: Минприроды РФ, ГИПЭ).

Согласно этим документам экологическое аудирование делится на обязательное и инициативное.

Обязательный экологический аудит проводится:

¹¹⁸ Экологическое аудирование промышленных производств. М., 1997. С. 11.

- при реализации международных обязательств РФ, в том числе в рамках процедуры слепопроектного анализа, проведение которого предусмотрено Конвенцией об ОВОС в трансграничном контексте;

- по поручению государственных органов РФ;

- для учёта экологического фактора при приватизации государственных и муниципальных предприятий, организаций в соответствии с распоряжением Госкомимущества и Минэкологии «Об учёте экологического фактора муниципальных предприятий, организаций» от 08.06.95 г. № 795-р/1;

- при реализации процедуры банкротства экономических субъектов;

- при проведении обязательного экологического страхования;

- при подготовке инвестиционных проектов и программ в том случае, когда это предусмотрено условиями инвестирования;

- при обосновании и реализации экологических программ (федеральных, региональных, местных, отдельных предприятий), финансируемых за счёт бюджетных и внебюджетных источников;

- при организации экологической санации предприятий.

Обязательный экологический аудит также может проводиться по решению:

- прокурора, суда, арбитражного суда, органа дознания и следователя при наличии санкции прокурора в соответствии с процессуальным законодательством при наличии в их производстве возбуждённого (возобновлённого производством) гражданского дела или дела, подведомственного арбитражному суду;

- лицензионных органов при лицензировании видов деятельности в сфере экологического использования в тех случаях, когда заявителями на получение лицензий являются иностранные юридические и физические лица, совместные предприятия, а также когда заявляется осуществление отдельных видов деятельности, связанных со значительной потенциальной опасностью для человека и окружающей среды или затрагивающих интересы других министерств и ведомств;

- СУГО или иных государственных органов об осуществлении контроля за соблюдением экологических условий реализации деятельности экономического субъекта, сформулированных при выдаче разрешения на осуществление этой деятельности;

- органов государственной власти и местного самоуправления при наличии видов деятельности, имеющих существенное воздействие на состояние экологической обстановки конкретных территорий, находящихся в ведении соответствующих органов власти;

- Государственной экологической экспертизы по вопросам отнесения процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) на стадию осуществления экспертируемой деятельности.

Обязательный экологический аудит по поручению государственных органов не может проводиться:

- экологами-аудиторами, являющимися учредителями, собственниками, акционерами, руководителями и иными должностными лицами аудируемого субъекта, несущими ответственность за его экологическую деятельность и со-

блюдение бухгалтерской (финансовой) отчетности по этой деятельности либо состоящими с указанными лицами в близком родстве или свойстве (родители, супруги, братья, сестры, сыновья, дочери, а также братья, сестры, родители и дети супругов);

- экологическими аудиторскими организациями в отношении экономических субъектов, являющихся их: а) учредителями, собственниками, акционерами; б) дочерними предприятиями, филиалами (отделениями) и представительствами или имеющих в своём капитале долю этих аудиторских организаций;

- экологическими аудиторами, оказывающими аудиторскому экономическому субъекту услуги по восстановлению и ведению бухгалтерского учёта, а также по составлению финансовой отчетности, связанной с деятельностью в сфере экологопользования.

Если после заключения договора или дачи поручения на проведение экоаудита возникли или стали известны вышеперечисленные обстоятельства, договор подлежит расторжению, а поручение отзывается. В случае умышленного сокрытия экоаудиторами (экоаудиторской организацией) от аудируемого объекта (заказчика) обстоятельств, исключающих возможность проведения аудита, заказчику возмещаются за счёт аудитора все расходы, понесённые им в связи с заключением договора на проведение аудита. Сокрытие указанных обстоятельств является основанием для аннулирования лицензии на осуществление экоаудита.

Инициативное экологическое аудирование проводится по решению руководителя, других принимающих решения лиц аудируемого экономического субъекта.

4.11. Экологическая сертификация

Правовые основы стандартизации установлены Федеральным законом от 27.12.02 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании (в ред. от 23.07.08 г. № 160-ФЗ). Предметом регулирования данного Закона являются отношения, возникающие при:

- разработке, принятии, применении и исполнении обязательных требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации;

- разработке, принятии, применении и исполнении на добровольной основе требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг;

- оценке соответствия.

Закон определяет содержание основных понятий, используемых в сфере сертификации.

Сертификация – форма осуществляемого СУГО по сертификации подтверждения соответствия продукции или иных объектов, процессов производ-

ства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказанию услуг требованиям технических регламентов, положениям стандартов или условиям договоров.

Орган по сертификации – юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, аккредитованные в установленном порядке для выполнения работ по сертификации.

Подтверждение соответствия – документальное удостоверение соответствия объектов сертификации требованиям технических регламентов, положениям стандартов или условиям договоров.

Технический регламент – документ, принятый международным договором РФ, ратифицированный в порядке, установленном законодательством РФ, или федеральным законом, или указом Президента РФ, или постановлением Правительства РФ, и устанавливает обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования (продукции, в том числе зданиям, строениям и сооружениям, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации).

Стандарт – документ, в котором в целях добровольного многократного использования устанавливаются характеристики продукции, правила осуществления и характеристики процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения или оказания услуг.

Экологическая сертификация – это разновидность сертификации продукции, работ и услуг. *Экологическая сертификация – специализированная деятельность по подтверждению соответствия готовой продукции или иного сертифицируемого объекта предъявляемым к нему требованиям технических регламентов, положениям стандартов или условиям договоров, в том числе по охране окружающей среды и экологической безопасности.*

Экологическая сертификация бывает двух видов: *обязательная и добровольная*. Перечень объектов, подлежащих обязательной экологической сертификации, либо устанавливается специальным законодательством (ст. 26 ч. 1 ФЗ «О техническом регулировании»), либо осуществляется органом по сертификации. Ведение единого реестра выданных сертификатов соответствия ведётся федеральным органом исполнительной власти по техническому регулированию (ст. 26 ч. 3) либо МПР России.

Экологическая сертификация служит средством подтверждения экологически значимых показателей качества продукции, заявленных изготовителем; содействия потребителям в компетентном выборе продукции; контроля за безопасностью продукции для окружающей среды, здоровья и имущества; защиты потребителя от недобросовестного изготовителя (продавца, исполнителя). В статье 31 ООС указано, что экологическая сертификация проводится в целях обеспечения экологически безопасного осуществления хозяйственной и иной деятельности.

Экологическая сертификация как мера охраны природы и экологических прав граждан имеет сходство с государственной экологической экспертизой

(Саенко, 2005). Различие в объекте исследования: для ГЭЭ это проекты технической документации (предплановые, предпроектные и проектные), для экологической сертификации – готовая продукция. Это собственно новая техника, материалы, вещества, использование которых может нанести вред ОС.

Иногда она рассматривается в качестве одной из *форм лицензирования*.

Система экологической сертификации – система, располагающая собственными правилами процедуры и управления для проведения экологической сертификации, сформированными в соответствии с государственной политикой в области сертификации, с учетом общих правил ее проведения на территории РФ.

Обязательной сертификации подлежат: древесина, отпускаемая на корню, и второстепенные лесные ресурсы (ст. 71 ЛК); продукция оборонных отраслей промышленности; ввозимые на территорию России товары и технологии, отходы; технические устройства, применяемые на опасных производственных объектах (ст. 7 ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»); определённые виды пищевых продуктов, материалов, изделий, услуг, систем качества по перечню, утверждаемому правительством РФ (ст. 12 ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»). Сертификация пестицидов и агрохимикатов на соответствие требованиям к безопасному обращению с ними является необходимым звеном в системе регистрационных испытаний и внесения их в Государственный каталог пестицидов и агрохимикатов, разрешённых к применению на территории РФ.

Базовым актом является ФЗ от 27.12.02 г. «О техническом регулировании», отменяющий с момента вступления в силу, т. е. через шесть месяцев после опубликования, действие Законов РФ «О сертификации продукции и услуг» от 10.06.93 г., «О стандартизации» от 10.06.93 г. и ряда других актов. Остаются в силе названные выше нормы законов (Лесного кодекса и др.). Вопросы сертификации регулируются ПП РФ «О перечне технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах и подлежащих сертификации» от 11.08.98 г., «О сертификации промышленных и опытно-экспериментальных объектов предприятий и организаций оборонных отраслей промышленности, использующих экологически вредные и опасные технологии» от 21.03.94 г., распоряжением «О системе сертификации по экологическим требованиям для предупреждения вреда окружающей природной среде (системы экологической сертификации)» от 23.01.95 г., Правилами проведения сертификации химической продукции, утверждёнными Госстандартом 3.12.99 г., и др. Перечень нормативных документов, регламентирующих экологическую сертификацию, уже насчитывает более 250 актов.

Основой для разработки российских экологических стандартов являются международные стандарты ИСО (ISO) серии 14000 (стандарт по управлению в сфере защиты окружающей среды), 9000 (стандарт по управлению качеством).

Объектами экологической сертификации серии ISO 14000 должны быть предприятия, производства, процессы, рабочие места. Работа по экологической

сертификации должна начинаться с рабочего места, так как это основной элемент технологической системы всего предприятия.

При проектировании, разработке технологии, организации труда, аттестации рабочих мест, при оперативном планировании необходимо выполнить задачи:

- технологические, организационные, эргономические, экологические и др.;
- планирования трудовых ресурсов и капитальных затрат, в том числе и природоохранные.

В соответствии с п. 2 ст. 5 ФЗ «О сертификации продукции и услуг» Госстандарт России зарегистрировал в Государственном реестре Систему обязательной сертификации по экологическим требованиям (Постановление от 01.10.96 № 66-А) за номером РОСС RU.0001.01.013ТОО.

С точки зрения экологического нормирования экосертификация выполняет следующие функции:

- обозначает требования и нормы к сертифицируемой продукции с учетом современных экологических требований;
- позволяет внедрять экологически безопасные технологические и технические процессы и оборудование;
- создает оптимальные условия для организации современного производства отвечающего экологическим требованиям.

Своеобразным экологическим сертификатом предприятия является **экологический паспорт** (ГОСТ 17.0.0.04-90).

Экологическая паспортизация – это составление экологических паспортов на отдельные объекты, предприятия, производства с целью оптимизации их использования, определения воздействия на ОС и контроля соблюдения природоохранных норм и правил.¹¹⁹

Экологический паспорт представляет собой систему данных, выраженных через группу стандартизированных показателей, отражающих уровень использования различных ресурсов и степень воздействия на ОС.

Существует мнение, что в качестве **механизма паспортизации** природных ресурсов выступают *кадастры, реестры, а также балансы и схемы их использования.*

4.12. Экологическое лицензирование

Лицензирование является одним из наиболее широко используемых в нашей стране административно-правовых инструментов в экологическом использовании.

Отличительной чертой публично-правовых договоров в сфере природопользования является их переплетение с административно-разрешительными документами, существующими, как правило, в форме природноресурсной лицензии. «Лицензия» (от лат. «licentia» – «свобода», «право»), по современному

¹¹⁹ Цыганов А.А. Экологическая экспертиза и проектирование: Учеб. пособие. Тверь, 2006. С. 285-293.

экологическому законодательству, обеспечивает применение механизма публичных прерогатив в сфере природопользования.¹²⁰

Под **лицензированием** понимаются *мероприятия, связанные с выдачей лицензии, переоформлением документов, подтверждающих наличие лицензий, приостановлением и аннулированием лицензий и надзором за соблюдением лицензиатами соответствующих требований и условий.*

Лицензированию подлежат виды деятельности, осуществляемые юридическими лицами независимо от организационно-правовой формы, а также физическими лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. В соответствии со ст. 49 ГК перечень видов деятельности, осуществляемых только на основании специального разрешения, определяется законом.

В научной юридической литературе лицензирование рассматривается с разных точек зрения. Во-первых, как административный метод деятельности государства¹²¹, во-вторых, как составная часть экономического механизма ООС и природопользования¹²², в-третьих, как институт гражданского права¹²³.

Получение лицензий на природопользование предусмотрено в ФЗ «О недрах», «Об отходах производства и потребления», «Об охране атмосферного воздуха», «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и др. В новой редакции Водного кодекса при заключении договора на пользование водными ресурсами лицензия не требуется.

Органами, уполномоченными на ведение экологического лицензирования, являются Министерство природных ресурсов РФ и его территориальные органы (лицензионные органы).

Согласно ПП РФ от 26.01.06 г. № 45 «О лицензировании отдельных видов деятельности» разрешительная деятельность в области охраны окружающей среды возложена на Ростехнадзор, МЧС России, Росздравнадзор и другие федеральные органы. МПР России и его агентства (охраны природы, водный, недр, лесной) лишены такого права. Так, Ростехнадзор выдает лицензии на производство маркшейдерских работ и деятельность по проведению экспертизы промышленной безопасности, Минфин России – на аудиторскую деятельность.

Для получения лицензии заявитель представляет в лицензионный орган:

а) заявление о выдаче лицензии с указанием:

- для ЮЛ – наименования и организационно-правовые формы, юридического адреса, номера расчетного счета и соответствующего банка;

¹²⁰ Хаустов Д.В. Публично-правовые договоры в природопользовании // Экологическое право. 2003. № 5. С. 12.

¹²¹ Колбасов О.С. Соотношение административных и экономических методов охраны окружающей среды // Экологическое право и рынок. М., 1994. С. 45.

¹²² См.: Голуб А.А. Экономические методы управления природопользованием. М., 1993; Петрова Т.В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М., 2000.

¹²³ Хаустов Д.В. Публично-правовые договоры в природопользовании // Экологическое право. 2003. № 5. С. 13.

- для ФЛ – фамилии, имени, отчества, паспортных данных (серия, номер, когда и кем выдан, место жительства);

- виды деятельности;

- срока действия лицензии;

б) копии учредительных документов (если они не заверены нотариусом – с предъявлением оригиналов);

в) заверенную нотариусом копию свидетельства о государственной регистрации предприятия;

г) документ, подтверждающий оплату за рассмотрение заявления;

д) справку налогового органа о постановке на учет или свидетельство о государственной регистрации ФЛ в качестве предпринимателя со штампом налогового органа;

е) сведения о профессиональной подготовке специалистов, обеспечивающих осуществление лицензируемого вида деятельности. При отсутствии указанных сведений лицензионный орган может потребовать провести аттестацию специалистов на профессиональную пригодность;

ж) данные о нормативно-методическом обеспечении, об организационно-технических возможностях и материально-техническом оснащении для выполнения заявляемых видов деятельности, информацию о предыдущей деятельности и опыте работы;

з) 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 и санацией указанных территорий).

Все документы, предоставленные для получения лицензии, регистрируются лицензионным органом. Требовать от заявителя представления других документов запрещается. До принятия решения о выдаче лицензии лицензионный орган:

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

- определяет условия действия лицензии (лицензионные условия);

- организует в случае необходимости проведение дополнительной (в том числе независимой) экспертизы и экологического аудирования.

Рассмотрение заявления о выдаче лицензии и выдача лицензии осуществляется на платной основе. Платежи взимаются в фиксированных размерах по отношению к установленному законом МРОТ. Устанавливаются следующие размеры оплаты:

а) за рассмотрение заявления о выдаче лицензии – 0,1 МРОТ;

б) за выдачу лицензии (или ее копии) – в пределах 3-кратного размера установленного законом МРОТ.

В случае проведения дополнительной (в том числе независимой) экспертизы и экологического аудирования связанные с этим расходы не включаются в фиксированную лицензионную плату.

Плата за рассмотрение заявления и плата за выдачу лицензии поступают в доход бюджета, за счет средств которого содержится лицензионный орган.

Бланки лицензий имеют степень защищенности на уровне ценной бумаги на предъявителя, а также учетную серию и номер и являются документами строгой отчетности. Приобретение, учет и хранение бланков лицензий осуществляет лицензионный орган.

Решение о выдаче или об отказе в выдаче лицензии принимается в течение 30 дней со дня получения заявления со всеми необходимыми документами.

В случае проведения дополнительной (в том числе независимой) экспертизы решение принимается в 15-дневный срок со дня получения экспертного заключения, но не позднее чем через 60 дней со дня подачи заявления со всеми необходимыми документами.

В отдельных случаях, в зависимости от сложности и объемов подлежащих экспертизе материалов, руководителем лицензионного органа срок принятия решения о выдаче или об отказе в выдаче лицензии может быть дополнительно продлен до 30 дней.

Уведомление об отказе в выдаче лицензии представляется заявителю в письменной форме в 3-дневный срок со дня принятия соответствующего решения с указанием причин отказа. 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.

Лицензия является официальным документом, которая разрешает осуществление указанного в ней вида деятельности и определяет обязательные для исполнения требования (условия) его осуществления.

Лицензии выдаются на срок не менее 3 лет. Могут выдаваться лицензии на срок до 3 лет по заявлению лица, обратившегося за ее получением. Продление срока лицензии производится в порядке, установленном для ее получения. Лицензия выдается отдельно на каждый вид деятельности. Передача лицензии другому ЮЛ или ФЛ запрещается. Лицензия выдается после представления заявителем документа, подтверждающего оплату.

В случае если лицензируемый вид деятельности осуществляется на нескольких территориально обособленных объектах, лицензиату одновременно с лицензией выдаются ее заверенные копии с указанием местоположения каждого объекта. Копии лицензий регистрируются лицензионным органом.

При ликвидации ЮЛ или прекращении действия свидетельства о государственной регистрации ФЛ в качестве предпринимателя выданная лицензия теряет юридическую силу.

В случае реорганизации, изменения наименования ЮЛ, изменения паспортных данных ФЛ, утраты лицензии лицензиат обязан в 15-дневный срок со дня такой реорганизации (изменения, утраты) подать заявление о переоформлении лицензии. Переоформление лицензии производится в порядке, установленном для ее получения. До переоформления лицензии лицензиат осуществляет деятельность на основании ранее выданной лицензии. В случае утраты лицензии лицензиат получает временное разрешение лицензионного органа на осуществление деятельности на срок переоформления лицензии.

Лицензия подписывается руководителем (в случае его отсутствия – заместителем руководителя) лицензионного органа и заверяется печатью этого органа.

Лицензионный орган приостанавливает действие лицензии или аннулирует 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 ЮЛ, а также ФЛ, занимающегося предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, в соответствии с законодательством РФ;
- ликвидации ЮЛ или прекращения действия свидетельства о государственной регистрации ФЛ в качестве предпринимателя.

Лицензионный орган в 3-дневный срок со дня принятия решения о приостановлении действия лицензии или о ее аннулировании в письменной форме информирует об этом решении лицензиата и органы государственной налоговой службы РФ. В случае изменения обстоятельств, повлекших приостановление действия лицензии, оно может быть возобновлено.

Лицензия считается возобновленной после принятия лицензионным органом соответствующего решения, о котором не позднее чем в 3-дневный срок со дня принятия он оповещает лицензиата и органы государственной налоговой службы РФ.

Приостановление действия лицензии может осуществляться также и другими органами, которым это право предоставлено законодательством РФ. Контроль за соблюдением лицензиатом условий, предусмотренных лицензией, осуществляется лицензионным органом, который ведет реестр зарегистрированных, выданных, приостановленных и аннулированных лицензий.

Согласно ПП РФ от 11.02.02 г. № 135 лицензии в области экологического использования выдают:

МЧС России:

- на деятельность по предупреждению и тушению пожаров;
- производство работ по монтажу, ремонту и обслуживанию средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений;
- вместе с Госгортехнадзором России:
 - на эксплуатацию пожароопасных производственных объектов;
- Госгортехнадзор России:
 - на эксплуатацию взрывоопасных производственных объектов;
 - эксплуатацию химически опасных производственных объектов;
 - эксплуатацию магистрального трубопроводного транспорта;
 - эксплуатацию нефтегазодобывающих производств;
 - деятельность по эксплуатации газовых сетей;
 - деятельность по проведению экспертизы промышленной безопасности;
- Росгидромет:
 - на выполнение работ по активному воздействию на гидрометеорологические процессы и явления;
 - выполнение работ по активному воздействию на геофизические процессы и явления;
 - деятельность в области гидрометеорологии и смежных с ней областях.

Решения и действия лицензионных органов могут быть обжалованы в установленном порядке в судебные органы. Руководители и ДЛ лицензионных органов несут в соответствии с действующим законодательством ответственность за нарушения.

В соответствии с современным экологическим законодательством в России применяются различные формы документов, выполняющие функции лицензии. Помимо собственно лицензий используются также разрешения (на выбросы, сбросы, захоронение отходов), лесопорубочные билеты и т. д.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

ОСНОВНОЙ

- Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Черноморец А.Е. Экологическое право России. Учебник для вузов. М.: Юрайт, 2011.
- Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Чаркин С.А. Земельное право России: краткий курс лекций М.: Юрайт, 2012.
- Астахов А.С. и др. Экономические и правовые основы природопользования. М., 2002.
- Боголюбов С.А. Экологическое право: Учебник для вузов. М.: Юрайт, 2011.
- Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. М.: Городец, 2009.
- Винокуров А.Ю. Экологическое право: Конспект лекций. М. Эксмо, 2008.
- Гейт Н.А. Экологическое право: Курс лекций. М.: Проспект, 2008.
- Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. М.: Эксмо, 2008.
- Ерофеев Б.В. Экологическое право: Учебник. М.: Форум, 2009.

Кичигин Н.В., Понамарев М.В., Хлудеева Н.И. Экологическое право. Конспект лекций. М.: Юрайт, 2011.

Цыганов А.А. Правовые основы природопользования: Учеб. пособие. Тверь: Твер. гос. ун-т, 2002.

Цыганов А.А. Правовые основы природопользования. Экологическая ответственность: Учеб. пособие. Тверь: Твер. гос. ун-т, 2003.

Цыганов А.А. Правовые основы природопользования. Практикум: Учебное пособие. ч. 1 : Задания и вопросы. Тверь: ТвГУ, 2005.

Цыганов А.А. Правовые основы природопользования. Практикум: Учебное пособие. Ч. 2 : Решения и ответы. Тверь: ТвГУ, 2005.

Цыганов А.А. Правовые основы природопользования: Учеб. пособие. Тверь: Твер. гос. ун-т, 2006.

Экологическое право России: Учеб. пособие / Под ред. Н.В. Румянцева. – 4-е изд. перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2010.

Сборник нормативных правовых актов по экологическому праву/ Сост. В.В. Курочкина, А.В. Быстров. М.; Московский университет МВД России. Изд-во «Щит-М», 2009.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЙ

Алексеев С.С. Общая теория права. М. проспект, 2009.

Анисимов А.П. Экологическое право России; Учеб. пособие. М.: Проспект, 2003.

Байдаков С.Л., Серов Г.П. Правовое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности. М., 2003.

Боголюбов С.А., Краюшкина Е.Г. Комментарий к Федеральному закону «О континентальном шельфе Российской Федерации». М., 2003.

Боголюбов С.А., Никишин В.В., Устюкова В.В. Земельное право: Учебник. М., 2003.

Боске Б. Экологизация налоговой системы в России. М., 2002.

Бринчук М.М. Правовая охрана атмосферного воздуха. М., 1995.

Быков Б.А. Экологический словарь. Алма-Ата, 1988.

Васильева М.И. Судебная защита экологических прав. Правовые вопросы возмещения и предупреждения экологического вреда. М., 1996.

Васильева М.И. Экологические права граждан. Основы теории: Учеб. пособие. Тверь, 1999.

Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве. М., 2003.

Вербицкий В.В. Правовые проблемы обеспечения экологической безопасности в России. М., 2000.

Вершило Н.Д. Правовое регулирование финансирования мероприятий по охране окружающей среды. Саратов, 2000.

Виноградов В.П. Обеспечение средствами прокурорского надзора экологической безопасности на территории Волжского бассейна. М., 2000.

Водный кодекс Российской Федерации. Постатейный научно-практический комментарий. М., 2001.

Волков Г.Н., Голиченков А.К., Козырь О.М. Комментарий к Земельному кодексу РФ. М., 2002.

Габитов Р.Х. Воздухоохранное право. Уфа, 1999.

Географический энциклопедический словарь: понятия и термины. М., 1988.

Геталова М.А. Роль договорных отношений в области охраны окружающей среды. М., 2003.

Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. М., 1992.

Голубев Г.Н. Геоэкология. М., 1999.

Гражданское право: Курс лекций / Под ред. О.Н. Садикова. М., 2001.

Даниленко Г.М. Международное право охраны окружающей среды. Будапешт, 1999.

Дубовик О.Л., Жалинский А.Э. Причины экологических преступлений. М., 1988.

Дубовик О.Л. Экологические преступления. Комментарий к главе 26 УК РФ. М., 1998.

Дубовик О.Л. Экологическое право в вопросах и ответах. М., 2001.

Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник. М., 1998.

Ефимова Е.И. Краткий библиографический сборник работ по экологическому праву. М., 2002.

Земельное право. В вопросах и ответах / Под ред. С.А. Боголюбова. М., 2003.

Земельный участок. Вопросы и ответы / Под ред. С.А. Боголюбова. М., 2004.

Игнатьева И.А. Экологическое законодательство России и проблемы его развития. М., 2001.

Иконицкая И.А. Основы земельного права. М., 2002.

Комментарий к Водному кодексу РФ / Под ред. С.А. Боголюбова. М., 1997.

Комментарий к Закону о животном мире (постатейный) / Под ред. С.А. Боголюбова. М., 2002.

Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации с постатейными материалами и судебной практикой / Под ред. С.А. Боголюбова. М.: Юрайт-Издат, 2006.

Комментарий к КОАП РФ / Под ред. Э.Н. Ренова. М., 2002.

Комментарий к КОАП РФ / Под общей ред. Е.Н. Сидоренко. 3-е изд. М., 2003.

Комментарий к Конституции РФ / Под ред. Б.Н. Топорнина. М., 1998.

Комментарий к Лесному кодексу РФ / Под ред. С.А. Боголюбова. М., 1998.

Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / Под ред. Ю.П. Орловского. М., 2002.

Комментарий к УК РФ / Под ред. Ю.И. Скуратова, В.М. Лебедева. 4-е изд. М., 2002.

Комментарии к Федеральному закону «О животном мире» / Под ред. С.А. Боголюбова. М., 2002.

Комментарии к Федеральному закону «О разграничении государственной собственности на землю» / Под ред. С.А.Боголюбова. М., 2003.

Комментарий к Федеральному закону «Об отходах производства и потребления» / Под ред. А.Я. Яковлева. СПб., 1999.

Комментарии к Федеральному закону «Об охране атмосферного воздуха» / Под ред. С.А. Боголюбова. М., 2002.

Комментарии к Федеральному закону «Об экологической экспертизе» (постатейный) / Под ред. М.М. Бринчука. 2-у изд., доп. и изм. М.: Юстицинформ, 2006.

Крассов О.И. Земельное право: Учебник. М., 2000.

Крассов О.И. Право частной собственности на землю. М., 2000.

Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. М., 2001.

Крассов О.И. Природные ресурсы России. Комментарий законодательства. М., 2002.

Крассов О.И. Комментарий к Земельному кодексу РФ. М., 2002.

Ляпина О.А. Правовое регулирование платы за природные ресурсы в Российской Федерации. Саратов, 1999.

Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003.

Минаев А.О. Экологическое право: конституционные основы. М., 2004.

Нарышева Н.Г. Возмещение вреда, причиненного нарушением законодательства об охране окружающей природной среды и природных ресурсов. М., 1998.

Никитин В.В. Правовые основы охраны особых природных территорий в субъектах Российской Федерации. М., 2005.

Никишин В.В. Экологическое законодательство. Правотворчество субъектов Российской Федерации. Саратов, 2003.

Общая теория государства и права / Под ред. М.Н.Марченко. М., 2002.

Окружающая среда. Энциклопедический словарь-справочник. М., 1993.

Охотничьи законы: Сб. нормативных актов и других документов / Сост. Н.В. Краев. Киров, 1999.

Певзнер М.Е. Горное право: Учебник. М., 2001.

Петров В.В. Экологическое право России: Учебник. М., 1995.

Петрова Т.В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М., 2000.

Проблемы общей теории права и государства: Учебник / Под ред. В.С. Нерсесянца. М., 1999.

Реймерс Н.Ф. Природопользование: Словарь-справочник. М., 1990.

Современное экологическое право в России и за рубежом / Под ред. О.Л.Дубовик. М., 2001.

Станкевич Н.Г. Вещные права на землю. Гродно, 2003.

Степаницкий В.Б. Постатейный комментарий к Федеральному закону РФ «Об особо охраняемых природных территориях». 2-е изд. М., 2001.

Теория государства и права / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2003.

Цыганов А.А. Экологическая экспертиза и проектирование. Практикум: Учебное пособие. Ч. 1: Задания и вопросы. Тверь: ТвГУ, 2005.

Цыганов А.А. Экологическая экспертиза и проектирование. Практикум: Учебное пособие. Ч. 2: Решения и ответы. Тверь: ТвГУ, 2005 г.

Цыганов А.А. Правовые основы природопользования. Практикум: Учебное пособие. ч. 1 : Задания и вопросы. Тверь: ТвГУ, 2005.

Цыганов А.А. Правовые основы природопользования. Практикум: Учебное пособие. Ч. 2 : Решения и ответы. Тверь: ТвГУ, 2005.

Цыганов А.А. Экологическая экспертиза и проектирование: Учебное пособие. Тверь: Твер. гос. ун-т, 2007.

Шестерюк А.С. Экологическое право. Вопросы теории и методологии анализа. СПб., 2000.

Экологическое законодательство: Сб. законодательных актов. В 2 т. СПб.: УООС АСП, 2002.

Экологическая оценка и экологическая экспертиза. М., 2001.

Экологическое право / Под ред. И.И. Гучкова. М., 2000.

Экологическое право России: Библиография / Под ред. О.Л.Дубовик. М., 2003.

Экологическое право России: Сборник нормативных актов и документов / Под ред. А.К.Голиченкова. М., 1997.

Экология, охрана природы и экологическая безопасность: Учеб пособие для системы повышения квалификации и переподготовки государственных служащих / под ред. В.И. Данилова-Данильяна. М., 1997.

Экология: Юридический энциклопедический словарь / Под ред. С.А.Боголюбова. М., 2000.

Энциклопедический словарь-справочник «Окружающая среда»: В 2 т. М., 1999.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ» от 10 января 2002 года N 7-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 22.08.2004 N 122-ФЗ, от 29.12.2004 N 199-ФЗ, от 09.05.2005 N 45-ФЗ, от 31.12.2005 N 199-ФЗ, от 18.12.2006 N 232-ФЗ, от 05.02.2007 N 13-ФЗ, от 26.06.2007 N 118-ФЗ, от 24.06.2008 N 93-ФЗ, от 14.07.2008 N 118-ФЗ, от 23.07.2008 N 160-ФЗ, от 30.12.2008 N 309-ФЗ, от 14.03.2009 N 32-ФЗ, от 27.12.2009 N 374-ФЗ, от 29.12.2010 N 442-ФЗ, от 11.07.2011 N 190-ФЗ, от 18.07.2011 N 242-ФЗ, от 18.07.2011 N 243-ФЗ, от 19.07.2011 N 248-ФЗ, от 21.11.2011 N 331-ФЗ, от 25.06.2012 N 93-ФЗ)

В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации.

Настоящий Федеральный закон определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

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 РФ.

Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Основные понятия

В настоящем Федеральном законе используются следующие основные понятия:

окружающая среда – совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов;

природная среда (далее также – природа) – совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов;

компоненты природной среды – земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле;

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

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

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

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

природный комплекс – комплекс функционально и естественно связанных между собой природных объектов, объединенных географическими и иными соответствующими признаками;

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

охрана окружающей среды – деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий (далее также – природоохранная деятельность);

качество окружающей среды – состояние окружающей среды, которое характеризуется физическими, химическими, биологическими и иными показателями и (или) их совокупностью;

благоприятная окружающая среда – окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов;

негативное воздействие на окружающую среду – воздействие хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к негативным изменениям качества окружающей среды;

природные ресурсы – компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность;

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;

загрязнение окружающей среды – поступление в окружающую среду вещества и (или) энергии, свойства, местоположение или количество которых оказывают негативное воздействие на окружающую среду;

загрязняющее вещество – вещество или смесь веществ, количество и (или) концентрация которых превышают установленные для химических веществ, в

том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов нормативы и оказывают негативное воздействие на окружающую среду;

нормативы в области охраны окружающей среды (далее также – природоохранные нормативы) – установленные нормативы качества окружающей среды и нормативы допустимого воздействия на нее, при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие;

нормативы 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;

нормативы допустимого воздействия на окружающую среду – нормативы, которые установлены в соответствии с показателями воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и при которых соблюдаются нормативы качества окружающей среды;

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 (далее также – нормативы предельно допустимых концентраций) – 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 за-

грязнению 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;

лимиты на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов (далее также – лимиты на выбросы и сбросы) – ограничения выбросов и сбросов загрязняющих веществ и микроорганизмов в окружающую среду, установленные на период проведения мероприятий по охране окружающей среды, в том числе внедрения наилучших существующих технологий, в целях достижения нормативов в области охраны 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;

государственный экологический мониторинг (государственный мониторинг окружающей среды) – комплексные наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе компонентов природной среды, естественных экологических систем, за происходящими в них процессами, явлениями, оценка и прогноз изменений состояния окружающей среды; (в ред. Федерального закона от 21.11.2011 N 331-ФЗ)

абзац утратил силу с 1 января 2012 года. – Федеральный закон от 21.11.2011 N 331-ФЗ;

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;

требования в области охраны окружающей среды (далее также – природоохранные требования) - предъявляемые к хозяйственной и иной деятельности обязательные условия, ограничения или их совокупность, установленные законами, иными нормативными правовыми актами, природоохранными нормативами и иными нормативными документами в области охраны окружающей среды; (в ред. Федерального закона от 19.07.2011 N 248-ФЗ)

экологический аудит – независимая, комплексная, документированная оценка соблюдения субъектом хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, требований международных стандартов и подготовка рекомендаций по улучшению такой деятельности;

наилучшая существующая технология – технология, основанная на последних достижениях науки и техники, направленная на снижение негативного воз-

действия на окружающую среду и имеющая установленный срок практического применения с учетом экономических и социальных факторов;

вред окружающей среде – негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов;

экологический риск – вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера;

экологическая безопасность – состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий.

Статья 2. Законодательство в области охраны окружающей среды

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

2. Настоящий Федеральный закон действует на всей территории РФ.

3. Настоящий Федеральный закон действует на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в соответствии с нормами международного права и федеральными законами и направлен на обеспечение сохранения морской среды.

4. Отношения, возникающие в области охраны окружающей среды как основы жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации, в целях обеспечения их прав на благоприятную окружающую среду, регулируются международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

5. Отношения, возникающие в области охраны и рационального использования природных ресурсов, их сохранения и восстановления, регулируются международными договорами РФ, земельным, водным, лесным законодательством, законодательством о недрах, животном мире, иным законодательством в области охраны окружающей среды и природопользования.

6. Отношения, возникающие в области охраны окружающей среды, в той мере, в какой это необходимо для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, регулируются законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и законодательством об охране здоровья, иным направленным на обеспечение благоприятной для человека окружающей среды законодательством.

7. Отношения в области охраны окружающей среды, возникающие при установлении обязательных требований к продукции, в том числе зданиям и сооружениям (далее - продукция), или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, регулируются законодательством Российской Федерации о техническом регулировании. (п. 7 введен Федеральным законом от 19.07.2011 N 248-ФЗ)

Статья 3. Основные принципы охраны окружающей среды

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 государственного экологического надзора; (в ред. Федерального закона от 25.06.2012 N 93-ФЗ)

презумпция экологической опасности 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 РФ 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; (в ред. Федерального закона от 18.12.2006 N 232-ФЗ)

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;

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.

Статья 4. Объекты охраны окружающей среды

1. Объектами охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности являются:

земли, недра, почвы;

поверхностные и подземные воды;

леса и иная растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд;

атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство.

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

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

Глава II. ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Статья 5. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной 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 экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), порядка организации и функционирования единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), формирование государственной системы наблюдений за состоянием окружающей среды и обеспечение функционирования такой системы; (в ред. Федерального закона от 21.11.2011 N 331-ФЗ)

определение порядка организации и осуществления государственного экологического надзора; (в ред. Федерального закона от 18.07.2011 N 242-ФЗ)

установление порядка создания и эксплуатации государственного фонда данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) (далее также – государственный фонд данных), перечня видов включаемой в него информации, порядка и условий ее представления, а также порядка обмена такой информацией; (абзац введен Федеральным законом от 21.11.2011 N 331-ФЗ)

создание и эксплуатация государственного фонда данных; (абзац введен Федеральным законом от 21.11.2011 N 331-ФЗ)

установление порядка подготовки и распространения ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды; (абзац введен Федеральным законом от 21.11.2011 N 331-ФЗ)

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 РФ;

установление порядка обращения с радиоактивными отходами и опасными отходами, государственный надзор в области обеспечения радиационной безопасности; (в ред. Федерального закона от 25.06.2012 N 93-ФЗ)

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

установление требований в области охраны окружающей среды, разработка и утверждение нормативов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды; (в ред. Федерального закона от 19.07.2011 N 248-ФЗ)

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;

абзац утратил силу. – Федеральный закон от 25.06.2012 N 93-ФЗ;

осуществление федерального государственного экологического надзора при осуществлении хозяйственной и иной деятельности с использованием объектов, находящихся в соответствии с законодательством РФ в ведении РФ, и объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, в соответствии с перечнем таких объектов, установленным уполномоченным федеральным органом исполнительной власти; (абзац введен Федеральным законом от 18.07.2011 N 242-ФЗ)

установление перечня нарушений законодательства в области охраны окружающей среды, представляющих угрозу причинения вреда окружающей среде; (абзац введен Федеральным законом от 18.07.2011 N 242-ФЗ)

установление для целей государственного экологического надзора категорий хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами, исходя из критериев и (или) показателей негативного воздействия объектов хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, а также определение показателей высокого и экстремально высокого химического и радиационного загрязнения окружающей среды; (абзац введен Федеральным законом от 18.07.2011 N 242-ФЗ, в ред. Федерального закона от 25.06.2012 N 93-ФЗ)

осуществление иных предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации полномочий. (абзац введен Федеральным законом от 25.06.2012 N 93-ФЗ)

Статья 6. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды (в ред. Федерального закона от 31.12.2005 N 199-ФЗ)

К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ 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 РФ 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 РФ, в осуществлении государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) с правом формирования и обеспечения функционирования территориальных систем наблюдения за состоянием окружающей среды на территории субъекта РФ, являющихся частью единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды); (в ред. Федерального закона от 21.11.2011 N 331-ФЗ)

осуществление регионального государственного экологического надзора при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, за исключением деятельности с использованием объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору; (в ред. Федерального закона от 18.07.2011 N 242-ФЗ)

утверждение перечня должностных лиц органов государственной власти субъекта РФ, осуществляющих региональный государственный экологический надзор (государственных инспекторов в области охраны окружающей среды субъекта РФ); (в ред. Федерального закона от 18.07.2011 N 242-ФЗ)

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 РФ;

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, за которыми осуществляется региональный государственный экологический надзор; (в ред. Федерального закона от 18.07.2011 N 242-ФЗ)

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 надзору; (в ред. Федерального закона от 25.06.2012 N 93-ФЗ)

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.

Статья 7. Полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды (в ред. Федерального закона от 31.12.2005 N 199-ФЗ)

1. К вопросам местного значения городских, сельских поселений относится организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора.

2. К вопросам местного значения муниципального района относятся:

организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды;

организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

3. 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.

4. В субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге полномочия органов местного самоуправления, предусмотренные настоящим Федеральным законом, исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства могут быть возложены законами со-

ответствующих субъектов Российской Федерации на органы государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

5. 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.

Статья 8. Органы исполнительной власти, осуществляющие государственное управление в области охраны окружающей среды

1. Государственное управление в области охраны окружающей среды осуществляется федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации».

2. Органы государственной власти субъектов РФ, осуществляющие государственное управление в области охраны окружающей среды, определяются субъектами РФ.

Статья 9. Разграничение полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ.

1. 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. (в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

2. Соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ о передаче осуществления части полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, заключаются в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. (в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

Статья 10. Управление в области охраны окружающей среды, осуществляемое органами местного самоуправления

Управление в области охраны окружающей среды осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами

субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Глава III. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ГРАЖДАН, ОБЩЕСТВЕННЫХ И ИНЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Статья 11. Права и обязанности граждан в области охраны окружающей среды

1. Каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда окружающей среде.

2. Граждане имеют право:

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

направлять обращения в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные организации и должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды в местах своего проживания, мерах по ее охране;

принимать участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, сборе подписей под петициями, референдумах по вопросам охраны окружающей среды и в иных не противоречащих законодательству Российской Федерации акциях;

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

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

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

предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде;

осуществлять другие предусмотренные законодательством права.

3. Граждане обязаны:

сохранять природу и окружающую среду;

бережно относиться к природе и природным богатствам;

соблюдать иные требования законодательства.

Статья 12. Права и обязанности общественных и иных некоммерческих объединений, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды

1. Общественные и иные некоммерческие объединения, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды, имеют право:

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

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

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

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

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

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

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

организовывать и проводить в установленном порядке слушания по вопросам проектирования, размещения объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может нанести вред окружающей среде, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан;

организовывать и проводить в установленном порядке общественную экологическую экспертизу;

рекомендовать своих представителей для участия в проведении государственной экологической экспертизы;

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

предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде;

осуществлять другие предусмотренные законодательством права.

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

Статья 13. Система государственных мер по обеспечению прав на благоприятную окружающую среду

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

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

3. Должностные лица, препятствующие гражданам, общественным и иным некоммерческим объединениям в осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды, реализации их прав, предусмотренных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, привлекаются к ответственности в установленном порядке.

Глава IV. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Статья 14. Методы экономического регулирования в области охраны 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 РФ и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов РФ;

разработка и проведение мероприятий по охране окружающей среды в целях предотвращения причинения вреда окружающей среде;

установление платы за негативное воздействие на окружающую среду;

установление лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, лимитов на размещение отходов производства и потребления и другие виды негативного воздействия на окружающую среду;

проведение экономической оценки природных объектов и природно-антропогенных объектов;

проведение экономической оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;

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

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.

Статья 15. Утратила силу. – Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ.

Статья 16. Плата за негативное воздействие на окружающую среду

1. Негативное воздействие на окружающую среду является платным.

Формы платы за негативное воздействие на окружающую среду определяются настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами. (в ред. Федерального закона от 30.12.2008 N 309-ФЗ)

2. 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.

3. Порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается Правительством Российской Федерации. (в ред. Федерального закона от 30.12.2008 N 309-ФЗ)

4. Внесение платы, определенной [пунктом 1](#) настоящей статьи, не освобождает субъектов хозяйственной и иной деятельности от выполнения мероприятий по охране окружающей среды и возмещения вреда окружающей среде.

Статья 17. Предпринимательская деятельность, осуществляемая в целях охраны окружающей среды

1. Предпринимательская деятельность, осуществляемая в целях охраны окружающей среды, поддерживается государством.

2. Государственная поддержка предпринимательской деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды, осуществляется посредством установления налоговых и иных льгот в соответствии с законодательством.

Статья 18. Экологическое страхование

1. Экологическое страхование осуществляется в целях защиты имущественных интересов юридических и физических лиц на случай экологических рисков.

2. В Российской Федерации может осуществляться обязательное государственное экологическое страхование.

3. Экологическое страхование в РФ осуществляется в соответствии с законодательством РФ.

Глава V. НОРМИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Статья 19. Основы нормирования в области охраны окружающей среды

1. 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.

2. Нормирование в области охраны окружающей среды заключается в установлении нормативов качества окружающей среды, нормативов допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, иных нормативов в области охраны окружающей среды, а также нормативных документов в области охраны окружающей среды. (в ред. Федерального закона от 19.07.2011 N 248-ФЗ)

3. Нормативы и нормативные документы в области охраны окружающей среды разрабатываются, утверждаются и вводятся в действие на основе совре-

менных достижений науки и техники с учетом международных правил и стандартов в области охраны окружающей среды.

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

Статья 20. Требования к разработке нормативов в области охраны окружающей среды

Разработка нормативов в области охраны окружающей среды включает в себя:

проведение научно-исследовательских работ по обоснованию нормативов в области охраны окружающей среды;

проведение экспертизы, утверждение и опубликование нормативов в области охраны окружающей среды в установленном порядке;

установление оснований разработки или пересмотра нормативов в области охраны окружающей среды;

осуществление контроля за применением и соблюдением нормативов в области охраны окружающей среды;

формирование и ведение единой информационной базы данных нормативов в области охраны окружающей среды;

оценку и прогнозирование экологических, социальных, экономических последствий применения нормативов в области охраны окружающей среды.

Статья 21. Нормативы качества окружающей среды

1. Нормативы качества окружающей среды устанавливаются для оценки состояния окружающей среды в целях сохранения естественных экологических систем, генетического фонда растений, животных и других организмов.

2. К нормативам качества окружающей среды относятся:

нормативы, установленные в соответствии с химическими показателями состояния окружающей среды, в том числе нормативы предельно допустимых концентраций химических веществ, включая радиоактивные вещества;

нормативы, установленные в соответствии с физическими показателями состояния окружающей среды, в том числе с показателями уровней радиоактивности и тепла;

нормативы, установленные в соответствии с биологическими показателями состояния окружающей среды, в том числе видов и групп растений, животных и других организмов, используемых как индикаторы качества окружающей среды, а также нормативы предельно допустимых концентраций микроорганизмов;

иные нормативы качества окружающей среды.

3. При установлении нормативов качества окружающей среды учитываются природные особенности территорий и акваторий, назначение природных объек-

тов и природно-антропогенных объектов, особо охраняемых территорий, в том числе особо охраняемых природных территорий, а также природных ландшафтов, имеющих особое природоохранное значение.

Статья 22. Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду

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

нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов; нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение;

нормативы допустимых физических воздействий (количество тепла, уровни шума, вибрации, ионизирующего излучения, напряженности электромагнитных полей и иных физических воздействий);

нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды;

нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду;

нормативы иного допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, устанавливаемые законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации в целях охраны окружающей среды.

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

3. За превышение установленных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду субъекты хозяйственной и иной деятельности в зависимости от причиненного окружающей среде вреда несут ответственность в соответствии с законодательством.

Статья 23. Нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов

1. Нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов устанавливаются для стационарных, передвижных и иных источников воздействия на окружающую среду субъектами хозяйственной и иной деятельности исходя из нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, нормативов качества окружающей среды, а также технологических нормативов.

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

3. При невозможности соблюдения нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов могут устанавливаться лимиты на выбросы и сбросы на основе разрешений, действующих только в период проведения мероприятий по охране окружающей среды, внедрения наилучших существующих технологий и (или) реализации других природоохранных проектов с учетом поэтапного достижения установленных нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов.

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

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

За выдачу разрешений на выбросы и сбросы веществ и микроорганизмов в окружающую среду уплачивается государственная пошлина в размерах и порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. (абзац введен Федеральным законом от 27.12.2009 N 374-ФЗ)

Статья 24. Нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение

1. Нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение устанавливаются в целях предотвращения их негативного воздействия на окружающую среду в соответствии с законодательством.

2. За выдачу документа об утверждении нормативов образования отходов производства и потребления и лимитов на их размещение уплачивается государственная пошлина в размерах и порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. (п. 2 введен Федеральным законом от 27.12.2009 N 374-ФЗ)

Статья 25. Нормативы допустимых физических воздействий на окружающую среду

Нормативы допустимых физических воздействий на окружающую среду устанавливаются для каждого источника такого воздействия исходя из нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, нормативов качества окружающей среды и с учетом влияния других источников физических воздействий.

Статья 26. Нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды

1. Нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды – нормативы, установленные в соответствии с ограничениями объема их изъятия в целях сохранения природных и природно-антропогенных объектов, обеспечения устойчивого функционирования естественных экологических систем и предотвращения их деградации.

2. Нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды и порядок их установления определяются законодательством о недрах, земельным, водным, лесным законодательством, законодательством о животном мире и иным законодательством в области охраны окружающей среды, природопользования и в соответствии с требованиями в области охраны окружающей среды, охраны и воспроизводства отдельных видов природных ресурсов, установленными настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области охраны окружающей среды.

Статья 27. Нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду

1. Нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду устанавливаются для субъектов хозяйственной и иной деятельности в целях оценки и регулирования воздействия всех стационарных, передвижных и иных источников воздействия на окружающую среду, расположенных в пределах конкретных территорий и (или) акваторий.

2. Нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду устанавливаются по каждому виду воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и совокупному воздействию всех источников, находящихся на этих территориях и (или) акваториях.

3. При установлении нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду учитываются природные особенности конкретных территорий и (или) акваторий.

Статья 28. Иные нормативы в области охраны окружающей среды

В целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, оценки качества окружающей среды в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться иные нормативы в области охраны окружающей среды.

Статья 29. Нормативные документы в области охраны окружающей среды (в ред. Федерального закона от 19.07.2011 N 248-ФЗ)

1. Нормативными документами в области охраны окружающей среды устанавливаются обязательные для соблюдения при осуществлении хозяйственной и иной деятельности:

требования в области охраны окружающей среды к работам, услугам и соответствующим методам контроля;

ограничения и условия хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду;

порядок организации деятельности в области охраны окружающей среды и управления такой деятельностью.

2. Нормативные документы в области охраны окружающей среды разрабатываются с учетом научно-технических достижений и требований международных правил и стандартов.

3. Нормативные документы в области охраны окружающей среды утверждаются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Статья 30. Лицензирование отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды

1. Отдельные виды деятельности в области охраны окружающей среды подлежат лицензированию.

2. Перечень отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды, подлежащих лицензированию, устанавливается федеральными законами.

Статья 31. Экологическая сертификация хозяйственной и иной деятельности (в ред. Федерального закона от 19.07.2011 N 248-ФЗ)

1. Экологическая сертификация проводится в целях обеспечения экологически безопасного осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации.

2. Экологическая сертификация осуществляется в соответствии с положениями статьи 21 Федерального закона от 27 декабря 2002 года N 184-ФЗ «О техническом регулировании». (п. 2 в ред. Федерального закона от 19.07.2011 N 248-ФЗ)

3. Утратил силу. – Федеральный закон от 19.07.2011 N 248-ФЗ.

Глава VI. ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ И ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Статья 32. Проведение оценки воздействия на окружающую среду

1. Оценка воздействия на окружающую среду проводится в отношении планируемой хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать прямое

или косвенное воздействие на окружающую среду, независимо от организационно-правовых форм собственности субъектов хозяйственной и иной деятельности.

2. Утратил силу с 1 января 2007 года. – Федеральный закон от 18.12.2006 N 232-ФЗ.

3. Требования к материалам оценки воздействия на окружающую среду устанавливаются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

Статья 33. Экологическая экспертиза

1. Экологическая экспертиза проводится в целях установления соответствия документов и (или) документации, обосновывающих планируемую хозяйственную и иную деятельность, требованиям в области охраны окружающей среды. (в ред. Федерального закона от 18.12.2006 N 232-ФЗ)

2. Порядок проведения экологической экспертизы устанавливается федеральным законом об экологической экспертизе.

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

Статья 34. Общие требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов

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

2. Нарушение требований в области охраны окружающей среды влечет за собой приостановление по решению суда размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов. (в ред. Федерального закона от 09.05.2005 N 45-ФЗ)

3. Прекращение в полном объеме размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и лик-

видации зданий, строений, сооружений и иных объектов при нарушении требований в области охраны окружающей среды осуществляется на основании решения суда и (или) арбитражного суда.

Статья 35. Требования в области охраны окружающей среды при размещении зданий, строений, сооружений и иных объектов

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

2 – 3. Утратили силу с 1 января 2007 года. – Федеральный закон от 18.12.2006 N 232-ФЗ.

Статья 36. Требования в области охраны окружающей среды при проектировании зданий, строений, сооружений и иных объектов

1. При проектировании зданий, строений, сооружений и иных объектов должны учитываться нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, предусматриваться мероприятия по предупреждению и устранению загрязнения окружающей среды, а также способы размещения отходов производства и потребления, применяться ресурсосберегающие, малоотходные, безотходные и иные наилучшие существующие технологии, способствующие охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов.

2. Запрещается изменение стоимости проектных работ и утвержденных проектов за счет исключения из таких работ и проектов планируемых мероприятий по охране окружающей среды при проектировании строительства, реконструкции, технического перевооружения, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов.

3. Утратил силу с 1 января 2007 года. – Федеральный закон от 18.12.2006 N 232-ФЗ.

Статья 37. Требования в области охраны окружающей среды при строительстве и реконструкции зданий, строений, сооружений и иных объектов

1. Строительство и реконструкция зданий, строений, сооружений и иных объектов должны осуществляться по утвержденным проектам с соблюдением

требований технических регламентов в области охраны окружающей среды. (п. 1 в ред. Федерального закона от 18.12.2006 N 232-ФЗ)

2. 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. (в ред. Федерального закона от 26.06.2007 N 118-ФЗ)

3. При осуществлении строительства и реконструкции зданий, строений, сооружений и иных объектов принимаются меры по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 38. Требования в области охраны окружающей среды при вводе в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов

1. Ввод в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов осуществляется при условии выполнения в полном объеме предусмотренных проектной документацией мероприятий по охране окружающей среды. (п. 1 в ред. Федерального закона от 18.12.2006 N 232-ФЗ)

2. 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.

3. Утратил силу с 1 января 2007 года. – Федеральный закон от 18.12.2006 N 232-ФЗ.

Статья 39. Требования в области охраны окружающей среды при эксплуатации и выводе из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов

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

2. Юридические и физические лица, осуществляющие эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, обеспечивают соблюдение норма-

тивов качества окружающей среды на основе применения технических средств и технологий обезвреживания и безопасного размещения отходов производства и потребления, обезвреживания выбросов и сбросов загрязняющих веществ, а также иных наилучших существующих технологий, обеспечивающих выполнение требований в области охраны окружающей среды, проводят мероприятия по восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий в соответствии с законодательством.

3. 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.

4. 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.

5. Перепрофилирование функций зданий, строений, сооружений и иных объектов осуществляется в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, жилищным законодательством. (в ред. Федерального закона от 18.12.2006 N 232-ФЗ)

Статья 40. Требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов энергетики

1. Размещение, проектирование, строительство и эксплуатация объектов энергетики осуществляются в соответствии с требованиями [статей 34 - 39](#) настоящего Федерального закона.

2. 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.

3. 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 нега-

тивных изменений природной среды, сохранению водного режима, обеспечивающего наиболее благоприятные условия для воспроизводства водных биологических ресурсов.

4. 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 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. (в ред. Федерального закона от 25.06.2012 N 93-ФЗ)

5. 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.

6. Проекты размещения ядерных установок, в том числе атомных станций, должны содержать решения, обеспечивающие безопасный вывод их из эксплуатации.

Статья 41. Требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации военных и оборонных объектов, вооружения и военной техники

1. Требования в области охраны окружающей среды, предъявляемые при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов, в полной мере распространяются на военные и оборонные объекты, вооружение и военную технику, за исключением чрезвычайных ситуаций, препятствующих соблюдению требований в области охраны окружающей среды.

2. Перечень чрезвычайных ситуаций, препятствующих соблюдению требований в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации военных и оборонных объектов, вооружения и военной техники, определяется законодательством Российской Федерации.

Статья 42. Требования в области охраны окружающей среды при эксплуатации объектов сельскохозяйственного назначения

1. 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.

2. Сельскохозяйственные организации, осуществляющие производство, заготовку и переработку сельскохозяйственной продукции, иные сельскохозяйственные организации при осуществлении своей деятельности должны соблюдать требования в области охраны окружающей среды.

3. Объекты сельскохозяйственного назначения должны иметь необходимые санитарно-защитные зоны и очистные сооружения, исключающие загрязнение почв, поверхностных и подземных вод, водосборных площадей и атмосферного воздуха.

Статья 43. Требования в области охраны окружающей среды при мелиорации земель, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений. (в ред. Федерального закона от 14.07.2008 N 118-ФЗ)

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 мероприятий. Мелиорация земель не должна приводить к ухудшению состояния окружающей среды, нарушать устойчивое функционирование естественных экологических систем. (в ред. Федерального закона от 14.07.2008 N 118-ФЗ)

Статья 44. Требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции городских и сельских поселений

1. 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.

Здания, строения, сооружения и иные объекты должны размещаться с учетом требований в области охраны окружающей среды, санитарно-гигиенических норм и градостроительных требований.

2. При планировании и застройке городских и сельских поселений должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, приниматься меры по санитарной очистке, обезвреживанию и безопасному размещению отходов производства и потребления, соблюдению нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, а также по восстановлению природной среды, рекультивации земель, благоустройству территорий и иные меры по обеспечению охраны окружающей среды и экологической безопасности в соответствии с законодательством.

3. В целях охраны окружающей среды городских и сельских поселений создаются защитные и охранные зоны, в том числе санитарно-защитные зоны, озелененные территории, зеленые зоны, лесопарковые зоны и иные изъятые из интенсивного хозяйственного использования защитные и охранные зоны с ограниченным режимом природопользования. (в ред. Федерального закона от 14.03.2009 N 32-ФЗ)

Статья 45. Требования в области охраны окружающей среды при производстве и эксплуатации автомобильных и иных транспортных средств

1. Производство автомобильных и иных транспортных средств должно осуществляться в соответствии с требованиями в области охраны окружающей среды.

2. Юридические и физические лица, осуществляющие эксплуатацию автомобильных и иных оказывающих негативное воздействие на окружающую среду транспортных средств, обязаны соблюдать нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, а также принимать меры по обезвреживанию загрязняющих веществ, в том числе их нейтрализации, снижению уровня шума и иного негативного воздействия на окружающую среду.

3. Отношения в области производства и эксплуатации автомобильных и иных транспортных средств регулируются законодательством.

Статья 46. Требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки

1. Размещение, проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию и эксплуатация объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и про-

дуктов их переработки должны осуществляться в соответствии с требованиями, установленными законодательством в области охраны окружающей среды.

2. При размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки должны предусматриваться эффективные меры по очистке и обезвреживанию отходов производства и сбора нефтяного (попутного) газа и минерализованной воды, рекультивации нарушенных и загрязненных земель, снижению негативного воздействия на окружающую среду, а также по возмещению вреда окружающей среде, причиненного в процессе строительства и эксплуатации указанных объектов.

3. Строительство и эксплуатация объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки допускаются при наличии проектов восстановления загрязненных земель в зонах временного и (или) постоянного использования земель, положительного заключения государственной экспертизы проектной документации. (в ред. Федеральных законов от 18.12.2006 N 232-ФЗ, от 26.06.2007 N 118-ФЗ)

4. Строительство и эксплуатация объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки и хранения нефти и газа, расположенных в акваториях водных объектов, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, допускаются при наличии положительных заключений государственной экологической экспертизы, государственной экспертизы проектной документации и иных установленных законодательством государственных экспертиз после восстановления загрязненных земель. (в ред. Федерального закона от 18.12.2006 N 232-ФЗ)

Статья 47. Требования в области охраны окружающей среды при производстве, обращении и обезвреживании потенциально опасных химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов

1. Производство и обращение потенциально опасных химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов допускаются на территории Российской Федерации после проведения необходимых токсиколого-гигиенических и токсикологических исследований этих веществ, установления порядка обращения с ними, природоохранных нормативов и государственной регистрации этих веществ в соответствии с законодательством РФ.

2. Обезвреживание потенциально опасных химических и биологических веществ осуществляется при наличии согласованной в установленном порядке проектной и технологической документации в соответствии с законодательством.

Статья 48. Требования в области охраны окружающей среды при использовании радиоактивных веществ и ядерных материалов

1. Юридические и физические лица обязаны соблюдать правила производства, хранения, транспортировки, применения, захоронения радиоактивных веществ (источников ионизирующих излучений) и ядерных материалов, не допускать превышение установленных предельно допустимых нормативов ионизирующего излучения, а в случае их превышения немедленно информировать органы исполнительной власти в области обеспечения радиационной безопасности о повышенных уровнях радиации, опасных для окружающей среды и здоровья человека, принимать меры по ликвидации очагов радиационного загрязнения.

2. Юридические и физические лица, не обеспечивающие соблюдения правил обращения с радиоактивными веществами и ядерными материалами, а также радиоактивными отходами, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

3. Ввоз в Российскую Федерацию радиоактивных отходов из иностранных государств на основании договоров хранения, в том числе в целях захоронения, а также затопление, отправка в целях захоронения в космическое пространство радиоактивных отходов и ядерных материалов запрещаются, за исключением предусмотренных настоящим Федеральным законом и Федеральным законом «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» случаев ввоза в Российскую Федерацию радиоактивных отходов в целях их хранения, переработки или захоронения. (в ред. Федеральных законов от 05.02.2007 N 13-ФЗ, от 11.07.2011 N 190-ФЗ)

4. Ввоз в РФ из иностранных государств облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов для осуществления временного технологического хранения и (или) их переработки разрешается в случае, если проведены государственная экологическая экспертиза и иные государственные экспертизы соответствующего проекта, предусмотренные законодательством РФ, обоснованы общее снижение риска радиационного воздействия и повышение уровня экологической безопасности в результате реализации соответствующего проекта.

Ввоз в РФ облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов осуществляется на основе международных договоров РФ.

Порядок ввоза в РФ облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов устанавливается Правительством Российской Федерации исходя из основных принципов обеспечения нераспространения ядерного оружия, охраны окружающей среды и экономических интересов РФ, принимая во внимание приоритетность права возвратить образовавшиеся после переработки радиоактивные отходы в государство происхождения ядерных материалов или обеспечить их возвращение.

Статья 49. Требования в области охраны окружающей среды при использовании химических веществ в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве

1. Юридические и физические лица обязаны выполнять правила производства, хранения, транспортировки и применения химических веществ, используемых в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, требования в области охраны окружающей среды, а также принимать меры по предупреждению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности и ликвидации вредных последствий для обеспечения качества окружающей среды, устойчивого функционирования естественных экологических систем и сохранения природных ландшафтов в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Запрещается применение токсичных химических препаратов, не подвергающихся распаду.

Статья 50. Охрана окружающей среды от негативного биологического воздействия

1. Запрещаются производство, разведение и использование растений, животных и других организмов, не свойственных естественным экологическим системам, а также созданных искусственным путем, без разработки эффективных мер по предотвращению их неконтролируемого размножения, положительного заключения государственной экологической экспертизы, разрешения федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды, иных федеральных органов исполнительной власти в соответствии с их компетенцией и законодательством Российской Федерации.

2. При размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации опасных производственных объектов, применении технологий, связанных с негативным воздействием микроорганизмов на окружающую среду, должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, природоохранные нормативы, в том числе нормативы предельно допустимых концентраций микроорганизмов и иные нормативные документы в области охраны окружающей среды. (в ред. Федерального закона от 19.07.2011 N 248-ФЗ)

3. Юридические и физические лица, осуществляющие деятельность, связанную с возможностью негативного воздействия микроорганизмов на окружающую среду, обязаны обеспечивать экологически безопасное производство, транспортировку, использование, хранение, размещение и обезвреживание микроорганизмов, разрабатывать и осуществлять мероприятия по предотвращению аварий и катастроф, предупреждению и ликвидации последствий негативного воздействия микроорганизмов на окружающую среду.

Статья 51. Требования в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления

1. 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.

2. Запрещаются:

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

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

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

ввоз опасных отходов в Российскую Федерацию в целях их захоронения и обезвреживания; (в ред. Федерального закона от 11.07.2011 N 190-ФЗ)

ввоз радиоактивных отходов в РФ в целях их хранения, переработки или захоронения, за исключением случаев, установленных настоящим Федеральным законом и Федеральным законом «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ». (абзац введен Федеральным законом от 11.07.2011 N 190-ФЗ)

3. Отношения в области обращения с отходами производства и потребления, а также опасными отходами и радиоактивными отходами регулируются соответствующим законодательством Российской Федерации.

Статья 52. Требования в области охраны окружающей среды при установлении защитных и охранных зон

1. В целях обеспечения устойчивого функционирования естественных экологических систем, защиты природных комплексов, природных ландшафтов и особо охраняемых природных территорий от загрязнения и другого негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности устанавливаются защитные и охранные зоны.

2. В целях охраны условий жизнедеятельности человека, среды обитания растений, животных и других организмов вокруг промышленных зон и объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих негативное воздействие

на окружающую среду, создаются защитные и охранные зоны, в том числе санитарно-защитные зоны, в кварталах, микрорайонах городских и сельских поселений - территории, зеленые зоны, лесопарковые зоны и иные зоны с ограниченным режимом природопользования. (в ред. Федерального закона от 14.03.2009 N 32-ФЗ)

3. Порядок установления и создания защитных и охранных зон регулируется законодательством.

Статья 53. Требования в области охраны окружающей среды при приватизации и национализации имущества

При приватизации и национализации имущества обеспечиваются проведение мероприятий по охране окружающей среды и возмещение вреда окружающей среде.

Статья 54. Охрана озонового слоя атмосферы

Охрана озонового слоя атмосферы от экологически опасных изменений обеспечивается посредством регулирования нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации производства и использования веществ, разрушающих озоновый слой атмосферы, в соответствии с международными договорами Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, а также законодательством Российской Федерации. (в ред. Федерального закона от 18.07.2011 N 242-ФЗ)

Статья 55. Охрана окружающей среды от негативного физического воздействия

1. Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, юридические и физические лица при предупреждении и устранении негативного воздействия шума, вибрации, электрических, электромагнитных, магнитных полей и иного негативного физического воздействия на окружающую среду в городских и сельских поселениях, зонах отдыха, местах обитания диких зверей и птиц, в том числе их размножения, на естественные экологические системы и природные ландшафты.

2. При планировании и застройке городских и сельских поселений, проектировании, строительстве, реконструкции и эксплуатации производственных объектов, создании и освоении новой техники, производстве и эксплуатации транспортных средств должны разрабатываться меры, обеспечивающие соблюдение нормативов допустимых физических воздействий.

3. Запрещается превышение нормативов допустимых физических воздействий.

Статья 56. Меры воздействия за нарушение природоохранных требований

При нарушении предусмотренных настоящей главой природоохранных требований деятельность, осуществляемая с нарушением указанных требований, может быть ограничена, приостановлена или прекращена в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Глава VIII. ЗОНЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО БЕДСТВИЯ, ЗОНЫ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

Статья 57. Порядок установления зон экологического бедствия, зон чрезвычайных ситуаций

1. Порядок объявления и установления режима зон экологического бедствия устанавливается законодательством о зонах экологического бедствия.

2. Защита окружающей среды в зонах чрезвычайных ситуаций устанавливается федеральным законом о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Глава IX. ПРИРОДНЫЕ ОБЪЕКТЫ, НАХОДЯЩИЕСЯ ПОД ОСОБОЙ ОХРАНОЙ

Статья 58. Меры охраны природных объектов

1. Природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, находятся под особой охраной. Для охраны таких природных объектов устанавливается особый правовой режим, в том числе создаются особо охраняемые природные территории.

2. Порядок создания и функционирования особо охраняемых природных территорий регулируется законодательством об особо охраняемых природных территориях.

3. Государственные природные заповедники, в том числе государственные природные биосферные заповедники, государственные природные заказники, памятники природы, национальные парки, дендрологические парки, природные парки, ботанические сады и иные особо охраняемые территории, природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное,

эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, образуют природно-заповедный фонд.

4. Изъятие земель природно-заповедного фонда запрещается, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

5. Земли в границах территорий, на которых расположены природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение и находящиеся под особой охраной, не подлежат приватизации.

Статья 59. Правовой режим охраны природных объектов

1. Правовой режим охраны природных объектов устанавливается законодательством в области охраны окружающей среды, законодательством о природном и культурном наследии, а также иным законодательством.

2. Запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное воздействие на окружающую среду и ведущая к деградации и (или) уничтожению природных объектов, имеющих особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение и находящихся под особой охраной.

Статья 60. Охрана редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов

1. В целях охраны и учета редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов учреждаются Красная книга Российской Федерации и красные книги субъектов Российской Федерации. Растения, животные и другие организмы, относящиеся к видам, занесенным в красные книги, повсеместно подлежат изъятию из хозяйственного использования. В целях сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов их генетический фонд подлежит сохранению в низкотемпературных генетических банках, а также в искусственно созданной среде обитания. Запрещается деятельность, ведущая к сокращению численности этих растений, животных и других организмов и ухудшающая среду их обитания.

2. Порядок охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов, порядок ведения Красной книги Российской Федерации, красных книг субъектов Российской Федерации, а также порядок сохранения их генетического фонда в низкотемпературных генетических банках и в искусственно созданной среде обитания определяется законодательством в области охраны окружающей среды.

3. Ввоз в Российскую Федерацию, вывоз из Российской Федерации и транзитная перевозка через Российскую Федерацию, а также оборот редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов, их особо ценных видов, в том числе растений, животных и других организмов, подпадающих под действие международных договоров Российской Федерации, регулируется законодательством Российской Федерации с учетом общепризнанных принципов и норм международного права.

Статья 61. Охрана зеленого фонда городских и сельских поселений

1. Зеленый фонд городских поселений, сельских поселений представляет собой совокупность территорий, на которых расположены лесные и иные насаждения, в том числе в зеленых зонах, лесопарковых зонах, и других озелененных территорий в границах этих поселений. (п. 1 в ред. Федерального закона от 14.03.2009 N 32-ФЗ)

2. Охрана зеленого фонда городских и сельских поселений предусматривает систему мероприятий, обеспечивающих сохранение и развитие зеленого фонда и необходимых для нормализации экологической обстановки и создания благоприятной окружающей среды.

На территориях, находящихся в составе зеленого фонда, запрещается хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное воздействие на указанные территории и препятствующая осуществлению ими функций экологического, санитарно-гигиенического и рекреационного назначения.

3. Государственное регулирование в области охраны зеленого фонда городских и сельских поселений осуществляется в соответствии с законодательством.

Статья 62. Охрана редких и находящихся под угрозой исчезновения почв

1. Редкие и находящиеся под угрозой исчезновения почвы подлежат охране государством, и в целях их учета и охраны учреждаются Красная книга почв Российской Федерации и красные книги почв субъектов Российской Федерации, порядок ведения которых определяется законодательством об охране почв.

2. Порядок отнесения почв к редким и находящимся под угрозой исчезновения, а также порядок установления режимов использования земельных участков, почвы которых отнесены к редким и находящимся под угрозой исчезновения, определяется законодательством.

Глава X. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ МОНИТОРИНГ
(ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МОНИТОРИНГ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ) (в ред. Федерального закона от 21.11.2011 N 331-ФЗ)

Статья 63. Осуществление государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) (в ред. Федерального закона от 21.11.2011 N 331-ФЗ)

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

Статья 63.1. Единая система государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) (введена Федеральным законом от 21.11.2011 N 331-ФЗ)

1. Единая система государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) создается в целях обеспечения охраны окружающей среды.

2. Задачами единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) являются:

регулярные наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе компонентов природной среды, естественных экологических систем, за происходящими в них процессами, явлениями, изменениями состояния окружающей среды;

хранение, обработка (обобщение, систематизация) информации о состоянии окружающей среды;

анализ полученной информации в целях своевременного выявления изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и (или) антропогенных факторов, оценка и прогноз этих изменений;

обеспечение органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан информацией о состоянии окружающей среды.

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

государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды;

государственного мониторинга атмосферного воздуха;

государственного мониторинга радиационной обстановки на территории РФ;

государственного мониторинга земель;

государственного мониторинга объектов животного мира;

государственного лесопатологического мониторинга;

государственного мониторинга состояния недр;

государственного мониторинга водных объектов;

государственного мониторинга водных биологических ресурсов;

государственного мониторинга внутренних морских вод и территориально-го моря Российской Федерации;

государственного мониторинга исключительной экономической зоны РФ;

государственного мониторинга континентального шельфа РФ;

государственного экологического мониторинга уникальной экологической системы озера Байкал;

государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания.

4. Федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды, федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на ведение подсистем единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), в соответствии с федеральными законами осуществляются:

поиск, получение (сбор), хранение, обработка (обобщение, систематизация) и анализ информации о состоянии окружающей среды, происходящих в ней процессах, явлениях, об изменениях состояния окружающей среды;

поиск, получение (сбор), хранение, обработка (обобщение, систематизация) и анализ информации об объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, о характере, видах и об объеме такого воздействия;

оценка состояния окружающей среды и прогнозирование его изменений под воздействием природных и (или) антропогенных факторов;

определение связей между воздействием природных и (или) антропогенных факторов на окружающую среду и изменениями состояния окружающей среды;

выработка предложений о предотвращении негативного воздействия на окружающую среду и направление их в органы государственной власти, органы местного самоуправления, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям;

направление в органы государственной власти, уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора), и правоохранительные органы информации о нарушении нормативов в области охраны окружающей среды вследствие воздействия природных и (или) антропогенных факторов и предложений об устранении таких нарушений;

направление в органы государственной власти, органы местного самоуправления предложений для их учета при подготовке документов территориального планирования и (или) предложений об изменении указанных докумен-

тов в целях формирования благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, обеспечения охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах нынешнего и будущего поколений;

выпуск экстренной информации о необходимости снижения негативного воздействия на окружающую среду природных и (или) антропогенных факторов;

оценка эффективности проводимых природоохранных мероприятий;

создание и эксплуатация баз данных информационных систем в области охраны окружающей среды;

хранение информации о состоянии окружающей среды, о происходящих в ней процессах, явлениях, об изменениях состояния окружающей среды и предоставление этой информации органам государственной власти, органам местного самоуправления, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, гражданам.

Статья 63.2. Государственный фонд данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) (введена Федеральным законом от 21.11.2011 N 331-ФЗ)

1. Государственный фонд данных является федеральной информационной системой, обеспечивающей сбор, обработку, анализ данных и включающей в себя:

информацию, содержащуюся в базах данных подсистем единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды);

результаты производственного контроля в области охраны окружающей среды и государственного экологического надзора;

данные государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

2. Создание и эксплуатация государственного фонда данных осуществляются в соответствии с настоящим Федеральным законом, законодательством Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации и иными нормативными правовыми актами РФ.

3. Федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), а также органы государственной власти субъектов Российской Федерации, участвующие в осуществлении государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), обязаны направлять получаемую в ходе осуществления соответствующего мониторинга информацию в государственный фонд данных.

4. Порядок создания и эксплуатации государственного фонда данных, перечень видов включаемой в него информации, порядок и условия ее представле-

ния, а также порядок обмена такой информацией устанавливается Правительством Российской Федерации.

5. Информация, включаемая в государственный фонд данных, подлежит использованию органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности.

6. Информация, включенная в государственный фонд данных, предоставляется органам государственной власти, органам местного самоуправления, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, гражданам в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

7. Информация, включаемая в государственный фонд данных и свидетельствующая об угрозе возникновения чрезвычайной ситуации, в том числе стихийного бедствия, а также о состоянии окружающей среды в границах зон чрезвычайных ситуаций, подлежит незамедлительному представлению в единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

8. Информация, включаемая в государственный фонд данных и свидетельствующая о возможном вредном воздействии на человека состояния окружающей среды, в том числе компонентов природной среды, подлежит незамедлительному направлению в органы, уполномоченные осуществлять федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор.

9. Обмен информацией в рамках единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), а также между единой системой государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), единой государственной системой предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и органами, уполномоченными осуществлять федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, предоставление такой информации органам государственной власти, органам местного самоуправления, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, гражданам осуществляются на безвозмездной основе.

10. На основе информации, содержащейся в государственном фонде данных, уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти подготавливает ежегодный государственный доклад о состоянии и об охране окружающей среды, порядок подготовки и распространения которого устанавливается Правительством Российской Федерации.

Глава XI. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ НАДЗОР.
ПРОИЗВОДСТВЕННЫЙ И ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В ОБЛАСТИ
ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ (в ред. Федерального закона от 18.07.2011
N 242-ФЗ)

Статья 64. Утратила силу с 1 августа 2011 года. – Федеральный закон от 18.07.2011 N 242-ФЗ.

Статья 65. Государственный экологический надзор (в ред. Федерального закона от 18.07.2011 N 242-ФЗ)

1. Под государственным экологическим надзором понимаются деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями (далее – юридические лица, индивидуальные предприниматели) и гражданами требований, установленных в соответствии с международными договорами РФ, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ в области охраны окружающей среды (далее – обязательные требования), посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния соблюдения обязательных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности.

2. Государственный экологический надзор включает в себя:

государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;

государственный земельный надзор;

государственный надзор в области обращения с отходами;

государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха;

государственный надзор в области использования и охраны водных объектов; (в ред. Федерального закона от 25.06.2012 N 93-ФЗ)

государственный экологический надзор на континентальном шельфе Российской Федерации;

государственный экологический надзор во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации;

государственный экологический надзор в исключительной экономической зоне Российской Федерации;

государственный экологический надзор в области охраны озера Байкал;

федеральный государственный лесной надзор;

федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания;

федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов;

федеральный государственный охотничий надзор;

государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий.

3. Государственный экологический надзор в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность с использованием объектов, хотя бы один из которых подлежит федеральному государственному экологическому надзору, осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

4. Государственный экологический надзор осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (федеральный государственный экологический надзор) и органами исполнительной власти субъектов РФ (региональный государственный экологический надзор) (далее – органы государственного надзора) согласно их компетенции в соответствии с законодательством РФ в порядке, установленном соответственно Правительством РФ и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

5. К отношениям, связанным с осуществлением государственного экологического надзора, организацией и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, применяются положения Федерального закона от 26 декабря 2008 года N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

6. Государственный экологический надзор организуется и осуществляется с учетом категорий объектов хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами, и с учетом перечня нарушений законодательства РФ в области охраны окружающей среды, представляющих угрозу причинения вреда окружающей среде.

7. Критерии и (или) показатели негативного воздействия объектов хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, на основании которых устанавливаются для целей государственного экологического надзора категории хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами, и перечень нарушений законодательства РФ в области охраны окружающей среды, представляющих угрозу причинения вреда окружающей среде, устанавливаются Правительством Российской Федерации. (в ред. Федерального закона от 25.06.2012 N 93-ФЗ)

8. В случае, если при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства предусмотрено осуществление государственного строительного надзора, государственный экологический надзор осуществляется в рамках государственного строительного надзора органами исполнительной власти, упол-

номоченными на осуществление государственного строительного надзора, в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности. (в ред. Федерального закона от 25.06.2012 N 93-ФЗ)

Статья 66. Права должностных лиц органов государственного надзора (в ред. Федерального закона от 18.07.2011 N 242-ФЗ)

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

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

В абзаце третьего пункта 1 статьи 66 слова «государственных стандартов» исключены Федеральным законом от 19.07.2011 N 248-ФЗ:

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

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

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

направлять в уполномоченные органы материалы, связанные с нарушениями законодательства в области охраны окружающей среды, для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений;

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

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

3. Государственные инспектора в области охраны окружающей среды подлежат государственной защите в соответствии с законодательством РФ.

Статья 67. Производственный контроль в области охраны окружающей среды (производственный экологический контроль)

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

2. 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 государственного надзора. (в ред. Федеральных законов от 31.12.2005 N 199-ФЗ, от 18.07.2011 N 242-ФЗ)

Статья 68. Общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль) (в ред. Федерального закона от 31.12.2005 N 199-ФЗ)

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

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

3. Результаты общественного контроля в области охраны окружающей среды (общественного экологического контроля), представленные в органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению в порядке, установленном законодательством.

Статья 68.1. Утратила силу. – Федеральный закон от 31.12.2005 N 199-ФЗ.

Статья 69. Государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду

1. Государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, осуществляется в целях государственного регулирования природоохранной деятельности, а также текущего и перспективного планирования мероприятий по снижению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

2. Государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, а также оценка этого воздействия на окружающую среду осуществляется в порядке, установленном законодательством.

3. Объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, и данные об их воздействии на окружающую среду подлежат государственному статистическому учету.

Глава XII. НАУЧНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Статья 70. Научные исследования в области охраны окружающей среды

1. Научные исследования в области охраны окружающей среды проводятся в целях социального, экономического и экологически сбалансированного развития Российской Федерации, создания научной основы охраны окружающей среды, разработки научно обоснованных мероприятий по улучшению и восстановлению окружающей среды, обеспечению устойчивого функционирования естественных экологических систем, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности.

2. Научные исследования в области охраны окружающей среды проводятся в целях:

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

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

совершенствования законодательства в области охраны окружающей среды, создания нормативов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды; (в ред. Федерального закона от 19.07.2011 N 248-ФЗ)

разработки и совершенствования показателей комплексной оценки воздействия на окружающую среду, способов и методов их определения;

разработки и создания наилучших технологий в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов;

разработки программ реабилитации территорий, отнесенных к зонам экологического бедствия;

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

иных целях в области охраны окружающей среды.

3. Научные исследования в области охраны окружающей среды проводятся научными организациями в соответствии с федеральным законом о науке и государственной научно-технической политике.

Глава XIII. ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ

Статья 71. Всеобщность и комплексность экологического образования

В целях формирования экологической культуры и профессиональной подготовки специалистов в области охраны окружающей среды устанавливается система всеобщего и комплексного экологического образования, включающая в себя дошкольное и общее образование, среднее, профессиональное и высшее профессиональное образование, послевузовское профессиональное образование, профессиональную переподготовку и повышение квалификации специалистов, а также распространение экологических знаний, в том числе через средства массовой информации, музеи, библиотеки, учреждения культуры, природоохранные учреждения, организации спорта и туризма.

Статья 72. Преподавание основ экологических знаний в образовательных учреждениях

1. В дошкольных образовательных учреждениях, общеобразовательных учреждениях и образовательных учреждениях дополнительного образования независимо от их профиля и организационно-правовых форм осуществляется преподавание основ экологических знаний.

2. В соответствии с профилем образовательных учреждений, осуществляющих профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации специалистов, обеспечивается преподавание учебных дисциплин по охране окружающей среды, экологической безопасности и рациональному природопользованию.

Статья 73. Подготовка руководителей организаций и специалистов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности

1. Руководители организаций и специалисты, ответственные за принятие решений при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает или может оказать негативное воздействие на окружающую среду, должны иметь подготовку в области охраны окружающей среды и экологической безопасности.

2. Подготовка руководителей организаций и специалистов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, ответственных за принятие решений при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает или может оказать негативное воздействие на окружающую среду, осуществляется в соответствии с законодательством.

Статья 74. Экологическое просвещение

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

2. Экологическое просвещение, в том числе информирование населения о законодательстве в области охраны окружающей среды и законодательстве в области экологической безопасности, осуществляется органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, 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.

Глава XIV. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Статья 75. Виды ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды

За нарушение законодательства в области охраны окружающей среды устанавливается имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность в соответствии с законодательством.

Статья 76. Разрешение споров в области охраны окружающей среды

Споры в области охраны окружающей среды разрешаются в судебном порядке в соответствии с законодательством.

Статья 77. Обязанность полного возмещения вреда окружающей среде

1. Юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с законодательством.

2. Вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, в том числе на проект которой имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы, включая деятельность по изъятию компонентов природной среды, подлежит возмещению заказчиком и (или) субъектом хозяйственной и иной деятельности.

3. Вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

Статья 78. Порядок компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды

1. Компенсация вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется добровольно либо по решению суда или арбитражного суда.

Определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, при их отсутствии в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

2. На основании решения суда или арбитражного суда вред окружающей среде, причиненный нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, может быть возмещен посредством возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ.

области охраны окружающей среды и законодательстве в области экологической безопасности, 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.

Статья 79. Возмещение вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды

1. Вред, причиненный здоровью и имуществу граждан негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц, подлежит возмещению в полном объеме.

2. Определение объема и размера возмещения вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется в соответствии с законодательством.

Статья 80. Требования об ограничении, о приостановлении или о прекращении деятельности лиц, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды

Требования об ограничении, о приостановлении или о прекращении деятельности юридических и физических лиц, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, рассматриваются судом или арбитражным судом.

Глава XV. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Статья 81. Принципы международного сотрудничества в области охраны окружающей среды

Российская Федерация осуществляет международное сотрудничество в области охраны окружающей среды в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации в области охраны окружающей среды.

Статья 82. Международные договоры Российской Федерации в области охраны окружающей среды

1. Международные договоры РФ в области охраны окружающей среды, не требующие для применения издания внутригосударственных актов, применяются к отношениям, возникающим при осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды, непосредственно. В иных случаях наряду с международным договором РФ в области охраны окружающей среды применяется соответствующий нормативный правовой акт, принятый для осуществления положений международного договора РФ.

2. Если международным договором РФ в области охраны окружающей среды установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора.

Глава XVI. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 83. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Статья 84. Приведение нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом

1. Со дня вступления в силу настоящего Федерального закона признать утратившими силу:

Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. N 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» (Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1992, N 10, ст. 457), за исключением статьи 84, которая утрачивает

силу одновременно с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. N 2397-1 «О внесении изменений в ст. 20 Закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды"» (Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1992, N 10, ст. 459);

статью 4 Закона Российской Федерации от 2 июня 1993 г. N 5076-1 «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения"», Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей», Закон Российской Федерации «Об охране окружающей природной среды» (Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1993, N 29, ст. 1111);

Федеральный закон от 10 июля 2001 г. N 93-ФЗ «О внесении дополнений в статью 50 Закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды"» (СЗ РФ, 2001, N 29, ст. 2948).

ОГЛАВЛЕНИЕ

Глава 1. НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА.....	6
1.1. Экология – учение о взаимодействии общества и природы. Экология человека. Социальная экология.....	6
1.2. История экологических правоотношений.....	9
1.3. Природопользование как наука.....	15
1.4. Понятийный аппарат.....	19
Глава 2. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ, ЕГО ОБЪЕКТ, ПРЕДМЕТ, ИСТОЧНИКИ.....	27
2.1. Определение экологического права. Экологизация отраслей права. Экологический кризис и его причины. Пути выхода из экологического кризиса и гармонизация экологических отношений. Устойчивое развитие.....	27
2.2. Объекты экологического права. Объекты охраны окружающей среды, их внешние и внутренние границы.....	35
2.3. Предмет экологического права.....	37
2.4. Метод экологического права. Формы проявления и нормы экологического права. Правоотношения.....	38
2.5. Принципы экологического права.....	44
2.6. Система экологического права и правовых основ природопользования.....	48
2.7. Понятие, особенности, классификация и система источников экологического права.....	51
Глава 3. МЕХАНИЗМ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА.....	71
3.1. Экологические функции государства и права. Эколого-правовой механизм ООС, природопользования и обеспечения экологической безопасности.....	71
3.2. Понятие и виды экологических прав человека.....	76
3.3. Право на благоприятную окружающую среду.....	80
3.4. Право природопользования, его виды, основания возникновения и прекращения.....	83
3.5. Право экологической безопасности.....	92
3.6. Право экологического пользования.....	95
Глава 4. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОЛОГОПОЛЬЗОВАНИЯ.....	100
4.1. Понятие, виды, формы, методы и принципы регулирования экологического пользования.....	100

4.2. Система и функции органов государственного управления экологопользования. Органы общей компетенции.....	105
4.3. Специальные органы государственного управления экологопользования.....	113
4.4. Правоохранительные органы государственного управления экологопользования.....	128
4.5. Роль судебной практики в регулировании экологопользования.....	135
4.6. Нормирование и стандартизация – правовая основа экологопользования.....	141
4.7. Экологическая экспертиза. Понятие, цель, задачи, методы, принципы. Объект и субъекты экологической экспертизы.....	149
4.8. Экологический мониторинг. Единая государственная система экологического мониторинга (ЕГСЭМ). Уровни и виды мониторинга. СУГО в области экологического мониторинга.....	152
4.9. Организационно-правовые принципы экологического контроля ЭК). Государственный, производственный, муниципальный и общественный экологический контроль (ГЭК, ПЭК, МЭК и ОЭК).....	157
4.10. Экологический аудит.....	164
4.11. Экологическая сертификация.....	171
4.12. Экологическое лицензирование.....	174
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	179
Приложение 1. ФЗ «Об охране окружающей среды».....	183

ЦЫГАНОВ Анатолий Александрович

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

ПРАКТИКУМ

ЧАСТЬ 1: ЗАДАНИЯ И ВОПРОСЫ

Издание второе, дополненное и переработанное

Отпечатано с оригинала автора

Технический редактор А.В. Жильцов
Подписано в печать 30.03.2015. Формат 60x84¹/₁₆.
Усл. печ. л. 14.75. Тираж 100. Заказ № 129.
Редакционно-издательское управление
Тверского государственного университета
Адрес: 170100, г. Тверь, Студенческий пер. 12, корпус Б.
Тел. РИУ (4822) 35-60-63.